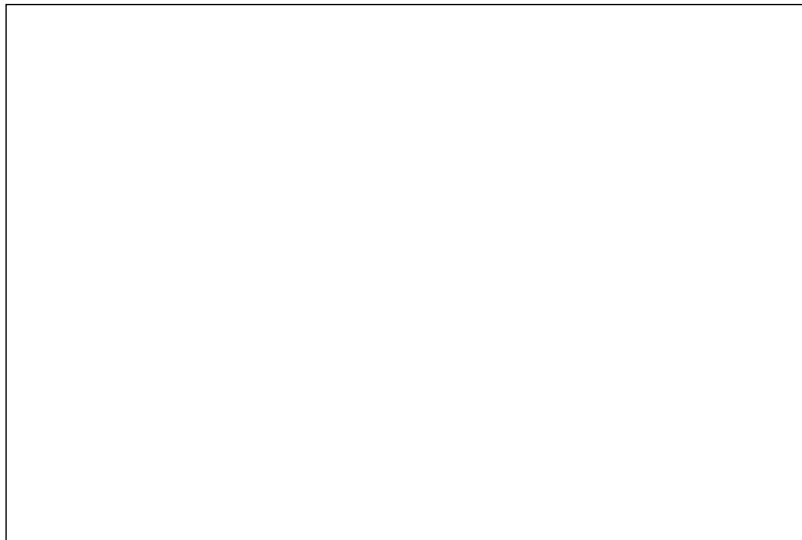


ESTADO DE LA REGION

*Un informe desde Centroamérica
y para Centroamérica:*

- ▶ *Investigación participativa*
- ▶ *Información oportuna y veraz*
- ▶ *Análisis objetivo y pluralista*

*...para dar seguimiento a los desafíos regionales
del desarrollo humano.*



PRIMERA EDICION: 1999
IMPRESO EN COSTA RICA POR EDITORAMA S.A.
DISEÑO Y DIAGRAMACION:
ERICK VALDELOMAR / NeoGráfica S.A.
PORTADA: ERICK VALDELOMAR
FOTOGRAFIA DE PORTADA: RICARDO QUIROS
FOTOGRAFIAS INTERIORES: NATIONAL GEOGRAPHIC SOCIETY
PERIODICO LA NACION Y PERIODICO AL DIA, COSTA RICA
5000 EJEMPLARES

I N D I C E S

Índice general

Reconocimientos	21
Prólogo	
El Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica	31
EL MANDATO DEL ESTADO DE LA REGIÓN	31
¿POR QUÉ UN INFORME REGIONAL?	31
UN INFORME SOBRE LOS DESAFÍOS REGIONALES DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	32
UN INFORME DE LA REGIÓN Y PARA LA REGIÓN	33
UNA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA DE INVESTIGACIÓN	33
UNA CONSULTA SOCIAL PERMANENTE Y RELEVANTE	34
LIMITACIONES DEL INFORME	36
COMENTARIO FINAL	36
Capítulo 1	
Síntesis del Informe sobre el Estado de la Región: Centroamérica a fines del siglo XX	37
VALORACIÓN GENERAL	37
DATOS BÁSICOS SOBRE LA REGIÓN	38
ISTMO GEOLÓGICAMENTE RECIENTE CONTIENE UNA GRAN BIODIVERSIDAD	38
POBLACIÓN REGIONAL CRECE RÁPIDAMENTE	39
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN MARCHA	40
CONDICIONES DE VIDA MEJORAN PERO PERSISTE UNA EXTENDIDA POBREZA	40
IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LOS PAÍSES CAMBIA	41
ECONOMÍAS CON DISTINTOS NIVELES DE ENCADENAMIENTO REGIONAL	41
NUEVA RONDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL SE ERIGE SOBRE UN LOGRO POLÍTICO EXCEPCIONAL	42
IMPULSO DEMOCRATIZADOR GANA TERRENO	44
LAS FRACTURAS REGIONALES	45
BRECHAS EN LOS LOGROS DE DESARROLLO HUMANO ENTRE PAÍSES	45
BRECHAS EN LOGROS DE DESARROLLO HUMANO DENTRO DE LOS PAÍSES	45
BRECHAS ENTRE GRUPOS SOCIALES	46
Desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a empleos de calidad	46

Desigualdades en el acceso a los servicios de educación y salud	47
Desigualdades en el acceso a vivienda y servicios básicos	48
Desigualdades de género	48
Pueblos indígenas sufren múltiples desigualdades	48
BRECHAS EN LOS CLIMAS DE NEGOCIOS	50
BRECHAS ENTRE EL PACÍFICO Y EL CARIBE CENTROAMERICANO	51
FRAGILIDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL SOCAVA LOS LAZOS REGIONALES	52
LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	52
LA INTEGRACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	54
I PARTE	
Una y muchas Centroaméricas	61
Capítulo 2	
Las diversas visiones sobre la región	63
VALORACIÓN GENERAL	63
UNA PLURALIDAD DE VISIONES	65
LA VISIÓN MORAZÁNICA	65
Centroamérica es la patria grande	65
El problema principal de Centroamérica: la carencia de un proyecto de nación	66
¿Son los actores extrarregionales un riesgo?	66
La integración regional ¿el medio para reunificar Centroamérica?	66
El futuro: una Centroamérica sin fronteras internas	66
LA VISIÓN CARTAGA	67
Centroamérica es el vecindario común, pero no la causa común	68
El problema principal de Centroamérica: la pobreza y la violencia	68
En Centroamérica ¿somos los otros centroamericanos?	68
La integración regional: un complemento que está por verse	69
El futuro: un mejor vecindario	70
LA VISIÓN CARIBEÑA	70
No somos centroamericanos	70
El principal problema de Centroamérica: su parroquialismo	71
Los centroamericanos: los del Pacífico	71
La integración centroamericana: una opción comercial entre otras	71
El futuro: una plataforma para el comercio internacional	71
LAS VISIONES AUSENTES	72
Centroamérica como exclusión	72
Centroamérica como promesa frustrada: el sueño americano de los que se marchan	73
Centroamérica como esperanza	73
LA VISIÓN DESDE AFUERA	73
EL DESAFÍO DEL PLURALISMO	75
Capítulo 3	
Las sociedades multiculturales	79
VALORACIÓN GENERAL	79
ACTORES DE LA DIVERSIDAD SOCIAL Y ÉTNICA	81
LOS EMPRESARIOS SALVADOREÑOS Y LA VISIÓN EMPRESARIAL DE UN PAÍS Y LA REGIÓN	81
LOS TRABAJADORES DE LAS MAQUILADORAS EN HONDURAS: DINAMISMO ECONÓMICO Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL	82
GARINAGU: EL GRUPO ÉTNICO MINORITARIO CON MAYOR PRESENCIA TRANSNACIONAL EN LA REGIÓN	83
LOS "CARTAGOS" DE COSTA RICA Y LA COLONIZACIÓN TERRITORIAL Y CULTURAL DE UN PAÍS	84
LOS KUNAS Y LA COMPLEJA GESTIÓN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA	85
LOS INFORMALES URBANOS EN MANAGUA: SOBREVIVENCIA Y ANONIMATO POLÍTICO	86

LOS EMPRESARIOS PANAMEÑOS Y LAS RETICENCIAS ANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	87
LOS EXCOMBATIENTES Y DESMOVILIZADOS EN EL SALVADOR: LAS DIFICULTADES DE LA REINSERCIÓN SOCIAL	88
LAS ORGANIZACIONES MAYAS EN GUATEMALA Y LA CRECIENTE EXPRESIÓN DE LA MAYORÍA SILENCIADA	89
LA POBLACIÓN AFROCARIBEÑA ANGLÓFONA EN COSTA RICA Y PANAMA	90
EL FLORECIMIENTO DE UN NUEVO ACTOR POLÍTICO: LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES EN NICARAGUA	91
DE OBREROS AGRICOLAS A GRANDES EMPRESARIOS: LAS EMPRESAS DE AUTOGESTIÓN EN COSTA RICA Y HONDURAS	92
LOS GUAYMÍES Y LA ARTIFICIALIDAD DE UNA FRONTERA NACIONAL	93
EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN REGIONAL	94

II PARTE

Desafíos regionales del desarrollo humano sostenible	99
--	----

Capítulo 4

El desafío del agua en Centroamérica	101
--------------------------------------	-----

VALORACIÓN GENERAL	101
CENTROAMÉRICA: HACIA UNA LECTURA HÍDRICA SIN FRONTERAS	104
MENOR DISPONIBILIDAD DE AGUA SUPERFICIAL EN DONDE HAY MAYOR POBLACIÓN	104
LOS ACUÍFEROS SON LA PRINCIPAL FUENTE DE SUMINISTRO DE AGUA EN LA REGIÓN	106
AUMENTA LA DEMANDA DE AGUA Y LA VULNERABILIDAD DE LAS FUENTES DE SUMINISTRO	106
PROBLEMAS DE CANTIDAD DE LAS AGUAS SUPERFICIALES: LA CUENCA DEL RÍO LEMPA	108
UNA CUENCA TRINACIONAL	109
EL SALVADOR DEPENDE DEL LEMPA	110
FALTA DE GESTIÓN DE LA CUENCA AUMENTA LA VULNERABILIDAD	111
CALIDAD DE LAS AGUAS SUPERFICIALES: EL CASO DE LA CUENCA DEL RÍO GRANDE DE TÁRCOLES, COSTA RICA	113
LA CUENCA TIENE LA MAYOR DENSIDAD DEMOGRÁFICA Y ECONÓMICA DE LA REGIÓN	114
LA CONTAMINACIÓN PONE EN PELIGRO LA DISPONIBILIDAD FUTURA DE AGUA	116
PROGRESOS LEGALES E INSTITUCIONALES NO SON SUFICIENTES PARA UNA ADECUADA GESTIÓN	117
PROBLEMAS DE CANTIDAD Y CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS: EL CASO DEL ACUÍFERO DE MANAGUA	119
EXPLOTACIÓN ESTÁ LIMITADA POR CAPACIDAD DE RECARGA Y ALMACENAMIENTO	119
CONTAMINACIÓN DEL LAGO DE MANAGUA AFECTA EL ACUÍFERO	120
EL ACUÍFERO NO SERÁ SUFICIENTE PARA ATENDER LA DEMANDA	121
MÚLTIPLES COMPETENCIAS INSTITUCIONALES AFECTAN LA GESTIÓN DEL ACUÍFERO	122
DESAFÍOS EN EL USO DEL AGUA	122

Capítulo 5

El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional	127
---	-----

VALORACIÓN GENERAL	127
GRADO DE PREPARACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	129
LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA CREAN UN NUEVO CLIMA PARA LA INTEGRACIÓN	129
LA INTEGRACIÓN REGIONAL TIENE COMO MANDATO IMPULSAR LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	129
LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA: UNA NEGOCIACIÓN REGIONAL SELECTIVA CON SOCIOS EXTERNOS	132
UN BAJO ARANCEL EXTERNO COMÚN ES UN AVANCE SIGNIFICATIVO	134
POCA INTEGRACIÓN EN MATERIA FISCAL	134
AVANCES MODESTOS EN LA ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS MONETARIAS Y FINANCIERAS	135
IMPORTANTE PROGRESO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL ORIGEN DE MERCANCÍAS,	
CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA Y PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO	137
SIGNIFICATIVO ATRASO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	137
AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL PARA LAS INVERSIONES E INCENTIVOS ENTRAÑA RIESGOS	139
INEXISTENCIA DE ESTRATEGIA REGIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS LABORALES	139
EN INFRAESTRUCTURA FÍSICA COEXISTEN AMBICIOSOS PROYECTOS REGIONALES Y SERIOS CUELLOS DE BOTELLA	142
GRADO DE PREPARACIÓN DE LOS PAÍSES	143
COSTA RICA	146
EL SALVADOR	149

GUATEMALA	150
HONDURAS	152
NICARAGUA	153
PANAMÁ	155
DESAFÍOS DE LA INSERCIÓN INTELIGENTE EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL	157
Capítulo 6	
La equidad social	163
VALORACIÓN GENERAL	163
LAS BRECHAS DE EQUIDAD	164
BRECHAS EN LAS CAPACIDADES PARA EL DISFRUTE DE UNA VIDA SANA Y DURADERA	164
Más de diez millones de centroamericanos no tienen acceso a servicios de salud	164
Dos de cada cinco centroamericanos no tienen servicios de agua potable y saneamiento básico	165
Los pueblos indígenas experimentan mayores exclusiones	166
Pese a avances, prevalece morbimortalidad asociada a pobreza	166
BRECHAS EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN	168
Una de cada tres personas con más de 15 años es analfabeta	168
El analfabetismo es mayor en las mujeres, los indígenas y los habitantes de áreas rurales	168
No se matricula el 20% de los niños en primaria y el 60% de jóvenes en secundaria	168
Alta repitencia, deserción y reprobación de los y las estudiantes	170
BRECHAS EN LAS CAPACIDADES DE INSERCIÓN LABORAL	171
El desempleo afecta más a las mujeres y la juventud	171
El subempleo es el principal problema laboral	172
Al menos un 20% de los asalariados urbanos está por debajo del salario mínimo	174
LA POBREZA ES EXTENDIDA, CRÓNICA Y PREDOMINANTEMENTE RURAL	175
Pobreza de ingresos: tres de cada cinco centroamericanos son pobres	176
Pobreza según necesidades: confirma que más de la mitad de la población regional es pobre	176
La pobreza crónica es el principal problema	176
La pobreza expresa múltiples exclusiones	178
LA INTEGRACIÓN DE BRECHAS DE EQUIDAD	179
LA OFERTA DE SERVICIOS DE SALUD MUESTRA TODAVÍA REZAGOS IMPORTANTES	179
La mayoría de los servicios en salud son públicos	179
Los países con más gasto tienen mejores indicadores de salud	180
La seguridad social no cubre a cerca de 25 millones de personas en Centroamérica	181
Activa presencia de la institucionalidad regional para la salud	181
LA OFERTA DE SERVICIOS EDUCATIVOS	182
Más de 250,000 docentes en Centroamérica	182
El sector público provee la primaria, el privado la secundaria	183
El 3.4% del PIB regional se destina a educación pública	183
La institucionalidad centroamericana en educación es todavía incipiente	184
LA OFERTA DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN LABORAL	184
NUEVAS OPORTUNIDADES DE MOVILIDAD SOCIAL	186
REFORMAS INSTITUCIONALES	186
La reforma de los sistemas de salud	186
La reforma de los sistemas educativos	186
BUENAS PRÁCTICAS EN LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EQUIDAD SOCIAL	189
Nuevas oportunidades para una vida sana y duradera	189
▶ La participación de los usuarios en la provisión de servicios de salud: COOPESALUD en Pavas, Costa Rica	189
▶ Salud y educación: el Programa de Escuelas Saludables en El Salvador	190
▶ Reforma del marco legal y aplicación a una localidad: el hospital de San Miguelito, Panamá	190
Nuevas oportunidades para ampliar el acceso a la educación	190
▶ Educando en áreas rurales dispersas: el Proyecto de Educación Básica en Panamá	190
▶ Atacando la repetición y la deserción escolar: el proyecto PAM-PALE en Nicaragua	191

▀ Descentralización, participación ciudadana y expansión de la cobertura escolar en el área rural: los casos de EDUCO (El Salvador) y PRONADE (Guatemala)	191
▀ Democratizar el acceso al uso de las herramientas tecnológicas: la Fundación Omar Dengo en Costa Rica	192
EL DESAFÍO DE LA HABILITACIÓN SOCIAL	193

Capítulo 7

El desafío del fortalecimiento de los Estados de derecho y la representación democrática	195
---	------------

VALORACIÓN GENERAL	195
--------------------	-----

EL DÍFICIL SURGIMIENTO DE UNA REGIÓN CON ESTADOS DEMOCRÁTICOS DE DERECHO	196
--	-----

UNA REFORMA POLÍTICA, JURÍDICA E INSTITUCIONAL EN MARCHA	197
--	-----

El punto de partida: creciente control civil sobre lo militar	197
---	-----

Todos los países han realizado cambios al marco jurídico e institucional	198
--	-----

Los poderes judiciales son hoy más independientes frente a otros poderes del Estado	198
---	-----

Avances en la creación de la carrera judicial dan mayor autonomía a los jueces	199
--	-----

Creación de instituciones para la defensa de los derechos humanos	200
---	-----

Transición hacia un modelo mixto en lo procesal penal	200
---	-----

Disminuye el control militar sobre la función policial	201
--	-----

El surgimiento de la doctrina de la seguridad democrática	201
---	-----

REZAGOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UNA JUSTICIA PRONTA, CUMPLIDA E IGUAL PARA TODOS	202
---	-----

Subsisten importantes barreras en el acceso a la justicia	202
---	-----

Menores abusos de las fuerzas del orden, pero la situación es preocupante	204
---	-----

Uso poco difundido de los medios de protección de derechos humanos	205
--	-----

Incremento en las sanciones penales por presiones sociales y políticas	205
--	-----

Agravamiento de las condiciones carcelarias	206
---	-----

Mayoría de los encarcelados son presos sin condena	206
--	-----

UN TEMA CANDENTE: LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y SUS ACTIVOS	207
--	-----

Prevalece en la región una sensación de gran inseguridad personal	207
---	-----

Necesario afianzar la seguridad jurídica en la región	209
---	-----

EL DÍFICIL TRÁNSITO HACIA LAS DEMOCRACIAS ELECTORALES	210
---	-----

MEJORES SISTEMAS ELECTORALES ENFRENTAN, SIN EMBARGO, SERIOS DESAFÍOS	211
--	-----

Tendencia a mejorar las reglas electorales	211
--	-----

El marco de regulación de los partidos políticos genera desigualdades	213
---	-----

La credibilidad de los procesos electorales es un reto	213
--	-----

DOS TIPOS DE SISTEMAS DE PARTIDOS EN LA REGIÓN	214
--	-----

Los sistemas bipartidistas institucionalizados	214
--	-----

Los sistemas multipartidistas inestables	215
--	-----

Falta democracia interna en los partidos políticos	216
--	-----

Los partidos políticos enfrentan la desconfianza ciudadana y la apatía electoral	217
--	-----

LA ACCIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL POLÍTICO DE PROCESOS ELECTORALES	217
---	-----

Poca apertura legal a la participación cívica no partidaria	219
---	-----

Las acciones cívicas son predominantemente las de control ciudadano y denuncia	220
--	-----

Relaciones interinstitucionales, financiamiento e impacto	222
---	-----

EL DESAFÍO REGIONAL DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA	223
---	-----

Capítulo 8

El desafío de los gobiernos locales democráticos	231
---	------------

VALORACIÓN GENERAL	231
--------------------	-----

UN NUEVO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA LAS MUNICIPALIDADES	231
---	-----

EL LENTO AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN	234
---	-----

REZAGOS EN LAS FINANZAS MUNICIPALES	234
-------------------------------------	-----

Ingresos corrientes municipales per cápita crecen lenta y desigualmente	234
---	-----

Municipalidades capitalinas reducen su peso en los ingresos municipales	236
---	-----

La tributación municipal sigue siendo muy baja	236
--	-----

Las dificultades para el autofinanciamiento municipal	237
La estructura tributaria municipal es dispersa	239
Persiste un bajo nivel de inversión municipal	240
MÚLTIPLES Y CRECIENTES COMPETENCIAS MUNICIPALES	240
Fuerte presencia municipal en la prestación de servicios esenciales	240
Las municipalidades desarrollan servicios registrales importantes	242
Dilemas en la prestación de servicios	244
LA DEMOCRACIA MUNICIPAL	245
AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DE REGLAS ELECTORALES DEMOCRÁTICAS	245
MAYORES OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	247
LA POBLACIÓN FAVORECE LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO LOCAL	248
LAS MUNICIPALIDADES ANTE UN DESASTRE REGIONAL	249
EL DESAFÍO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	250
Capítulo 9	
El desafío de la gestión del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad	253
VALORACIÓN GENERAL	253
CENTROAMÉRICA ES UN TERRITORIO VULNERABLE CON SOCIEDADES FRÁGILES	253
EL ISTMO: PUENTE Y BARRERA CON UNA LARGA HISTORIA DE FENÓMENOS HIDRO-METEOROLÓGICOS Y TELÚRICOS	253
LAS ALTERACIONES DEMOGRÁFICAS Y TERRITORIALES DEL SIGLO XX AUMENTARON LA VULNERABILIDAD	254
LA FALTA DE HOLGURA MACROECONÓMICA EN LA REGIÓN ES FUENTE DE VULNERABILIDAD	255
LAS BRECHAS DE EQUIDAD REDUCEN LA HOLGURA SOCIAL PARA ENFRENTAR LAS AMENAZAS	255
PRÁCTICAS SILVICULTURALES Y AGRÍCOLAS POTENCIAN LA VULNERABILIDAD	257
LOS DESASTRES Y SUS SECUELAS EN CENTROAMÉRICA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	257
LA SECUENCIA DE DESASTRES EN CENTROAMÉRICA DESDE 1960	257
EL SALDO HUMANITARIO DE LOS DESASTRES DE ALTA FRECUENCIA Y BAJA INTENSIDAD	257
EL ALTO COSTO ECONÓMICO Y ESTRUCTURAL DE LOS DESASTRES	257
UNA LECTURA CRÍTICA DEL IMPACTO DEL HURACÁN MITCH	258
TRAYECTORIA Y COMPORTAMIENTO DEL HURACÁN MITCH	259
DISTRIBUCIÓN DE LLUVIAS Y CAUDALES EN EL TIEMPO Y EL ESPACIO	260
LOS EFECTOS FÍSICOS: INUNDACIONES, DESLAVES Y DERRUMBES	260
EL SALDO HUMANITARIO DE MITCH	261
EL IMPACTO SOBRE LA PRODUCCIÓN, LAS VIVIENDAS Y LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	261
EXPERIENCIAS ESPERANZADORAS DE GESTIÓN DEL RIESGO EN CENTROAMÉRICA	262
EL MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS REDUCE EL RIESGO POR INUNDACIONES	262
La cuenca del río Coyolate en Guatemala	262
EL DESARROLLO RURAL Y MEJORES PRÁCTICAS AGRÍCOLAS Y SILVICULTURALES PREVIENEN DESASTRES	263
Programa Socioambiental y de Desarrollo Agroforestal (POSAF), Nicaragua	263
Generación de ingresos y gestión ambiental en Arenal, Costa Rica	263
El programa Lempira Sur en Honduras	264
UNA BAJA INVERSIÓN EN OBRAS DE PROTECCIÓN SALVA FUERTES INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA	264
Proyecto Geotérmico de Momotombo, Nicaragua	264
UNA RÁPIDA RESPUESTA INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO SALVAN VIDAS	265
Las radios locales y la acción comunitaria en Nicaragua y El Salvador	265
Fortalecimiento de estructuras locales de mitigación en La Masica y Arizona, Honduras	265
EL DESAFÍO DE UNA GESTIÓN DEL RIESGO COMO POLÍTICA CENTROAMERICANA	266
URGE REDUCIR LOS FACTORES AGRAVANTES DE LAS AMENAZAS	267
URGE REDUCIR LA VULNERABILIDAD EN LA REGIÓN	267
URGE FORTALECER LA RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LOS DESASTRES	268
ASUNTOS CRÍTICOS PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL	270
Capítulo 10	
Apuesta al futuro y las oportunidades sociales para la niñez y la adolescencia	275
VALORACIÓN GENERAL	275

ALTA VULNERABILIDAD DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA REGIÓN	275
GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	276
EL COMPROMISO DE CUMPLIR CON LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	277
Las reformas legislativas han sido acompañadas por consultas sociales	278
UN CAMINO PARA OBSERVAR: LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	279
AVANCES EN LAS REFORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL JUVENIL	281
El principio de la responsabilidad juvenil	281
El principio de la separación de vías	282
Características procesales de la legislación comparada	283
Sistema sancionatorio	284
PERSISTEN SERIAS TRABAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS NUEVAS LEYES DE RESPONSABILIDAD JUVENIL	284
AVANCES DESIGUALES EN LOS DISTINTOS PAÍSES	287
Costa Rica	287
Guatemala	288
El Salvador	288
Honduras	289
Nicaragua	289
Panamá	290
LA NUEVA PARADOJA	290
EL LADO OSCURO DE LA CALLE: EL CASO EXTREMO DE LAS MARAS	290
¿QUIÉNES SON LAS MARAS?	292
LA ENTRADA AL MUNDO DE LAS MARAS	294
UN RÁPIDO CAMBIO EN LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN JUVENIL	296
LAS FRONTERAS PROBLEMÁTICAS ENTRE LAS MARAS Y LA SOCIEDAD	296
EL DESAFÍO DE LOS DERECHOS Y OPORTUNIDADES PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	299
III PARTE	
Los nuevos esfuerzos de integración regional	305
Capítulo 11	
Los esfuerzos institucionales para la integración regional	307
VALORACIÓN GENERAL	307
UNA NUEVA RONDA DE INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL	309
CASI UN TERCIO DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES FUE CREADO EN LA PRESENTE DÉCADA	309
EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA AGENDA REGIONAL	311
EN LOS 90 OCURRE UNA SIGNIFICATIVA AMPLIACIÓN DE LA NORMATIVA REGIONAL	313
DIFERENCIAS CON LAS RONDAS ANTERIORES	316
LA NUEVA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN ES MÁS DIVERSA	316
NUEVOS PAÍSES PARTICIPAN EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL	316
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL	316
MENOR RATIFICACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA REGIONAL POR LOS PAÍSES	317
SECTORES DINÁMICOS DE LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL	318
CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE	318
PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES	319
ÁREAS TÉCNICAS Y ESPECIALIZADAS	319
INTERCAMBIO COMERCIAL, ARANCELES Y ADUANAS INTRARREGIONALES	319
EL PROCESO DE REFORMA EN EL SICA	321
DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN	322
Capítulo 12	
Los esfuerzos empresariales para la integración regional	327
VALORACIÓN GENERAL	327
EL ENTORNO EMPRESARIAL Y EL CLIMA DE NEGOCIOS	328

CAMBIOS MACROECONÓMICOS GENERAN NUEVAS OPORTUNIDADES EMPRESARIALES	328
UN MEJOR PERO AÚN INSUFICIENTE CLIMA DE NEGOCIOS	329
BARRERAS INSTITUCIONALES Y LEGALES A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL REGIONAL	329
EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA FINANCIERO CENTROAMERICANO	331
EL SECTOR EMPRESARIAL EN CENTROAMÉRICA	333
LA MAYORÍA DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES SON PEQUEÑAS PERO LAS GRANDES SON LAS PRINCIPALES EMPLEADORAS	333
LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SE CONCENTRA EN LAS EMPRESAS MÁS GRANDES	334
OBSTÁCULOS PROPIOS QUE LIMITAN EL QUEHACER EMPRESARIAL	334
FACTORES DE ORDEN EXTERNO QUE OBSTACULIZAN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	335
ACTITUDES EMPRESARIALES QUE AFECTAN LA PRODUCTIVIDAD EN LA REGIÓN	335
ESFUERZOS MICROECONÓMICOS DE INTEGRACIÓN	336
AVANCES DEL EMPRESARIADO AGRÍCOLA PESE A LAS BARRERAS PROTECCIONISTAS	336
EMPRESAS INDUSTRIALES BUSCAN POSICIONAMIENTO DE MERCADO ANTE REDUCCIÓN ARANCELARIA	336
EMPRESARIOS COMERCIALES HAN CREADO CADENAS REGIONALES	337
EN EL SECTOR FINANCIERO SE HAN CONSTITUIDO GRUPOS CON PRESENCIA CENTROAMERICANA	337
EN EL SECTOR DE SERVICIOS ESTÁN LAS EMPRESAS LÍDERES EN LA INTEGRACIÓN EMPRESARIAL	338
LA APERTURA EN EL SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS HA CREADO NUEVAS OPORTUNIDADES	338
UNA INTERPRETACIÓN SOBRE EL DESARROLLO EMPRESARIAL REGIONAL	339
DESAFÍOS EMPRESARIALES	340

Capítulo 13

Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional	343
--	------------

VALORACIÓN GENERAL	343
SURGIMIENTO DE UNA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL	343
ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL	345
UNA GRAN DIVERSIDAD DE TIPOS DE ORGANIZACIÓN PARTICIPA EN LA SOCIEDAD CIVIL	345
EXISTEN MÁS DE SESENTA ORGANIZACIONES REGIONALES	345
LAS ORGANIZACIONES TIENEN AGENDAS POLÍTICAS Y SOCIALES DISTINTAS	347
ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES	350
LOS VASOS COMUNICANTES	351
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS INSTANCIAS REGIONALES	352
EL CONSEJO CONSULTIVO DEL SICA ES LA PRINCIPAL INSTANCIA DEL DIÁLOGO CON LA SOCIEDAD CIVIL	352
PROGRESIVA CREACIÓN DE OTRAS INSTANCIAS DE ENCUENTRO	354
Los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible	354
La Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible de los Asentamientos Humanos	354
TEMAS DEL DEBATE POLÍTICO EN LA SOCIEDAD CIVIL	354
INCLUSIVIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL	354
REPRESENTATIVIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL	355
LA ESTRATEGIA SOBRE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	356
LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN REGIONAL	356
NUEVOS DESAFÍOS	356

Capítulo 14

Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica	359
---	------------

VALORACIÓN GENERAL	359
TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN REGIONAL	363
CAMBIOS RECIENTES EN LOS PATRONES MIGRATORIOS	363
Fuerte aumento de la emigración extraregional	363
La inmigración se concentra en Belice y Costa Rica	365
CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS MIGRANTES	365
Los migrantes nicaragüenses en Costa Rica	365
▶ Las oportunidades laborales en Costa Rica	366
▶ Una nueva situación política y legal	366

▶ El perfil de los migrantes	367
▶ Desventajas en el acceso a la educación	369
▶ Desventajas en la calidad de la inserción laboral	369
▶ Los migrantes son una población vulnerable	369
Los centroamericanos en Estados Unidos	370
▶ El perfil de los migrantes	371
▶ Los migrantes forman parte de los sectores más postergados	372
LA IMPORTANCIA DE LAS REMESAS EN LOS PAÍSES DE EMIGRACIÓN	374
Las remesas y el alivio de la pobreza en El Salvador	375
UN NUEVO DILEMA REGIONAL: EL RETORNO FORZADO DESDE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO	376
AUMENTAN LAS DEPORTACIONES Y RECHAZOS	378
CONSECUENCIAS DEL RETORNO FORZADO	378
LA RECIENTE LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS	379
LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CENTROAMÉRICA	379
ORGANISMOS REGIONALES SOBRE POLÍTICAS MIGRATORIAS	380
Conferencia Regional sobre Migración o "Proceso Puebla"	380
La Secretaría General del SICA	381
La OCAM	381
El tema migratorio en las Cumbres Presidenciales	381
LA PRESENCIA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA CUESTIÓN MIGRATORIA	381
PRINCIPALES DESAFÍOS	382
ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	387
SIGLAS	417
ANEXO METODOLOGICO	427
CUADROS ESTADISTICOS	451

Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Centroamérica: población estimada para 1998 según zona de residencia, índice de masculinidad, extensión territorial y densidad de población, por países	39
Cuadro 1.2	Centroamérica: principales indicadores demográficos estimados, según países. 1995-2000	40
Cuadro 1.3	Centroamérica: crecimiento del PIB per cápita en la segunda mitad del siglo XX	41
Cuadro 1.4	Centroamérica: peso de centroamérica dentro del comercio exterior total de cada país y peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas	43
Cuadro 1.5	Centroamérica: logros en desarrollo humano según el IDH. 1998	46
Cuadro 1.6	Centroamérica: diferencias subnacionales en materia de logros del desarrollo en cuatro países	47
Cuadro 1.7	Valor, posición y diferencial de logro de los países en el Índice de Desarrollo relativo al Género y el Índice de Potenciación del Género. 1998	49
Cuadro 1.8	Centroamérica: población indígena hacia 1992, según países	50
Cuadro 1.9	Quince tareas prácticas para la integración regional	56
Cuadro 2.1	Síntesis de las visiones sobre Centroamérica	64
Cuadro 4.1	Centroamérica: uso del agua: recurso y extracción	107
Cuadro 4.2	Centroamérica: cuencas hidrográficas importantes por su extensión	109
Cuadro 4.3	Relación de caudales máximos y mínimos en puntos y ríos seleccionados	112

Cuadro 5.1	Centroamérica: participación en el mercado de Estados Unidos	130
Cuadro 5.2	Centroamérica: grado de compromisos y priorización de las negociaciones comerciales externas, según resolución del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica	132
Cuadro 5.3	Centroamérica: principales instrumentos de política fiscal	135
Cuadro 5.4	Centroamérica: indicadores de convergencia macroeconómica	136
Cuadro 5.5	Centroamérica: tratados de propiedad intelectual más importantes y su ratificación	138
Cuadro 5.6	Centroamérica: principales incentivos a zonas francas y a la inversión extranjera	140
Cuadro 5.7	Centroamérica: seguridad social, aportes patronales y laborales y salarios mínimos	141
Cuadro 5.8	Centroamérica: quejas ante la OIT por violentar algún convenio 1984-1996	142
Cuadro 5.9	Centroamérica: situación de los indicadores de elegibilidad al promediar la década de los 90	145
Cuadro 5.10	Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación estructural al promediar la década de los 90	147
Cuadro 5.11	Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación de las políticas al promediar la década de los 90	148
Cuadro 6.1	Centroamérica: principales indicadores de cobertura de los servicios de salud, para los años más recientes, por países	165
Cuadro 6.2	Centroamérica: acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y evacuación de excretas, para los años más recientes, por países	166
Cuadro 6.3	Centroamérica: porcentaje de niños en edad preescolar clasificados por debajo del límite de peso para la estatura, estatura para la edad y peso para la edad, para los años más recientes, por países	167
Cuadro 6.4	Centroamérica: tasas de analfabetismo de la población de quince años y más, según sexo, por países. 1995	168
Cuadro 6.5	Centroamérica: matrícula inicial en los primeros niveles, según nivel educativo, por países. 1997	169
Cuadro 6.6	Centroamérica: tasas de escolaridad para la población de 7-12 años y de 13-17 años, por países. 1997	169
Cuadro 6.7	Centroamérica: tasa de reprobación en primaria y secundaria, según sexo, por países. 1997	170
Cuadro 6.8	Centroamérica: indicadores de eficiencia en primaria, por países. 1997	171
Cuadro 6.9	Centroamérica urbana: población económicamente activa, ocupados, desocupados, tasa de participación y tasa de desempleo abierto, por países. 1990, 1996	172
Cuadro 6.10	Tasas de desempleo abierto, desempleo equivalente y desempleo total a nivel nacional, para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. 1993-1996	173
Cuadro 6.11	Inserción laboral de la población ocupada urbana en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá	173
Cuadro 6.12	Centroamérica urbana: ocupación en el sector informal y en el sector moderno. 1990, 1996	174
Cuadro 6.13	Inserción laboral de la población ocupada rural en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá	174
Cuadro 6.14	Centroamérica: incidencia de la pobreza según el método de las líneas de pobreza, durante los años 90, por países	176
Cuadro 6.15	Incidencia de la pobreza según el método de las necesidades básicas insatisfechas, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá, para los años más recientes	177
Cuadro 6.16	Incidencia de la pobreza según el método integrado de pobreza, El Salvador, Honduras y Nicaragua, para los años más recientes	177
Cuadro 6.17	Centroamérica: principales indicadores de recursos en los servicios de salud, para los años más recientes, por países. Alrededor de 1997	179
Cuadro 6.18	Centroamérica: gasto nacional en salud per cápita, público y privado y como porcentaje del PIB, por países. 1995	180
Cuadro 6.19	Centroamérica: instituciones educativas y docentes en educación preescolar, primaria y secundaria (pública y privada), por países. 1997	182
Cuadro 6.20	Centroamérica: porcentaje de matrícula pública en los primeros niveles educativos, por países. 1997	183
Cuadro 6.21	Centroamérica: gasto público en educación total, per cápita, y como porcentaje del PIB y del gasto público, por países. 1994-1995	183
Cuadro 6.22	Centroamérica: principales elementos de las reformas de salud y su avance hacia 1998	187
Cuadro 6.23	Centroamérica: principales elementos de las reformas de educación y su avance hacia 1998	188
Cuadro 7.1	Centroamérica comportamiento del gasto militar. 1989, 1996	197
Cuadro 7.2	Centroamérica: fechas de promulgación de las constituciones políticas y de las leyes en materia penal	198
Cuadro 7.3	Centroamérica: mecanismos para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en los países y período de nombramiento	199
Cuadro 7.4	Centroamérica: fuentes del presupuesto del poder judicial. 1992, 1997	200

Cuadro 7.5	Centroamérica: tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos ratificados por los países	202
Cuadro 7.6	Centroamérica: defensores públicos. 1998	203
Cuadro 7.7	Centroamérica: tipo de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos	204
Cuadro 7.8	Centroamérica: total de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos. 1992-1998	205
Cuadro 7.9	Centroamérica: evolución de las penas máximas	205
Cuadro 7.10	Centroamérica: sobrepoblación penitenciaria. 1991-1998	206
Cuadro 7.11	Centroamérica: presos sin condena. 1991 – 1998	206
Cuadro 7.12	Centroamérica: tasas de homicidios. 1994 – 1997	208
Cuadro 7.13	Nivel de desconfianza en el Poder Judicial y la policía. 1996 – 1997	209
Cuadro 7.14	Centroamérica: elección de los cargos al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo	212
Cuadro 7.15	Centroamérica: reglas para los partidos políticos	214
Cuadro 7.16	Centroamérica: volatilidad y efectividad numérica del sistema de partidos políticos. 1990 -1999	216
Cuadro 7.17	Centroamérica: tipos de intervención ciudadana en acciones de observación electoral por países	221
Cuadro 7.18	Centroamérica: participantes en los procesos de diálogo y negociación	225
Cuadro 8.1	Centroamérica: información básica sobre las municipalidades	232
Cuadro 8.2	Centroamérica: principales reformas políticas del régimen municipal en la década de los 90	233
Cuadro 8.3	Centroamérica: ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales. 1993-1995	235
Cuadro 8.4	Centroamérica: importancia de los ingresos corrientes de los municipios capitalinos dentro del total municipal. 1992, 1995	236
Cuadro 8.5	Centroamérica: carga tributaria municipal y participación de los ingresos municipales en el total de ingresos públicos 1996	237
Cuadro 8.6	Centroamérica: importancia de los impuestos y tasas municipales en los ingresos municipales. 1992-1997	237
Cuadro 8.7	Centroamérica: impuestos municipales	239
Cuadro 8.8	Centroamérica: inversión municipal como proporción de los egresos municipales. 1992-1997	240
Cuadro 8.9	Centroamérica: prestación municipal de servicios públicos en la década de los 90	241
Cuadro 8.10	Centroamérica: reglas electorales de los gobiernos municipales en la década de los 90	246
Cuadro 8.11	Centroamérica: mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos municipales en la década de los 90	247
Cuadro 8.12	Centroamérica: percepción de la población sobre la eficacia municipal y la necesidad de una mayor descentralización	248
Cuadro 9.1	Centroamérica: algunos desastres naturales de gran magnitud. 1976 – 1998	258
Cuadro 9.2	Centroamérica: efectos promedio anuales de desastres naturales, por país. 1970 – 1994	258
Cuadro 9.3	Centroamérica: efectos de los desastres en la economía regional	259
Cuadro 9.4	Centroamérica: el impacto social del huracán Mitch	261
Cuadro 9.5	Resumen de asuntos críticos para la cooperación regional	270
Cuadro 10.1	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño: resumen de derechos garantizados	278
Cuadro 10.2	Centroamérica: situación actual de la legislación en materia penal juvenil	279
Cuadro 10.3	Centroamérica: resumen de cambios institucionales en materia de género	280
Cuadro 10.4	Centroamérica: ámbito subjetivo de aplicación de las leyes penales juveniles	283
Cuadro 10.5	Centroamérica: formas de desjudicialización	284
Cuadro 10.6	Centroamérica: límites de la utilización de la privación de libertad como medida cautelar	285
Cuadro 10.7	Centroamérica: sanciones en las leyes penales juveniles	286
Cuadro 10.8	Centroamérica: límites de duración máximos de la sanción de privación de libertad contra adolescentes	286
Cuadro 10.9	El lenguaje de la violencia y la exclusión	297
Cuadro 11.1	Centroamérica: cronología de la tensión entre el unionismo y el antiunionismo durante el siglo XIX	308
Cuadro 11.2	Centroamérica: cronología de intentos integracionistas en la primera mitad del siglo XX	309
Cuadro 11.3	Creación de organismos regionales por décadas y temas. 1950-1998	311
Cuadro 11.4	Centroamérica: tratados y convenios aprobados por décadas, según tema. 1951-1998	314
Cuadro 11.5	Centroamérica: número de reuniones presidenciales, participantes y resultados. 1986-1998	315
Cuadro 11.6	Centroamérica: instrumentos Jurídicos suscritos y ratificados por país y por década. 1951-1998	317
Cuadro 11.7	Centroamérica: duración promedio de ratificación de tratados por décadas. 1951-1998	318
Cuadro 12.1	Resultados de los países centroamericanos en el Índice de Competitividad Global. 1997	330
Cuadro 12.2	Centroamérica: número de establecimientos y empleo generado según tamaño de la empresa industrial. 1995	334
Cuadro 13.1	Centroamérica: tipo de actores de la sociedad civil: una clasificación no exhaustiva	346
Cuadro 13.2	Niveles organizativos de las organizaciones regionales: cuatro ejemplos	347

Cuadro 13.3	SICA: objetivos de los organismos miembros del Consejo Consultivo	349
Cuadro 13.4	Centroamérica: nexos entre entidades de la sociedad civil y centros de excelencia académica e investigación	350
Cuadro 13.5	Entidades de la sociedad civil regional: algunas iniciativas	353
Cuadro 14.1	Centroamérica: fuentes de información para el estudio de migraciones	362
Cuadro 14.2	Centroamérica: migración neta y porcentaje de migrantes intra y extraregionales alrededor de 1970, 1980 y 1990	364
Cuadro 14.3	Importancia de los emigrantes extraregionales por país	365
Cuadro 14.4	Salarios mínimos a diciembre de 1993	366
Cuadro 14.5	Costa Rica: características sociodemográficas seleccionadas de la población nacida en el extranjero. 1984 y 1997	368
Cuadro 14.6	Comparación de indicadores de la inserción en el mercado de trabajo de costarricenses y de nacidos en Nicaragua. 1997	370
Cuadro 14.7	Comparación de indicadores de pobreza y cobertura de salud entre costarricenses y nacidos en Nicaragua. 1997	371
Cuadro 14.8	Población nacida en países de Centramérica y residente en Estados Unidos, Canadá y México según los censos. Alrededor de 1970, 1980 y 1990	372
Cuadro 14.9	Estados Unidos: características sociodemográficas y económicas seleccionadas de la población nacida en los países de Centroamérica en 1990	373
Cuadro 14.10	Participación de las remesas familiares en la economía de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. 1980, 1985, 1990, 1995-1996	375
Cuadro 14.11	El Salvador: evolución del porcentaje de hogares y de personas que reciben remesas. 1991-1997	376
Cuadro 14.12	El Salvador: hogares pobres y no pobres según reciban o no remesas. 1997	377
Cuadro 14.13	Estados Unidos: extranjeros en situación de ser deportados y efectivamente deportados. 1992 y 1996	378

Indice de recuadros

Recuadro 0.1	Los informes nacionales de desarrollo humano	32
Recuadro 0.2	El concepto de desarrollo humano sostenible: el desarrollo centrado en las personas	33
Recuadro 0.3	Estudios de base y redes de investigación	35
Recuadro 0.4	Información básica del informe	36
Recuadro 1.1	Declaración de Estocolmo	51
Recuadro 1.2	Veinticinco años después	52
Recuadro 2.1	Las "visiones" como metodología de investigación	65
Recuadro 2.2	¿Por qué denominar morazánica esta visión?	65
Recuadro 2.3	Expresiones de la visión morazánica	67
Recuadro 2.4	¿Por qué denominar cartaga a esta visión?	68
Recuadro 2.5	Expresiones de la visión cartaga	69
Recuadro 2.6	¿Por qué denominar caribeña a esta visión?	70
Recuadro 2.7	Expresiones de la visión caribeña	72
Recuadro 2.8	¿Por qué denominarlas visiones ausentes?	72
Recuadro 2.9	Expresiones sobre Centroamérica como exclusión	73
Recuadro 2.10	Una expresión sobre Centroamérica como promesa frustrada	73
Recuadro 2.11	Expresiones sobre Centroamérica como esperanza	74
Recuadro 2.12	Otra forma de ver Centroamérica: las visiones regionales según un estudio del BID y la CEPAL	74
Recuadro 2.13	Una visión maya sobre el pluralismo	76
Recuadro 3.1	Caracterización de los actores sociales	80
Recuadro 4.1	Un esfuerzo regional: el Informe de la CCAD sobre el Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica 1998	102
Recuadro 4.2	Resumen de los principios de la Conferencia de Dublín (1992)	103
Recuadro 4.3	Cinco actividades humanas determinantes para el manejo del agua	109
Recuadro 4.4	Interdependencia internacional en la cuenca del río Lempa	110
Recuadro 4.5	Importancia de la rehabilitación de las zonas de ladera	113

Recuadro 4.6	Importancia comparativa de la cuenca del río Grande de Tárcoles	117
Recuadro 4.7	La contaminación de la cuenca del lago Amatitlán, Guatemala	118
Recuadro 4.8	El acuífero de Managua	120
Recuadro 4.9	Expansión del Área Metropolitana de San Salvador y los acuíferos	122
Recuadro 4.10	Esfuerzos de resolución del problema de manejo del agua	123
Recuadro 5.1	¿Cómo se mide el grado de preparación de los países para competir internacionalmente?	128
Recuadro 5.2	Grado de penetración de Centroamérica en el mercado de los Estados Unidos, 1990-1997	130
Recuadro 5.3	La propuesta del INCAE para Centroamérica	131
Recuadro 5.4	Centroamérica y ALCA: las negociaciones de Centroamérica con los bloques comerciales en el hemisferio	133
Recuadro 5.5	Temas analizados en la comparación del grado de preparación de los países	133
Recuadro 5.6	Preparación para negociar y preparación para competir	144
Recuadro 5.7	El grado de preparación de Costa Rica: extracto del IV Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 1997	146
Recuadro 5.8	La economía salvadoreña: extracto del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador	149
Recuadro 5.9	El grado de preparación de Guatemala: extracto del Informe Guatemala: los contrastes del desarrollo humano	151
Recuadro 5.10	La economía hondureña: extracto del Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras 1998	153
Recuadro 5.11	La globalización presenta efectos sociales diferenciados sobre las economías campesinas, en detrimento de las más pobres	154
Recuadro 5.12	Efectos del huracán Mitch en el grado de preparación de los países	156
Recuadro 5.13	El desafío de la preparación de los pequeños y medianos empresarios	157
Recuadro 6.1	Equidad, brechas e integración social	163
Recuadro 6.2	Limitaciones del estudio	164
Recuadro 6.3	El desafío de la vejez	168
Recuadro 6.4	El problema de la eficiencia	171
Recuadro 6.5	Limitaciones de las fuentes estadísticas sobre empleo	171
Recuadro 6.6	Empleo rural	174
Recuadro 6.7	Métodos de medición de la pobreza y políticas sociales	175
Recuadro 6.8	Mercado laboral y pobreza	177
Recuadro 6.9	El avance tecnológico presenta sesgos particularmente inequitativos en sociedades mayoritariamente pobres	178
Recuadro 6.10	Problemas de las instituciones de salud	180
Recuadro 6.11	Principales instituciones de los sistemas nacionales de salud en Centroamérica	181
Recuadro 6.12	Formación profesional del personal docente	182
Recuadro 6.13	Los sistemas nacionales de educación muestran similitudes institucionales	184
Recuadro 6.14	Panorama de la oferta educativa universitaria en Centroamérica	185
Recuadro 7.1	Metodología para la investigación sobre el estado de derecho y las democracias electorales	196
Recuadro 7.2	¿Qué es un estado democrático de derecho?	197
Recuadro 7.3	El desafío militar: del poder político al poder económico	198
Recuadro 7.4	El concepto de seguridad democrática	201
Recuadro 7.5	Las víctimas del silencio: derechos humanos e impunidad	203
Recuadro 7.6	Dificultades para la medición de la criminalidad	207
Recuadro 7.7	Delincuencia: las nuevas formas de violencia en Centroamérica	208
Recuadro 7.8	El concepto de democracia electoral	211
Recuadro 7.9	¿Cómo abordar el estudio de los sistemas de partidos?	215
Recuadro 7.10	Igualdad de oportunidades y de representación política de las mujeres	217
Recuadro 7.11	Tipos de participación ciudadana	219
Recuadro 7.12	Diálogo y negociación en Centroamérica	223
Recuadro 8.1	El estudio de los gobiernos locales	232
Recuadro 8.2	¿Qué es descentralización?	234
Recuadro 8.3	Estrategia y dificultades para el estudio de las finanzas municipales	235
Recuadro 8.4	PROMUNI: un camino para el financiamiento de infraestructura básica urbana	238
Recuadro 8.5	La cooperación internacional en el desarrollo local: Fundación DEMUCA	241
Recuadro 8.6	Beneficios de la participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua	243
Recuadro 8.7	Apoyo a la cooperación transfronteriza de los gobiernos locales: el caso de FUNPADEM	244

Recuadro 8.8	Organizaciones electorales no partidarias en las municipalidades	245
Recuadro 8.9	Motivaciones para la participación ciudadana	249
Recuadro 9.1	El riesgo aceptable	254
Recuadro 9.2	Género y desastres en Centroamérica	256
Recuadro 9.3	Definiciones y vertientes de acción para la gestión del riesgo	262
Recuadro 9.4	Falta de articulación entre proyectos regionales	266
Recuadro 9.5	Consolidar la función amortiguadora de las áreas protegidas, cuencas hidrográficas y humedales	267
Recuadro 9.6	La vulnerabilidad, la ubicación y el diseño de infraestructura vial, energética y urbana	269
Recuadro 9.7	Los incendios forestales en 1998	271
Recuadro 9.8	La auditoría social para la emergencia y la reconstrucción	272
Recuadro 10.1	Metodología de investigación	276
Recuadro 10.2	El trabajo infantil peligroso y explotador	276
Recuadro 10.3	Perspectivas políticas para los jóvenes: el Encuentro Internacional de la Juventud "América es joven"	277
Recuadro 10.4	El reconocimiento de los y las adolescentes como personas y los modelos jurídicos	282
Recuadro 10.5	Una oportunidad para poner a derecho nuestras sociedades ...	291
Recuadro 10.6	Metodología empleada para el estudio de las maras	292
Recuadro 10.7	Testimonio	292
Recuadro 10.8	Opinión documentada llama a dimensionar correctamente la importancia de la delincuencia juvenil	293
Recuadro 10.9	Las maras y las pandillas juveniles en Centroamérica	294
Recuadro 10.10	Los jóvenes maras y la capacitación laboral	295
Recuadro 10.11	Tipos de maras	298
Recuadro 10.12	Buenas experiencias de trabajo con jóvenes maras no cuentan con un claro apoyo social	299
Recuadro 11.1	Las instituciones fundamentales de la integración regional en los años 60: ODECA y MCCA	310
Recuadro 11.2	El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)	311
Recuadro 11.3	Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA	312
Recuadro 11.4	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)	313
Recuadro 11.5	Una institución con historia: la Corte Centroamericana de Justicia	315
Recuadro 11.6	Relaciones externas de Centroamérica	320
Recuadro 11.7	Avances de la reforma institucional del SICA	321
Recuadro 11.8	La integración centroamericana en las constituciones políticas	323
Recuadro 12.1	Una iniciativa para modernizar los sectores productivos: el programa regional de competitividad	329
Recuadro 12.2	Tratamiento a la inversión extranjera	330
Recuadro 12.3	Impacto de la integración sobre el sector empresarial	333
Recuadro 13.1	Sociedad civil: un concepto difuso y disputado	344
Recuadro 13.2	Las organizaciones empresariales en Centroamérica	348
Recuadro 13.3	Los movimientos de mujeres en Centroamérica: un proceso en desarrollo	351
Recuadro 13.4	El desarrollo del CACI y la ICIC	352
Recuadro 13.5	La conformación del CNDS en El Salvador y Nicaragua	354
Recuadro 13.6	Las organizaciones comunales buscan mayor protagonismo regional	355
Recuadro 13.7	La Declaración de Comalapa y la reunión del Grupo Consultivo Especial para Centroamérica	357
Recuadro 14.1	Una gran diversidad de migrantes y tipos de migración	360
Recuadro 14.2	¿Por qué las personas migran?	361
Recuadro 14.3	El huracán Mitch y la amnistía migratoria de Costa Rica	367
Recuadro 14.4	Impactos y usos de las remesas	377
Recuadro 14.5	Principales aspectos de la nueva legislación migratoria de Estados Unidos: IIRIRA, EDPA, Welfare Reform Act	380

Indice de gráficos

Gráfico 1.1	Índice del Producto Interno Bruto por país	42
Gráfico 1.2	Centroamérica: participación de los flujos comerciales intraregionales en el comercio exterior de los países. 1970-1997	43
Gráfico 5.1	Costa Rica: grado de preparación para participar en ALCA	146
Gráfico 5.2	El Salvador: grado de preparación para participar en ALCA	150
Gráfico 5.3	Guatemala: grado de preparación para participar en ALCA	151
Gráfico 5.4	Honduras: grado de preparación para participar en ALCA	152
Gráfico 5.5	Nicaragua: grado de preparación para participar en ALCA	155
Gráfico 5.6	Panamá: grado de preparación para participar en ALCA	156
Gráfico 6.1	Centroamérica: universidades por país. 1998	185
Gráfico 7.1	Tasas de victimización en los países de Centroamérica. 1996-1997	207
Gráfico 7.2	Centroamérica: porcentaje de abstencionismo por país en las elecciones presidenciales en la década de los 90	218

Indice de figuras

Figura 4.1	Cuenca del río Grande de Tárcoles como fuente y sumidero	116
Figura 7.1	Centroamérica: modelo de facilitación para los procesos de concertación	224
Figura 7.2	Centroamérica: contenido del modelo de facilitación para la concertación	224
Figura 9.1	Huracán Mitch: distribución de lluvias del 29 al 31 de octubre de 1998	260
Figura 12.1	Modelo de desarrollo empresarial con enfoque regional	339

Indice de mapas

Mapa 4.1	Centroamérica: precipitación promedio anual	104
Mapa 4.2	Centroamérica: ríos por vertientes del Pacífico y Atlántico	105
Mapa 4.3	Densidad de población por municipio	107
Mapa 4.4	Centroamérica: cobertura vegetal del suelo	108
Mapa 4.5	Ubicación de la cuenca del río Lempa	110
Mapa 4.6	El Salvador: laderas y cuenca del río Lempa	111
Mapa 4.7	Uso del suelo de la cuenca del río Lempa	112
Mapa 4.8	Costa Rica: ubicación de la cuenca del río Grande de Tárcoles	114
Mapa 4.9	Costa Rica: concentración de la población en la cuenca del río Grande de Tárcoles	115
Mapa 4.10	Nicaragua: densidad de población por municipio en la zona del acuífero de Managua	119
Mapa 4.11	Nicaragua: niveles de permeabilidad del acuífero de Managua	121
Mapa 9.1	Centroamérica: viviendas destruidas por el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua y número de inundaciones para el resto de los países. 1988-1998	269

ESTADO DE LA REGION

Consejo Asesor

Marta Altolaquirre, Leonor Calderón, Wilson Campos, Carlos Manuel Castillo (recientemente fallecido), Luis Consenza, Héctor Dada Hirezi, Ernesto Leal, Raúl Leis, Adriana Prado, Lorena San Román, Ricardo Sol, Mario Solórzano, Edelberto Torres-Rivas y Samuel Yankelewitz

Coordinador del proyecto

Miguel Gutiérrez Saxe

Coordinadores del informe

Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Cullell

Equipo técnico del proyecto

Alberto Mora, Elisa Sánchez, Marcela Román Forastelli, Evelyn Villarreal

Edición

Alexandra Steinmetz y Ximena del Río

Reconocimiento

El Dr. Carlos Manuel Castillo, distinguido centroamericano, economista y político, desde el inicio nos apoyó como miembro del Consejo Asesor del proyecto Estado de la Región. Reconocemos, agradecidos, sus ideas en las páginas de este informe.

R RECONOCIMIENTOS

Desde la etapa del planteamiento

hasta la etapa final de preparación de este documento se contó con el valioso apoyo de cientos de centroamericanos y centroamericanas que hicieron posible el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica. El proyecto desea dejar constancia explícita de esta amplia participación y expresar su agradecimiento en estas páginas, aún con el riesgo de caer en omisiones.

Consejo Asesor

Catorce personalidades centroamericanas aceptaron formar parte del Consejo Asesor del informe y desinteresadamente compartieron su valioso tiempo, experiencias y conocimientos, enriqueciendo con sus comentarios y participación los planteamientos y los resultados de las investigaciones. Nos honran perteneciendo a este Consejo Asesor: Marta Altolaquirre (COPREDEH, Guatemala), Leonor Calderón (Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, Panamá), Wilson Campos (Mesa Nacional Campesina, Costa Rica), Luis Consenza (FIDE, Honduras), Héctor Dada (FLACSO, El Salvador), Ernesto Leal (SICA, El Salvador), Raúl Leis (CEASPA, Panamá), Adriana Prado (PNUD, Costa Rica), Lorena San Román (Consejo de la Tierra, Costa Rica), Ricardo Sol (CSUCA, Costa Rica), Mario Solórzano (GESTA, Guatemala), Edelberto Torres-Rivas (PNUD, Guatemala) y Samuel Yankelwitz (UCCAEP, Costa Rica). También fue miembro distinguido del Consejo el Dr. Carlos Manuel Castillo (CEFSA, Costa Rica), fallecido recientemente.

Los auspiciadores

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio de sus oficinas y personal en cada país de la región, constituyó un apoyo indispensable en la realización de la consulta, el contacto con los investigadores y la organización de diversas actividades en los países.

Nuestro agradecimiento a la Dirección para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD, a Fernando Zumbado (director hasta 1998), a Elena Martínez (directora actual), a Jakob Simonsen, Pedro Cote y Andrew Russell. Igualmente, a Oscar Yujnovski y Carmen Arias, por el apoyo administrativo, ésta última desde la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

Agradecemos a los Representantes Residentes de PNUD en Centroamérica: Carmelo Angulo, de Nicaragua; Ligia Elizondo Cabrera, de Panamá; Lars Franklin, de Guatemala; Zoraida Mesa, de Honduras; Joana Merlin Scholtes (hasta 1998) y Bruno Moro, de El Salvador y Hans Kurz (hasta 1998) y Virginia Trimarco, de Costa Rica. Asimismo, a las contrapartes designadas para el proyecto en cada oficina, con sus respectivos equipos de trabajo: Rafael Góchez, Ximena Ibáñez, Amelia Márquez de Pérez y María Rosa Renzi.

En la oficina de Desarrollo Humano de Honduras, a Efraín Díaz (coordinador), Carlos Cárdenas, Rolando Sierra, Ximena Ibáñez, Celeste Mencía, Ana Oyuela, Marcia Rivera; en El Salvador, al equipo del Proyecto Estado de la Nación: Aída Argueta, Jorge Donis, Esther Alicia López y Roberto Rivera (coordinador); en Nicaragua,

a Jorge Mejía, María Rosa Renzi, Kay Stubbs y Carlos Urrutia; en Guatemala, a Juan Alberto Fuentes (coordinador), Claudia Muñoz y Edelberto Torres; en Panamá, Amelia Márquez de Pérez.

La Unión Europea, como otro de los auspiciadores, brindó en todo momento un valioso apoyo al informe. Agradecemos a todos los que colaboraron con el proyecto en la oficina de San José, representados en la persona de Dieter Köning, Jefe de Delegación.

También dejamos constancia de nuestro agradecimiento a los auspiciadores nacionales del proyecto Estado de la Nación en Costa Rica: el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en particular a José Andrés Masís y la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), a Rodrigo Alberto Carazo (Defensor de los Habitantes 1993-1997), Olga Goldenberg (funcionaria de la DHR en el período 1993-1998), Sandra Piszik (Defensora de los Habitantes actual) y Juan Manuel Cordero (Director de Despacho de la DHR).

El acompañamiento del SICA desde los inicios del Proyecto, ha permitido profundizar la perspectiva regional y mejorar el abordaje del proceso de integración. Al Secretario General, Ernesto Leal y a su equipo de asesores, entre ellos: Mauricio Herdocia, Pablo Pastor y Carlos Ramiro Martínez, nuestra gratitud por su apoyo en la búsqueda de información, lectura y comentarios de documentos.

La consulta

El Informe recibió insumos para la elaboración del temario durante una consulta efectuada en noviembre y diciembre de 1997, en la que 140 personalidades centroamericanas expusieron sus principales inquietudes e intereses en cuanto al desarrollo de la región. El invaluable tiempo y la amable atención de cada uno de ellos significó darle contenido, viabilidad y utilidad a la idea de un informe regional. Mencionar sus nombres es poco reconocimiento en comparación con su aporte y con el apoyo que le han seguido brindando al proyecto desde entonces. A continuación se presenta un listado de las personas entrevistadas y las instituciones en las que se desempeñaban al momento de la consulta.

Costa Rica: Ana Elena Badilla (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano), Epsy Campbell (Foro de Mujeres para la Integración), Wilson Campos (ICIC), Carlos Manuel Castillo (CEFSA), Rodolfo Cerdas (CIAPA), Emilio Bruce Jiménez (Corporación EOS/Fischel), Eduardo Li-

zano (CEFSA), Mario Mondol (APSE), Abelardo Morales (FLACSO), Hugo Alfonso Muñoz (UCR), Laura Rodríguez (MEIC), Marco Vinicio Ruiz (Cámara de Industrias), Lorena San Román (Consejo de la Tierra), Luis Guillermo Solís (Ministerio de Relaciones Exteriores), Johnny Soto (Unión de Gobiernos Locales), Constantino Urcuyo (Diputado), Albino Vargas (ANEP), Zarella Villanueva (Corte Suprema de Justicia), Samuel Yankelewitz (UCCAEP), Víctor Zapata (APSE).

El Salvador: Archie Baldocchi (Banco Agrícola Comercial), Deborah Barry (PRISMA), Enrique Borgo-Bustamante (Vicepresidente de la República de El Salvador), Carlos Briones (FLACSO), Carlos Cañas (Procurador Adjunto para el Medio Ambiente), Ricardo Córdoba (FUNDAUNGO), Héctor Dada Hirezi (FLACSO), Esperanza de Rivas (Ministerio del Ambiente), Francisco De Sola (Comisión Presidencial para el Desarrollo Sostenible), José Benjamín López (Universidad Nacional), Carlos Ramiro Martínez (SICA), Eduardo Morazán (COMURES), Inés Ortiz (Ministerio del Ambiente), Hermán Rosa (PRISMA), Roberto Rubio (FUNDE), Verónica Simán (Ministerio de Relaciones Exteriores), Dimas Vanegas (ADEL Chalatenango), Antonio Villacorta (FONAES), Rubén Zamora (Diputado).

Guatemala: María del Carmen Aceña (CIEN), Richard Aitkenhead (IDC), Manuela Alvarado (Diputada), Clara Arenas (AVANCSO), Bernardo Arévalo (PNUD), Edgar Balsells (Ex-vice ministro de Planificación), Juan Luis Bosch (Multinversiones), Ricardo Cajas (Alcaldía de Quetzaltenango), Rolando Castillo (Proyecto DH), Fanny Estrada (AGEXPRONT), Juan Alberto Fuentes (PNUD), Paul Menchú (Fundación Rigoberta Menchú), Rubén Najera (SIECA), Mario Nathusius (CEMACO), Carlos Roberto Pérez (SIECA), René Poitevin (FLACSO), Ileana Polanco (Ministerio de Economía), Luis Reyes Mayén (GESTA), Pablo Rodas (ASIES), Marilú Serovic (Supermercados Paiz), Catalina Soberanis (Ex-diputada Convergencia), Mario Solórzano (GESTA), Ricardo Stein (SEPAZ), Willian Stixrud (ANACAFE), Edelberto Torres Rivas (PNUD).

Honduras: Manuel Acosta (PARLACEN), Emelina Arzú (CUTH), Jacobo Atala (Banco BAMER), Lesbia Barrios (CUTH), María Concepción Betanco (ACAN), German Cáliz (Pastoral Social), Jorge Canahuati (Diario La Prensa), Isabel Cárcamo (CUTH), Rafael del Cid (CDHH), Noemi de Espinoza (Comisión Cristiana de

Desarrollo), Adolfo Facussé (Fundación José María Covelo), Norman García (FIDE), Ramón Custodio (CODEH), Alcides Hernández (UNAH-Maestría en Economía), Calixto Hernández (CUTH), Jimmy Hernández (BCIE), Cristiano Herrera (ACAN), Ajax Irías, Sergio Membreño (PNUD), Guillermo Molina (SETCO), Rafael Murillo, Rodolfo Pastor Fasquelle (Ministro de Cultura), Dennis Ponce (CUTH), Leticia Salomón (UNAH-CEDOH), Vilma Sierra (COHEP), José Toribio Aguilera, Leo Valladares (CDHH).

Nicaragua: Alvaro Argüello (UCA), Miriam Argüello (Alianza Conservadora), Juan Bautista Arrién (PREAL-UCA), Sylvia Ayón (PNUD), Pablo Antonio Cuadra, Alvaro Fiallos (UNAG), Xavier Gorostiaga (UCA), Teresa Hernández (Puntos de Encuentro), Agenor Herrera (MEDE), Jaime Incer (Banco Central), José Ignacio López (SDNNIC), Alejandro Martínez-Cuenca (FIDEG), Eduardo Montealegre (Ministro de la Presidencia), Sofía Montenegro (CINCO), Orestes Papi (CRIES), Mayra Pasos, Henry Ruiz, Orlando Solórzano (APENN), Carlos Tünnerman (UNESCO), Edwin Zablah (FACS), Ricardo Zambrana Díaz (IIAL), Ricardo Zambrana Godoy (CRIES).

Panamá: Luis Barraza (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Leonor Calderón (Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), Markela Castro (Gabinete Social), Víctor Cucalón (PNUD), Rosa Elena De la Cruz (MIPE), Charlotte Elton (CEASPA), Carlos González (CIESA), Carmen González (Universidad de Panamá), Claudia Guerrero (Cámara de Comercio), Idalis Herrera (DGEC-SISPO), Juan Jované (IDEN), Rubén Lachman (CIESA), Raúl Leis (CEASPA), Elda Maud (Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), Maritza Noris Herrera (PARLACEN), Eduardo Pazmiño (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Juan Planells (Sindicato de Industriales), Rodrigo Tarté (Consultores GEA), Luisa Turolla (CIESA), Daniel Vega (Sindicato de Industriales).

Además debemos mencionar la colaboración de Ligia Castro (INCAE) en la identificación y comunicación con muchos de los empresarios que participaron en esta consulta.

La investigación

De acuerdo con la organización inicial de los temas, doce coordinadores temáticos participaron en la elaboración del Informe:

► Richard Aitkenhead, de Inversiones y Desarrollo en Centroamérica (IDC), de Guatemala, en el tema Esfuerzos empresariales en la integración.

► Juan Bautista Arrién, del Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina de la Universidad Centroamericana (PREAL-UCA), de Nicaragua, en el tema Reformas recientes en el campo de la educación.

► Deborah Barry, del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), El Salvador, en el tema Desafíos ambientales en el uso del agua.

► Carlos Benavente, de la Fundación Augusto César Sandino (FACS), de Nicaragua, en el tema Esfuerzos de la sociedad civil en la integración.

► Helio Fallas (Costa Rica) en el tema Desafíos regionales de la apertura comercial.

► Luis Armando Lázaro, de la Asociación Cultural Incorporate (Costa Rica/Guatemala) en el tema Diversas visiones de la región.

► Alicia Mirta Maguid (Argentina) en el tema Los desafíos de las poblaciones: migraciones Internacionales en Centroamérica.

► Eduardo Núñez y Fernando Zeledón del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, respectivamente (Costa Rica), en el tema Desafíos institucionales y ciudadanos.

► José Antonio Pereira (El Salvador), en el tema Reformas recientes en el campo de la salud.

► Pablo Sauma (Costa Rica), en el tema Brechas de equidad y desarrollo humano.

► Luis Guillermo Solís (Costa Rica), participó durante la etapa de exploración y planteamiento de la investigación sobre el sistema de alerta temprana. Carla Morales fue la asistente de investigación.

Además, varias organizaciones aportaron al proceso de investigación recursos humanos y financieros, así como su experiencia regional para el desarrollo conjunto de temas afines, mediante la suscripción de acuerdos de cooperación, arreglos institucionales y otras colaboraciones específicas para el Proyecto. Esas entidades son:

► Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CE-PREDENAC, Panamá), en el tema de desastres naturales y vulnerabilidad. Particularmente se agradece a Luis Rolando Durán por su confianza en esta iniciativa.

► Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), subsele en México, elaboró cuatro recuadros que se incluyeron en los capítulos 5, 6 y 12, gracias a las gestiones del señor Rómulo Caballeros y a los encargados de preparar estos aportes: Pablo Serrano, Ricardo Zapata y José Octavio Martínez.

► Federación de Municipios Centroamericanos (FEMICA, El Salvador), para la investigación del capítulo sobre gobiernos locales, a cargo de Patricia Durán.

► Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) que desarrolló el tema de Participación ciudadana en los procesos electorales y Sistemas de electorales y de mediación política, ambos para el capítulo 7.

► Organización Internacional para la Migraciones (OIM, Costa Rica), para la investigación correspondiente al capítulo “Los esfuerzos de las poblaciones”. En especial a Roberto Kozak y Ricardo Cordero.

► Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante dos de sus proyectos regionales con sede en Costa Rica, el proyecto Regional de Justicia y el proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica.

► Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina de la Universidad Centroamericana (PREAL-UCA), Nicaragua, para el estudio de las reformas recientes en el campo de la educación.

Capítulo 1: Sinopsis del I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

Esta síntesis estuvo a cargo del equipo técnico del Proyecto, con base en los insumos que se recibieron de los investigadores.

Agradecemos el aporte de Edelberto Torres-Rivas con la elaboración del recuadro Centroamérica 25 años después...

También fue muy valiosa la revisión y

comentarios de este capítulo que hicieron las contrapartes del Proyecto en las oficinas nacionales del PNUD en Centroamérica, mencionadas en párrafos anteriores, y por parte del SICA, las sugerencias de Ernesto Leal y Mauricio Herdócia.

Capítulo 2: Las diversas visiones sobre la región

El documento base para este capítulo fue preparado por Luis Armando Lázaro y fue posible gracias a la atención de más de cuarenta entrevistados, cuyas respuestas son el fundamento de ese trabajo. También se contó con la colaboración de Narciso Cojtí, quien elaboró un ensayo sobre Los acuerdos de paz y los pueblos indígenas en Guatemala. Las personas entrevistadas a lo largo del istmo fueron:

Belice: Angel Cal, Roy Cayetano, Godsman Ellis, Linda Gamero, Diane Haylock, Godfrey Smith.

Costa Rica: Rodrigo Arias, Wilson Campos, Jaime Delgado, Fernando Durán, Federico Gutiérrez, Adriana Prado, Vicki Pérez-Ratton, Eduardo Saxe, Constantino Urcuyo.

El Salvador: Beatriz Alcaine, Manlio Argueta, Héctor Dada, Mario Lungo, Carlos Ramiro Martínez, Marco Rivera.

Guatemala: Rodrigo Asturias, Jorge Briz, Roberto Cabrera, Mario Ellington, Rigoberta Menchú, Próspero Penados, Rigoberto Quemé, Edelberto Torres Rivas, Rosalina Tuyuc.

Honduras: Regina Aguilar, Guillermo Anderson, Lesbia Barrios (CUTH), Ajax Irías, Ricardo Martínez, Juanita Pavón, Isadora Paz, Roberto Sosa.

Nicaragua: Juan Bautista Arrién, Gloria Bacon, Pablo Antonio Cuadra, Oscar Núñez, Sergio Ramírez, Emilia Torres y Carlos Tünnerman.

Panamá: Jesús Almencia, José Cambra, Marco Gandásegui, Tito González, Rubén Lachman, Raúl Leis, Roberto Méndez, Edgar Soberón, Luisa Turola.

Capítulo 3: Las sociedades multiculturales

El capítulo fue coordinado por Luis Armando Lázaro, a partir de las ponencias de Alfonso

Arrivillaga (Guatemala), Máximo Ba'tuil (Guatemala), Irán Carera (Nicaragua), Luis Córdoba (El Salvador), Juan Jované (Panamá), Ajax Irias (Honduras), Alejandra Loría (Costa Rica), Gerardo Maloney (Panamá), José Francisco Medina (Nicaragua), Manuel Monestel (Costa Rica), Miguel Sobrado (Costa Rica), Narciso Cojtí (Guatemala), Lorena Cuerno (El Salvador), Germán Chacón, Tito Estrada y Alejandro Tosatti (Costa Rica).

En los capítulos 2 y 3 apoyaron a los investigadores Sharon Palacio (Belice), Vinicio Letona, Carlos Camacho, Tito Medina, Patricia Samayoa, Andrea Carrillo y Sergio Valdés de Guatemala; América Rodríguez y Mario Lungo, de El Salvador; José Francisco Medina y Gloria Bacón, de Nicaragua; María de los Angeles Aguilar, Irene Solera, Sylvie Durán, Drew Irwin y Epsy Campbell, de Costa Rica, María Angelica Arribau, Javier España, José Cambra, Sandra Schjelderup, Nyra Soberón y Jesús Almencia, de Panamá.

Capítulo 4: El desafío del agua en Centroamérica

El equipo de investigación estuvo conformado por Deborah Barry, Hermán Rosa, Raúl Artiga y Hugo Molina, de PRISMA, El Salvador.

Capítulo 5: El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional

El capítulo fue elaborado por Helio Fallas con la asistencia de Luis Diego Fallas y Sandra Trejos. Contó también con colaboraciones específicas en recuadros de Richard Aitkenhead (Guatemala), Claudio Ansorena (Costa Rica), Pablo Serrano (CEPAL, México) y Ricardo Zapata (CEPAL, México).

En la ronda de entrevistas que se realizó con el fin de recopilar información participaron:

Costa Rica: Jorge Barboza, Marvin Herrera, Carlos Murillo, José Paiz Moreira, Silvia Salazar y Rodolfo Trejos.

El Salvador: Jaime Acosta, Carolina Alas de Franco, Orlando Altamirano, Jorge Arriaza, Rafael Barrasa, Peter Bryce, Edgar Cruz, Ernesto Leal, Mauricio Herdocia, Carlos Ramiro Martínez, Alfredo Millian, Antonia Vásquez y Héctor Dada.

Guatemala: Roberto Ardón, Edgar Balsells, Fanny Estrada, Juan Alberto Fuentes, Enrique Lacks, María Isabel Morales, Alfonso Pimentel,

Haroldo Rodas y Pedro Luis Toledo.

Honduras: Ana Abarca, Gustavo Alfaro, Patrick Dumazert, Fernando Chinchilla, Fernando García, Mauricio Mejía, Vilma Sierra, Juan Antonio Bendeck, Félix Garrid y Juan Manuel Pacas.

Nicaragua: Oscar Alemán, Humberto Argüello, Gerardo Salinas, Gilberto Solís.

Panamá: Héctor Barreyro, Amael Candanedo, Arnaldo Chibbaro, Jorge Luis Epifanio, Juan Jované, Miguel Lee, Víctor Lewis, Amelia Márquez, Ricardo Muñoz, Luis Quesada, Dinal Quiel, Ventura Vega.

Capítulo 6: El desafío de la equidad social

El capítulo fue trabajado por Pablo Sauma, con la colaboración de Isidora Chacón. El subtema de reformas en el campo educativo estuvo a cargo de Juan Bautista Arrién y el equipo de trabajo de PREAL-UCA: Rafael Lucio y Miguel de Castilla. Los investigadores que brindaron información de cada país son Juan Bosco (Panamá), Agustín Fernández (El Salvador), Carmen Galo (Guatemala) y Bethenia Galo (Honduras). El subtema de las reformas en el campo de la salud se desarrolló bajo la coordinación de José Antonio Pereira; trabajaron como investigadores Ligia Eugenia de Nieto y Edgar Alfredo Martínez, de El Salvador.

Durante una gira por varios países centroamericanos se entrevistó a las siguientes autoridades de los ministerios de salud y las instituciones de seguridad social: Alexandra Lobo (Costa Rica), Mario López (Costa Rica), Hernán Luque (Panamá), Cosme Trujillo (Panamá), Estuardo Herrera (Guatemala), Tito Rivera (Guatemala), Luis Octavio Angel (Guatemala) y Humberto Alcides Urbina (El Salvador). Elaboraron algunos recuadros con subtemas específicos Ludwig Güendell (UNICEF, Costa Rica), Marcela Román (Proyecto Estado de la Región), Pablo Serrano (CEPAL, México) y Clotilde Fonseca y Marcela Gutiérrez (Fundación Omar Dengo, Costa Rica)

Capítulo 7: El desafío de los Estados de derecho y la representación política

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, en las personas de Eduardo Núñez (Costa Rica) y Fernando Zeledón (Costa Rica), respectivamente, coordinaron la red de

investigadores encargada del capítulo; la asistente de investigación fue Krissia Brade.

Trabajaron Laura Chinchilla (Costa Rica), como investigadora regional en el subtema de la construcción de Estados de derecho, Randall Arias, como asistente de investigación, y los investigadores nacionales en cada país: Javier Arguedas (Costa Rica), Sergio Cuarezma (Nicaragua), Rafael Benítez (El Salvador), Kenneth Madrid (Honduras), Brenda Quiñonez (Guatemala) y Marcela Márquez (Panamá).

En el subtema de la participación de la sociedad civil en la política el investigador regional fue Manuel Rojas, quien contó con el apoyo de los investigadores de cada país: Carlos Escobar (ASIES, Guatemala), Sonia Cansino y América Ronaldo (Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política, El Salvador), Ramón Custodio y José Acevedo (Comisión de Derechos Humanos, Honduras) y Lina Vega (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Panamá).

Finalmente, para el subtema de los sistemas electorales e intermediación política, el investigador regional fue Rotsay Rosales y los investigadores nacionales: Carlos Escobar Armas (ASIES, Guatemala), Félix Ulloa hijo (Tribunal Supremo Electoral, El Salvador), Ramón Custodio y José Acevedo (Comisión de Derechos Humanos, Honduras), Gladys Bodán (Hagamos Democracia, Nicaragua), Guillermo Villalobos (Centro de Estudios Democráticos de América Latina, Costa Rica), Lina Vega (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Panamá) y César Zúñiga (UCR) (trabajo sobre partidos efectivos y volatilidad). Mario Solórzano aportó el recuadro sobre concertación democrática en Centroamérica.

Este capítulo se benefició de los comentarios y aportes de Ricardo Valverde Gómez.

Capítulo 8: El desafío de gobiernos locales democráticos

El capítulo fue elaborado por medio de una red de investigadores de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), coordinados por Patricia Durán (FEMICA, El Salvador) y Fernando Zeledón (MCCP-Costa Rica). Los responsables de la recolección, elaboración y procesamiento de datos para las matrices básicas fueron: Harry Jager (Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, Research Triangle Institute, El Salvador), Rolando Raudales (Fundación para el Desarrollo

Municipal, Honduras), Olman Villarreal (Universidad de Costa Rica), Juan González (Facultad de Economía, Universidad de San Carlos, Guatemala), Aníbal Culiolis (Instituto Panameño de Desarrollo Municipal, Panamá) y Sigifredo Ramírez (Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal, Nicaragua). El responsable de las síntesis nacionales fue Juan González (Facultad de Economía, Universidad de San Carlos, Guatemala) y la síntesis regional fue elaborada por FEMICA. Se agradece el apoyo técnico de Concepción Orozco y Olman Rojas. Recuadros especiales aportaron Alfredo Stein (PRODEL, Nicaragua), Pedro Lasa (PROMUNI), Héctor Rosada y Tatiana Benavides (FUNPADEM, Costa Rica) y Daniel García (FUNDEMUCA). Este capítulo fue revisado por Ricardo Valverde Gómez.

Capítulo 9: El desafío de la gestión del riesgo y disminución de la vulnerabilidad

La investigación estuvo a cargo de Pascal Girot (Costa Rica), en el marco del convenio de cooperación establecido entre el proyecto y CEPREDENAC. Un insumo adicional que recibió este tema fue la ponencia “Vulnerabilidad ecológica y social de Centroamérica”, elaborada por Miguel Gutiérrez con el apoyo de una red de expertos auspiciada por el gobierno de Suecia y conformada por Ana Jimena Vargas, Rolain Borel (UPaz), Luis Rolando Durán (CEPREDENAC, Panamá), Pascal Girot (Universidad de Costa Rica), Jorge Rodríguez (PNUD, Costa Rica) y Hermán Rosa (PRISMA, El Salvador). El capítulo incluye un recuadro preparado por Enrique Gomáriz (Fundación GESO, Costa Rica).

Capítulo 10: La apuesta al futuro: oportunidades sociales para la niñez y la juventud

Participaron como investigadores Carlos Tiffer (Costa Rica), Alejandro Rojas (Coordinador de los Defensores Públicos de la Niñez) y Lorena Cuerno (El Salvador). El capítulo incluye colaboraciones del proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica de PNUD (Costa Rica), así como una ponencia elaborada por Ana Isabel García y Enrique Gomariz. Se agradece a Elías Carranza por haber facilitado datos de ILANUD sobre justicia penal juvenil en Centroamérica. El recuadro sobre oportunidades para poner a derecho nuestras sociedades, fue elaborado por Milena Grillo (Fundación Paniamor)

Además, Jorge Arturo Chávez hizo una lectura crítica y comentarios al capítulo.

Capítulo 11: Los esfuerzos institucionales para la integración regional

El capítulo fue trabajado por Evelyn Villarreal (Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica). Para la recolección de información se contó con el apoyo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en las personas de Mauricio Herdocia y Pablo Pastor, de El Salvador. Este capítulo se benefició de los comentarios y aportes de Jorge Vargas-Cullell.

Capítulo 12: Los esfuerzos empresariales para la integración regional

Richard Aitkenhead (IDC, Guatemala) tuvo a su cargo la realización del capítulo, para lo cual contó con la colaboración de Peter Klose De Ojeda, Marcela Orellana y Andrea Stein. La sección sobre Evolución reciente de los sistemas financieros fue elaborada por José Octavio Martínez (CEPAL, México).

Durante la etapa de investigación fueron entrevistados: José Raúl González (Corporación Mariposa, Guatemala), Pedro Molina (Grupos Céntrica), Jorge Solares (AVIATECA/TACA), Richard Stoeppler (Imperial Hotels and Resorts, Hoteles Princess en Centroamérica), Juan Manuel Urruela (Banco de América Central) y Ricardo Vázquez (Campero International Corporation).

Capítulo 13: Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional

El documento base para el capítulo estuvo a cargo de Carlos Benavente (FACS, Nicaragua), quien contó con la colaboración de Cecilia Cortés, Alvaro de la Ossa, Alfonso Goitia, Hernando Monge y Orestes Papi (CRIES).

Durante la etapa de investigación fueron entrevistados: Carlos Alvarenga (SICA, El Salvador), Paula Antezana (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica), Amaru Barahona (Hombres de Maíz, Costa Rica), Sinfiriano Cáceres (ASOCODE), Cecilia Cortés (FUNPADEM, Costa Rica), Félix Cristiá (CCC-CA), Alvaro de la Ossa (Costa Rica), Patricia Durán (FEMICA, El Salvador), Douglas Esquivel (FEDEPRICAP, Costa Rica), Rahudy Esquivel (FECAMCO), Alfonso Goitia (Concertación, ICIC), Mauricio Herdocia (SICA, El Salvador), Factor Méndez (CODEHUCA), Andrea Murillo (CEDARENA); Carlos Molina (CCT), Mario Mondol (CONCATEC, Costa Rica), Hernando Monge (CECADE), Orestes Papi (CRIES,

Nicaragua), Ana Quirós (FONG), Mariano Saenz (ASEPROLA), Néstor Villegas (COCEMI) y Edwin Zablah (FACS, Nicaragua). Wilson Campos (Mesa Nacional Campesina) y Abelardo Morales (FLACSO) aportaron valiosos comentarios. Recuadros especiales fueron elaborados por Richard Aitkenhead (IDC), Guido Barrientos (proyecto Estado de la Nación), Ana Cecilia Escalante (UCR, Costa Rica) y Epsy Campbell (Foro de Mujeres por la Integración).

Capítulo 14: Los esfuerzos de las poblaciones

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Alicia Mirta Maguid, quien en la etapa de recolección y procesamiento de la información se contó con el apoyo de las siguientes instituciones:

- ▀ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mediante su Oficina Regional en Costa Rica y sus oficinas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua;
- ▀ Comisión Económica para América Latina/ Centro Latinoamericano de Demografía (CEPAL/CELADE), que aportó la base de datos del Proyecto Investigación de la Migración Internacional en América Latina (IMILA) y los datos sobre centroamericanos residentes en Estados Unidos;
- ▀ Direcciones de estadísticas y censos de Costa Rica y El Salvador, que realizaron procesamientos especiales de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.
- ▀ Direcciones generales de migración y extranjería de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.
- ▀ Asociación para las Migraciones Forzadas (ARMIF).
- ▀ El Productor (Costa Rica).
- ▀ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, Costa Rica).
- ▀ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de Costa Rica y de Guatemala.
- ▀ Proyecto el Estado de la Nación/ PNUD de El Salvador.
- ▀ Catholic Relief Service (CRS) de El Salvador.
- ▀ Secretaría de Integración Centroamericana (SICA).

El capítulo contó con el apoyo técnico de Sylvia de Kozak y Ricardo Cordero. En diferentes

momentos de la investigación también participaron con sus aportes Julián Govea Bash, en la elaboración de cuadros y gráficos; Abelardo Morales, José Vargas, Liliana Rojas, María Antonieta García, Mario Villalobos, María Marta Baez, María Elena González y Marita Begueri Pagés, de Costa Rica; Gino Ennati, de Guatemala; Saúl García Carballo, Daniel Flores Paz, Ricardo Hernández, Verónica Simán de Betancourt, Roberto Rivera, Juan José García, Adela Quesada, Walter Blake, Mauricio Herdocia y Gilberto Lara (SICA), Jaime Miranda y Eva Patricia Rodríguez, todos ellos de El Salvador.

Talleres

Para la preparación del Informe se realizaron diez talleres regionales. El primero se llevó a cabo en diciembre de 1996, con los puntos focales de PNUD en el istmo; correspondió a la etapa de planteamiento y preparación del documento Proyecto. En el segundo taller, efectuado en diciembre de 1997, participaron representantes de instituciones académicas regionales y del SICA. En el transcurso de 1998, durante el proceso de investigación sobre el sistema de alerta temprana se efectuaron dos talleres con especialistas en el tema. En enero de 1999, se realizó una reunión plenaria con los miembros del Consejo Asesor. Y, recientemente, en febrero y marzo de 1999, durante la etapa de validación social de las investigaciones, se realizaron cinco talleres, uno en cada país (con excepción de Panamá), para la presentación y discusión de los capítulos.

Estas jornadas constituyeron una fuente invaluable de buenas ideas, observaciones y diversidad de puntos de vista de los muchos centroamericanos y centroamericanas que, con su asistencia e interés, contribuyeron a fortalecer el carácter regional de esta iniciativa. A continuación se agrupan por país sin ningún orden en especial, a las personas que nos acompañaron en estos talleres:

Costa Rica: Wilson Campos (Mesa Nacional Campesina), Abelardo Morales (FLACSO), Silivia de Kosak, Ricardo Cordero (OIM), Lorena San Román (Consejo de la Tierra), Jenny Reynolds (Universidad Nacional), Carlos Solórzano (Consejo Monetario Centroamericano), Douglas Esquivel (FEDEPRICAP/ UCCAEP), Guido Miranda (Proyecto Estado de la Nación), Helio Fallas (Proyecto Estado de la Nación), Oscar Jara (ALFORJA), Virginia Trimarco (PNUD), Douglas Esquivel (UCCAEP/FEDEPRICAP), Nora Garita

(PNUD), Erick Hess (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas), José Luis Molina (Sala Constitucional), Douglas Campos (PNUD), Adriana Prado (PNUD), Eduardo Núñez (IIDH), Manuel Rojas (UCR), Luis Guillermo Solís, Consuelo Vidal (PNUD), Fernando Zeledón (MCCP), Flor Cubero, James Melanson (Embajada de Canadá), Laura Chinchilla (PNUD), José Torres, Pedro González (CNE), Carlos Brenes (UNA), Carla Morales, Rodolfo Cerdas (CIAPA), Marita Begueri (DGEC), Floribel Méndez (DGEC), Pablo Sauma, Miguel Gómez (Instituto Nacional de Estadísticas), Manuel Baldares (UCR), Ana Esther Posada (CODEHUCA), Gioconda Ubeda (PNUD), José Luis Molina Quesada (UCR), Oscar Jara (ALFORJA), Tatiana Benavides (FUNPADEM), Rotsay Rosales (UCR), María Lourdes González (IIDH), José Andrés Masis (CONARE), Kryssia Brade (UCR), Alejandro Tosatti (InCorpore), Ana Jimena Vargas (El Financiero), Jorge Rodríguez (PNUD), Luis Rolando Durán (CEPREDENAC), Rolain Borel (UPAZ), Pascal Girot (UCR).

El Salvador: Ximena De la Barra (UNICEF), Carolina de Franco (FUSADES), Helena Van Acher (PNUD), Patrick Dumazer (PNUD); Saúl García Carballo (DIGESTYC), Olga Turcios (MUPADE), Carlos Ramiro Martínez (SG-SICA), Héctor Dada Sánchez (Ministerio de Relaciones Exteriores), Mario Imagaña (Cámara de Comercio), Roberto Rivera (PNUD, Estado de la Nación), Aída Argueta (PNUD), Carolina Castillo (UC-Maestría Salud Pública), Jorge Donis (PNUD), Rebeca Marín, José Raúl Trujillo (PDDH), José Roberto Cañas (PDDH), Antonio Villacorta (FONAES), Raúl Huezo (CNDS), José Enrique Barraza (MARN), Hugo Molina (PRISMA), Raúl Artiga (PRISMA), Bruno Bustos (SICA), Rafael Benítez (CSJ), Mauricio Herdocia (SICA), Antonio Molpeceres (PNUD), Rafael Góchez (PNUD), Hermán Rosa (PRISMA).

Guatemala: Manuel Basterrechea (CCAD), Juana Apénchicay (Congreso de la República), Alfonso Arrivillaga (USAC), Tito Medina (Tzi-jolj), Mario Rubén Noi (Liga Maya), Saturnino Figueroa (COPMAGUA), Narciso Cojtí (OIT), Iduvina Hernández (Fundación Myrna Mack), Miguel Sandoval, Sonia Elizabeth Moreno (FRMT-IIIE), Carlos René García (CEFOL-USAC), Jorge Solares (FLACSO), Sergio Flores (IRIPAZ), Ivonne de Rivera (Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana), Roberto Pérez (SIECA), Vinicio Letona (InCorpore), Mario Solórzano Martínez (GESTA), Juan Alberto Fuentes (PNUD/CEPAL), Jorge Escoto (Secretaría de

Planificación); Mirna de Fuentes (CIEN), Carlos Camacho Nassar (MINUGUA), Edelberto Torres-Rivas (PNUD), Carlos Escobar (ASIES), Manfredo Marroquín (Acción Ciudadana).

Honduras: Gustavo Saénz (SETCO), Norma Sandra Reyes (Secretaría de Relaciones Exteriores), Marcia Rivera (PNUD), Rolando Sierra (PNUD), Ximena Ibáñez (PNUD), Mario Riette (CONADES), Alejandro Argeñal (BCIE), Mario A. Mossi (FIDE), Ramón Custodio (CODEH).

Nicaragua: Miguel De Castilla (UCA), Juan Bautista Arrién (UCA), María Rosa Renzi (PNUD), Rebeca Eileen Zúñiga (CCER-CRE), Jorge E. Mejía Peralta (PNUD), Yolanda Lagos (Universidad Politécnica de Nicaragua), María del Carmen Sacasa (CONADES), Rosa Argentina Silva (Alternativa), Luz Danelia Talvera (Fundación Verde Sonrisa), Sonia Medrano (INIEP), Sonia Agurto (FIDEG), Sonia Durán Quiroz (PREAL-UCA), Melba Castillo (PNUD), Nelly Miranda (PNUD), Rafael Zurio (PREAL-UCA), Miguel López (MINSAL), Carlos Benavente (FACS), Edgar Martínez (ISSS), Freddy Cruz (CECSA), José Angel Bermúdez (FNT), Jaime Espinoza (CECSA), Marbel Gamboa (Ministerio de Trabajo), Jan Bjerninger (Embajada de Suecia), Carlos Urrutia (PNUD).

Panamá: Luz Gabriela Cruz (FUNDESCA) y Amelia Márquez (PNUD).

Edición, revisión y diagramación

La edición y revisión técnica de los trabajos de investigación presentados por los consultores fue responsabilidad del equipo coordinador del Proyecto.

Las labores de revisión filológica y corrección de estilo fueron realizadas por Alexandra Steinmetz y Ximena del Río, a quienes agradecemos su enorme esfuerzo y la plena identificación con la iniciativa. Asimismo, a Rosa Villegas por su colaboración en la digitación de los textos finales.

El diseño y la diagramación del informe estuvo a cargo de Erick Valdelomar, de la empresa Neográfica S.A. También deseamos agradecer a Hosana Barquero por su valioso apoyo y por su compromiso con este proyecto.

Las fotos que sirvieron de base para elaborar las ilustraciones de cada parte, fueron cedidas por National Geographic Society, gracias al apoyo de William Allen y Glenna Roth; así como al Grupo La Nación. Nuestro especial agradecimiento para Eduardo Ulibarri y Armando González. La fotografía de los presidentes centroamericanos fue cedida por la Oficina de Protocolo de la Casa Presidencial de Costa Rica.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a todos los miembros del equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación que trabajan en otras áreas: Pablo Calderón, Guido Barrientos, Arlene Méndez, Ricardo Valverde, Alberto López, Vera Brenes y Nora González.

P R O L O G O

El Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

El I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible ha sido

preparado por los ejecutores del proyecto *Informes de Desarrollo Humano para la Consolidación Democrática y la Paz en Centroamérica* (Estado de la Región). Esta iniciativa fue auspiciada de manera conjunta por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD), y el Programa de Democratización y Derechos Humanos de la Unión Europea.

El mandato del Estado de la Región

El proyecto Estado de la Región dio inicio a finales de 1996, cuando la DRALC-PNUD y la Unión Europea decidieron financiar actividades apoyados en la experiencia costarricense de preparación, publicación y difusión de un informe sobre el desarrollo humano sostenible. El Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana expresó al PNUD, su interés en la elaboración de un Informe sobre el Estado de la Región, en el cual se midiera el grado de preparación de los países y las sociedades para la integración regional, como el medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Surgió así, la necesidad de dar un seguimiento sistemático al desarrollo humano y la integración en Centroamérica.

El proyecto recibió dos mandatos:

► Apoyar iniciativas para la elaboración, publicación y difusión de informes nacionales sobre desarrollo humano sostenible.

► Elaborar el I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

Al 30 de abril de 1999, cuatro países del istmo habían publicado sus respectivos informes nacionales, con el apoyo técnico, financiero y, en algunos países, metodológico del Estado de la Región (Recuadro 0.1).

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

¿Por qué un informe regional?

Uno de los problemas más serios para la consolidación de Centroamérica como la región de paz, libertad, democracia y desarrollo visualizada por el Protocolo de Tegucigalpa y reafirmada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y sociedades en la atención de los desafíos regionales. Ello afecta la calidad de las decisiones públicas, en

“Cuando se habla de desarrollo, ¿de qué tipo de desarrollo estamos hablando, para quiénes? El punto de partida del informe debieran ser las personas”.

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
MUJERES, NICARAGUA

“Hay una duplicidad de instituciones, estudios y esfuerzos que deben unificarse para producir un informe con mayor eficiencia, pero no nos caben los egos en nuestras fronteras”

EMPRESARIO, GUATEMALA

RECUADRO 0.1

Los informes nacionales de desarrollo humano

En 1998, el Sistema de Naciones Unidas de Guatemala publicó el informe *Guatemala, los contrastes del desarrollo*. Esta iniciativa fue coordinada por Juan Alberto Fuentes y dirigida por un consejo consultivo con representantes de SEGEPLAN y cuatro universidades, así como varias personalidades. Veintisiete investigadores prepararon los trabajos de base y más de cien personas participaron en los talleres. El informe contiene siete capítulos, cuatro de los cuales abordan los “nuevos temas del debate”, como el uso y abuso de los recursos naturales, la construcción de la democracia política, la multiétnicidad guatemalteca y la violencia e inseguridad ciudadana.

En 1999, el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de El Salvador y la sede del PNUD en ese país publicaron el *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano de El Salvador*, bajo la coordinación de Roberto Rivera Campos, quien contó con el apoyo de un comité académico y científico compuesto por ocho personalidades. Contiene cinco capítulos con temas como equidad y desarrollo social, crecimiento y estabilidad económica, la democracia en transición y el agua como recurso de riesgo. Estos temas fueron coordinados, respectivamente, por FUSADES, UCA, FUNDAUNGO y PRISMA.

En 1998, la sede del PNUD en Honduras publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras*, que fue coordinado por Efraín Díaz Arrivillaga, con el apoyo técnico de catorce consultores y asesores nacionales e interna-

cionales. Aborda siete temas, entre ellos el mundo agrario y la diversidad regional de Honduras, la transición económica, social y política y las visiones sobre el desarrollo del país.

En Costa Rica, un consorcio de cuatro instituciones, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Defensoría de los Habitantes, la sede del PNUD en Costa Rica y la Unión Europea, publicaron, en 1997 y 1998, el tercer y cuarto *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica*. Esta iniciativa fue coordinada por Miguel Gutiérrez Saxe y orientada por un consejo consultivo compuesto por veintitrés personalidades de la sociedad civil y el gobierno costarricenses. Su formato contiene cinco temas permanentes (equidad social, oportunidades y solvencia económica, armonía con la naturaleza, fortalecimiento de la democracia y relaciones primarias, sociales y valores) y un capítulo especial: en 1997, el mundo rural y, en 1998, un estudio subregional.

La preparación de los informes nacionales no respondió exactamente en tiempo o en contenido a la preparación del informe regional. En cada país, los actores sociales y políticos construyen desafíos propios de desarrollo humano sostenible, relevantes y legítimos para su realidad, pero no necesariamente comparables entre sí. Por otra parte, la preparación de informes nacionales avanzó con velocidades distintas en cada uno de los países. Sin embargo, a lo largo del informe regional se hace referencia constante a estos trabajos.

especial las concernientes a la integración. Dificulta, además, el diálogo y la participación en asuntos de interés público, pues la falta de información alimenta prejuicios que sustituyen a la opinión informada. Finalmente, afectan la capacidad de la población para exigir sus derechos y demandar el cumplimiento de los deberes sociales y políticos.

En una región cuyo legado autoritario plantea el reto de una mayor transparencia en la gestión del desarrollo, resulta necesario “abrir las cajas de los secretos”. Una mayor transparencia y difusión de información relevante para el diseño de políticas de desarrollo contribuirá al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las necesidades y urgencias de la población. Con la falta de transparencia pierden todos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y compensar o modificar los impactos negativos, aún estando dispuestos. Fortalecer la transparencia ayuda a dotar a la población centroamericana de instrumentos útiles para tener una conciencia lúcida de su realidad y actuar en ella, en forma consecuente con sus posibilidades, oportunidades y aspiraciones.

Así, un sistema de seguimiento debiera recorrer una agenda regional de prioridades, sobre la cual puedan apoyarse procesos de diálogo y concertación entre los diversos actores sociales y políticos de la región. El presente informe contribuye a ello, al establecer sistemas de medición y evaluación del desempeño en desarrollo humano sostenible.

El Índice de Desarrollo Humano, publicado anualmente por el PNUD, constituye un avance en la precisión del desarrollo relativo de los países. Este índice puede y debe ser complementado con un conjunto de indicadores y análisis referidos a aspiraciones, expectativas e intereses que las sociedades del istmo privilegien, con los cuales se pueda evaluar el desempeño regional, en el marco de los escasos indicadores comparables internacionalmente.

Un informe sobre los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible

El informe Estado de la Región deja constancia de los esfuerzos de los y las centroamericanas por crear una región más unida y con mayor capacidad para emprender la senda del desarrollo humano. Es un lugar de encuentro de la diversidad

de actores de Centroamérica, una aproximación respetuosa a la pluralidad social, cultural y política, un retrato objetivo de la realidad regional, más allá de las fronteras nacionales y una herramienta al servicio de los gobiernos y sociedades del istmo.

Este informe pone a disposición:

- ▶ Una valoración del progreso ante los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible, y de la integración como medio para alcanzarlo, seleccionados de manera participativa, con base en los indicadores más actuales y confiables¹.
- ▶ Una exploración de los esfuerzos de integración regional en áreas muy diversas del desarrollo humano, y de su capacidad y preparación para impulsar el progreso del istmo.
- ▶ Una base de datos actualizada sobre publicaciones relacionadas con el desarrollo humano sostenible en Centroamérica.
- ▶ Un medio para la articulación de las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación e instituciones regionales y nacionales afines al desarrollo humano sostenible.

En síntesis, además de promover la participación de la sociedad en la gestión del desarrollo, el informe es un documento útil y de fácil acceso para conocer, dar seguimiento y fortalecer las acciones y retos que plantea el desarrollo humano sostenible (Recuadro 0.2).

Un informe de la región y para la región

El informe se preparó desde la región y para la región, mediante una estrategia descentralizada de investigación y acompañamiento, con asiento en los países centroamericanos. En su preparación, que tomó veinte meses desde la instalación del equipo coordinador hasta la publicación, colaboraron cerca de ochenta investigadores, representativos de diversos enfoques y nacionalidades, y participaron casi trescientas personas en las diversas actividades de consulta. Por medio de esta participación, el informe regional plasma un balance creativo de diversos puntos de vista. Por tanto, no es un informe desde un país para la región, o una sumatoria de informes nacionales elaborados desde los países para los países, o un informe elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión. En síntesis, se buscó combinar el rigor académico, la articulación de capacidades locales de investigación, legitimidad social y vigorosos mecanismos de consulta social.

RECUADRO 0.2

El concepto de desarrollo humano sostenible: el desarrollo centrado en las personas

El desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. A todos los niveles del desarrollo, las tres opciones esenciales de que disponen las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de acceso a esas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras opciones, sumamente apreciadas por muchos, van desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades de ser creativos y productivos y de disfrutar de autorrespeto y de ejercitar sus derechos humanos.

El desarrollo humano incluye los enfoques precedentes de desarrollo, pero los supera, analiza todas las cues-

tiones sociales, sean éstas el crecimiento económico, el comercio, el empleo, la libertad política o los valores culturales, desde la perspectiva del ser humano.

El paradigma del desarrollo humano tiene cuatro componentes fundamentales: a) productividad: posibilitar que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso productivo de generación de ingresos y en el empleo remunerado; b) equidad, es necesario que todas las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades; c) sostenibilidad: es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras; d) potenciación: el desarrollo debe ser efectuado por las personas, y no sólo para ellas.

Fuente: PNUD, 1995. Informe sobre Desarrollo Humano.

Una estrategia participativa de investigación

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la sumatoria de siete informes nacionales. Subyace al informe una noción distinta de región, entendida como un entramado de relaciones que enlaza sociedades, economías y sistemas políticos, por encima y por debajo de sus fronteras políticas, y no como una compilación comparativa de evoluciones nacionales. En otras palabras, el informe se propuso generar un valor agregado regional.

Ese valor agregado regional fue abordado, en la práctica, por la combinación de cuatro medidas. Primero, el temario del informe fue construido regionalmente, mediante una consulta a 140 personalidades, y no definido *a priori* por un pequeño grupo de personas. La consulta tuvo como objetivo definir los desafíos regionales, es decir, asuntos cuya importancia y existencia

“El Informe debe decir si la región existe o no, y no partir de que existe”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

“La perspectiva de integración debe estar presente en todos los temas del informe. Un gran error es que se describe la situación de cada país y luego se suma los países para arribar a lo regional. La región es más que la suma de los países”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
EL SALVADOR

trascienden las fronteras políticas y mentales del istmo. Segundo, la lectura de la información fue regional. Aunque la comparación entre países fue inevitable, no fue la única comparación ni necesariamente la más frecuente, pues, de acuerdo con los temas, se utilizó, entre otras, cuencas, zonas fronterizas, y relaciones entre grupos étnicos. Tercero, la identificación sistemática de esfuerzos de integración regional, o la ausencia de ellos, en cada uno de los desafíos tratados, permitió contrapuntar un enfoque puramente nacional. A ello contribuyó, además, una noción amplia de integración regional, que incorpora los esfuerzos de otros actores como los empresarios, las poblaciones y la sociedad civil, por lo que no se redujo el examen al quehacer institucional. Finalmente, se realizaron talleres de discusión de los hallazgos de investigación en cinco de los siete países del istmo, con el propósito de recoger reacciones y sugerencias para corregir los primeros borradores.

El informe ha sido una primera experiencia, desarrollada con modestia y precaución. Se basó en capacidades regionales de investigación, en condiciones de escasez de información comparable y recursos limitados. Cada tema fue preparado por uno o más investigadores de reconocido prestigio en la región. Para la elaboración de varios de los capítulos se establecieron convenios interinstitucionales y se desarrollaron redes *ad hoc* de investigación. En total, se realizaron diecinueve estudios de base y ponencias especializadas, al amparo de acuerdos con cinco instituciones.

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

- ▶ Tratar pocos temas, pero con la mayor profundidad posible; no intentar un retrato exhaustivo de la región.
- ▶ Mostrar las diferencias de enfoque sobre un tema, con el fin de establecer puntos de (des)encuentro entre actores, y no armar una interpretación única.
- ▶ Ilustrar responsablemente, aunque sin exhaustividad y consistencia plenas, y no producir un balance general del desempeño de la región en condiciones de escasez de información comparable y pertinente.
- ▶ Apoyarse en indicadores cuantitativos y en la identificación de prácticas, no en ensayos de opinión sobre los temas.
- ▶ Documentar desafíos regionales y no generar propuestas desprovistas de una adecuada fundamentación técnica de legitimidad social y política.

Una consulta social permanente y relevante

Durante la elaboración del informe, desde la definición del temario hasta la validación de los resultados de las investigaciones, la participación de la sociedad centroamericana fue clave para integrar sus percepciones y propuestas en el concepto, la metodología, el contenido y desarrollo del trabajo. Para ello se organizaron consultas, talleres y otros ejercicios de diálogo social, que incluyeron a representantes de instituciones de integración regional, organizaciones laborales, empresariales, grupos étnicos, organizaciones no gubernamentales, autoridades del sector público, organizaciones de base, políticos, académicos y otras personalidades.

Así, en la preparación del informe se crearon varios y sucesivos mecanismos de consulta, cada uno de los cuales tenía una función propia. Al inicio, se creó una red con las contrapartes nacionales del proyecto regional en las sedes del PNUD en el istmo. Esta red permitió precisar el proyecto regional y la vinculación entre los informes nacionales y el informe Estado de la Región.

Para la definición del temario se realizó un proceso de consulta con dos rondas, entre octubre de 1997 y enero de 1998. En la primera ronda se entrevistó a 140 personas de seis países, quienes formularon más de 2,300 sugerencias. Las entrevistas, y sus resultados, fueron enviados a todas ellas, algunas de las cuales hicieron sugerencias adicionales. En la segunda ronda, se realizó un taller en San José de Costa Rica, con las contrapartes del PNUD y veintiún representantes de instituciones regionales y organizaciones de la sociedad civil. El temario fue, finalmente, colocado en la página *web* del proyecto.

En el segundo semestre de 1998, durante el proceso de investigación, se constituyó un consejo asesor compuesto por trece destacadas personalidades de la región. La función del consejo fue apoyar al equipo técnico responsable de coordinar la preparación del informe con sugerencias para mejorar la calidad, relevancia y sustento de las investigaciones. Asimismo, al consejo le fueron remitidos los borradores de los capítulos del informe.

Finalmente, cerca de 110 personas participaron en cinco talleres de validación realizados en diversos países de la región, durante los meses de enero y marzo de 1999. Estas personas formularon críticas y sugerencias a los informes preliminares de los investigadores y contribuyeron a mejorar sus informes finales.

RECUADRO 0.3

Estudios de base y redes de investigación

Estudio de base	Investigador principal	Institución	Acuerdo institucional
Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica	Deborah Barry	PRISMA	Cuatro investigadores de PRISMA
Desafío regional de la apertura comercial	Helio Fallas		CEPAL- México aporta dos ponencias cortas
Reformas recientes en el campo de la educación en Centroamérica	Juan Bautista Arrién	UCA-Nicaragua	Dos investigadores de PREAL-UCA
Reformas recientes en el campo de la salud en Centroamérica	José Antonio Pereira Ligia E. De Nieto Edgar Martínez	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	
Brechas de equidad y desarrollo humano	Pablo Sauma		CEPAL-México aporta una ponencia
Estado de derecho en Centroamérica	Laura Chinchilla	Proyecto Regional de Justicia (PNUD)	Seis investigadores al amparo del y acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Sistemas de partidos políticos e intermediación política	Rotsay Rosales	MCACP-UCR	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Participación ciudadanas en procesos electorales	Manuel Rojas	MCACP-UCR	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Descentralización y gobiernos locales	Patricia Durán y Juan González	FEMICA	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Gestión del riesgo y vulnerabilidad	Pascal Girod	Escuela de Geografía-UCR	Acuerdo con CEPREDENAC
Esfuerzos institucionales de integración	Evelyn Villarreal	Equipo técnico del Estado de la Región	Apoyo de la Secretaría General del SICA
Esfuerzos empresariales de integración	Richard Aitkenhead	IDC	CEPAL-México aporta una ponencia
Esfuerzos de integración de la sociedad civil	Carlos Benavente	FACS	
Esfuerzos de las poblaciones en la integración: migraciones internacionales en Centroamérica	Alicia Maguid		Acuerdo con OIM
Las visiones sobre Centroamérica	Luis Lázaro	Asociación Cultural Incorpore	
El Caribe centroamericano: un escenario fragmentado de la plataforma continental	Alfonso Arrivillaga	Universidad de San Carlos de Guatemala	
Los acuerdos de paz y los pueblos indígenas en Guatemala	Narciso Cojtí		
El lado oscuro de la calle: un acercamiento al fenómeno de las maras	Lorena Cuerno Clavel		
La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana	Juan Jované	Universidad de Panamá	
Fichas sociológicas	Luis Lázaro	Asociación Cultural Incorpore	Doce investigadores de diversas entidades de la región
Niñez y juventud en Centroamérica: procesos de reforma legislativa y ley penal juvenil	Carlos Tiffer y Alejandro Rojas		

“El principal temor con respecto al informe es que no demuestre la realidad tan cruda como es, sino que lo haga mediatizada para no quedar mal, porque no les conviene presentar la información tan pura, y si se adapta a los gobiernos, nosotros ni siquiera nos sentiremos representados”

DIRIGENTE GREMIAL,
HONDURAS

Limitaciones del informe

El I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. Primero, lamentablemente, el tratamiento de la región, como unidad, es disparaje, pues en varios capítulos no se logró conseguir investigadores e información sobre Belice. Segundo, las investigaciones se basan en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes; no fue posible, dadas las limitaciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria. Tercero, no todos los temas pudieron ser investigados con igual profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Finalmente, los investigadores tuvieron relativamente poco tiempo para realizar su trabajo, a causa de las presiones de un calendario de por sí apretado.

Por estas razones, se tuvo especial cuidado en consignar todas las fuentes de información que respaldan las apreciaciones del informe. Asimismo, cuando fue necesario, se realizaron extensas notas, con el fin de facilitar una adecuada interpretación de los datos.

Comentario final

El I Informe Estado de la Región inaugura un sistema de seguimiento sobre los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. Se debe insistir en que no es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. Quizá el sustrato del informe sea, como se señaló en el consejo asesor, que el futuro de la región, y de las modalidades de su integración, depende críticamente del respeto a la diversidad, empezando por el reconocimiento de las brechas sociales y la pluralidad social, económica, política y cultural del istmo. En este sentido, el informe no sólo reafirma la pluralidad regional, sino que es, además, un ejercicio centroamericano de pluralismo.

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

San José, 31 de mayo de 1999



Miguel Gutiérrez Saxe



Jorge Vargas Cullell

RECUADRO 0.3

Información básica del informe

- ▶ 783 referencias bibliográficas
- ▶ 161 personas consultadas para el temario
- ▶ 110 participantes en los talleres de investigación
- ▶ 74 investigadores con ponencias especializadas
- ▶ 8 coordinadores de investigación
- ▶ 13 personas en el Consejo Asesor
- ▶ 6 contrapartes nacionales del PNUD
- ▶ 5 acuerdos institucionales
- ▶ 2,300 opiniones de centroamericanos, de las cuales, 144 se reproducen en los márgenes a lo largo del informe

Notas

1 El I Informe Estado de la Región procura constituirse en un foro de diálogo e intercambio entre diversos actores sociales y académicos. No sustituye ni confronta esfuerzos que otras entidades realizan, sino que procura articular esos esfuerzos, reunirlos hasta donde sea posible, para avanzar en la reflexión sobre el desarrollo humano sostenible en la región. Por ello, tan importantes son los resultados consignados en el documento, como el proceso seguido.

CAPÍTULO 1

Sinopsis del Estado de la Región

Valoración general

Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva. En efecto, Centroamérica está en 1999 en una mejor situación económica, social y política que en 1990, gracias a sus esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. No puede minimizarse la importancia de terminar con décadas de autoritarismo y conflictos armados y de retomar la senda del crecimiento económico. Centroamérica ha sido, en años recientes, la única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales. Hoy, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política y la seguridad nacional.

Una parte importante de los avances en la presente década se erige sobre la Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, que en 1987 estableció un programa para pacificar y democratizar la región. Aunque tardó casi diez años en completarse, Esquipulas II fue un esfuerzo cuya principal lección fue demostrar que, en asuntos estratégicos, Centroamérica puede existir como región. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración

regional, como medio para impulsar el desarrollo humano.

El ímpetu de esta nueva ronda de integración regional es sólo comparable al de tres décadas atrás, que había sido liquidado por las guerras. A diferencia de la ronda anterior, la presente se basa en una nueva estrategia contenida en ALIDES, e incluye nuevos países como Belice y Panamá, nuevos temas sociales, ambientales y políticos, y nuevas instituciones. Sin embargo, la integración es un proceso que enfrenta desafíos y muestra debilidades importantes, aún con una mayor participación de la sociedad civil. Coexisten diversas visiones sobre la región y el tipo de integración posible y necesaria. En contraste con la austeridad de Esquipulas II, existe una inflación de acuerdos regionales, con una capacidad y voluntad para ejecutarlos apenas en construcción y un divorcio entre las agendas gubernamentales y las de diversos grupos sociales y económicos. Además, la nueva ronda surge en época de posguerra, con gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos. Es una integración presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales.

Logros económicos y políticos son precarios y, en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental, negativos para la región, aunque no necesariamente para todos los países. Centroamérica está desgarrada por fracturas regionales en su desarrollo humano pues existen:

“De Esquipulas II salió la voluntad pacificadora de la región. ALIDES podría ser la gran ordenadora de la posguerra”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

“¿Qué nos une como centroamericanos? Nuestro reducido tamaño, nuestras limitadas potencialidades y la necesidad de convivir en una región apretujada por dos océanos. La propia obligación de vernos las caras y no tener donde ir. Al que quiera irse no le queda más que irse al norte”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA INVESTIGADOR Y
ACADÉMICO, NICARAGUA

► Brechas en logros del desarrollo humano entre países; en el istmo coexisten dos (o tres si se incluye a Belice) países líderes de América Latina y cuatro que ocupan varios de los últimos lugares en el hemisferio.

► Brechas territoriales internas en todos los países. A la par de enclaves modernos en capitales y ciudades principales, yacen vastas zonas pobres y de baja productividad, usualmente las zonas rurales y las fronteras.

► Múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas, por ejemplo. Estas brechas de equidad han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

► Brechas en el desempeño económico, políticas y marcos jurídicos entre los países, que afectan los climas de negocios en la región. Además, países como El Salvador y Nicaragua, afectados por la guerra, apenas recuperan hoy el PIB que tenían hace veinte y treinta años, respectivamente (MIDEPLAN, 1998).

► Una desarticulación física y cultural de la zona atlántica centroamericana, la de mayor extensión y riqueza biológica, con respecto a la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población. Por razones históricas aún no superadas, Centroamérica no ha aprovechado su vocación ístmica ni su posición caribeña, con la excepción de Panamá y, en mucho menor escala, Belice.

► Una fragilidad y vulnerabilidad social y ambiental de las sociedades centroamericanas. Las principales ciudades e infraestructura física y económica están en zonas de alto riesgo y la pobreza rural más severa se concentra en zonas críticas para el abastecimiento de agua y la preservación de la biodiversidad regional.

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

En efecto, el istmo centroamericano comprende siete países, diez fronteras políticas¹

y casi 35 millones de habitantes. En una extensión de 533,000 km² se asientan sociedades multiculturales y multilingües, que albergan grupos indígenas, afrocaribeños, mestizos y blancos. Es con esta diversidad, y no a pesar de ella, que el desafío de una comunidad pluralista podrá, finalmente, honrar la promesa del *¡Nunca más!* de Esquipulas.

Datos básicos sobre la región

Istmo geológicamente reciente contiene una gran biodiversidad

El istmo centroamericano es un puente delgado entre océanos y un embudo para el flujo de especies entre América del Norte y Suramérica. Su historia geológica es relativamente reciente y se ha caracterizado por una intensa actividad tectónica y volcánica. Se ubica en la franja de tierras afectadas por el paso de ciclones y huracanes. Así, sequías e inundaciones han marcado su historia². Por su posición y su configuración geográfica, Centroamérica tiene mecanismos propios para reducir la vulnerabilidad. En particular, la biodiversidad constituye un mecanismo que emplea la naturaleza para reducir la vulnerabilidad ante catástrofes naturales (véase Capítulo 9).

El istmo se caracteriza por su gran biodiversidad e importantes reductos de bosque tropical húmedo. Se estima que su cobertura forestal era, en 1996, de 181 millones de hectáreas (35% del territorio). En la región se encuentran el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes del planeta. Centroamérica posee cerca del 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe, incluyendo 567,000 mil hectáreas de manglares, 1,600 km de arrecifes coralinos y unos 237,000 km² de plataforma continental. Las costas albergan casi el 22% de la población de la región, producen al menos US\$750 millones por concepto de actividades pesqueras, dan trabajo directo a más de 200,000 personas y son habitadas por al menos 250,000 indígenas que dependen directamente de sus recursos (CCAD, 1998).

Debido a sus climas tropicales cálidos, el istmo dispone de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7,500 mm. Aparentemente, no se justificaría una presión sobre la disponibilidad de agua para la población existente. Sin embargo, el agua de lluvia se distribuye desigualmente a lo largo de la

región, los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos y prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de “cosechar” agua (véase Capítulo 4).

Se estima que un 27% del territorio regional está sobreutilizado, respecto a casi un 22% subutilizado y un 51% utilizado correctamente. Entre 1990 y 1995 se perdieron más de dos millones de hectáreas de bosque. La deforestación tiene causas diversas y profundas, desde patrones culturales hasta económicos: el desmonte para las actividades agrícolas y pecuarias, la extracción de madera, el uso de leña para cocinar y la urbanización. Por ejemplo, en 1996, el 92% de la producción total de madera fue empleado para leña y el 8% restante en usos industriales (CCAD, 1998). La destrucción de los bosques ha afectado la fauna por la pérdida de su hábitat natural y la sobreexplotación de los recursos, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies silvestres.

Los países dicen emprender acciones para la protección de los bosques (parques nacionales, áreas protegidas), pero son esfuerzos que aún no han logrado frenar la destrucción. A nivel regional, el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) puede tener un potencial, pero es todavía incipiente. Las mejores experiencias de conservación incluyen la participación de la sociedad civil. La región cuenta con 32 sitios de protección de importancia

internacional: 17 sitios RAMSAR (Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional), 8 sitios de patrimonio mundial y 8 reservas de la biosfera. El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) cuenta con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tienen declaratoria y 313 están a nivel de propuesta. La situación actual es de seria amenaza, debido a la escasez de recursos económicos.

Población regional crece rápidamente

Al iniciar la década de 1950, Centroamérica tenía poco más de 11 millones de habitantes. Casi cincuenta años más tarde había triplicado esa cifra, alcanzando casi 35 millones. Hoy en día, el istmo tiene una densidad de población de 65 habitantes por km². La mitad de ellos son mujeres, uno de cada cinco habitantes es indígena y casi uno de cada tres es guatemalteco. Además, cuatro de cada diez personas son niños o jóvenes de 14 años o menos, y seis de cada cien son adultos mayores (60 años o más). Poco más de la mitad de las personas radica en las zonas rurales y una de cada cinco habita en las 26 ciudades con más de 100,000 habitantes existentes en la región. El Salvador es el país más pequeño y el más densamente poblado, con una densidad casi treinta veces mayor respecto al menos poblado, Belice (Cuadro 1.1).

CUADRO 1.1

Centroamérica: población estimada para 1998 según zona de residencia, índice de masculinidad, extensión territorial y densidad de población, por países

	Población total (en miles)	Población urbana	Población rural	% de población		Índice de masculinidad	Extensión (km ²)	Densidad (hab./km ²)
				Urbana	Rural			
Total	34,628.0	16,701.0	17,927.0	48.2	51.8	100.6	532,857	65.0
Belice	233.0	113.7	119.3	48.8	51.2		23,963	9.7
Costa Rica	3,840.0	1,900.0	1,940.0	49.5	50.5	102.3	50,900	75.4
El Salvador	6,031.0	3,229.4	2,801.6	53.5	46.5	96.3	20,935	288.1
Guatemala	10,802.0	4,217.7	6,584.3	39.0	61.0	101.8	108,889	99.2
Honduras	6,480.0	2,846.4	3,301.6	46.3	53.7	101.6	112,088	54.8
Nicaragua	4,807.0	2,825.8	1,981.2	58.8	41.2	99.7	139,000	34.6
Panamá	2,767.0	1,568.0	1,199.0	56.7	43.3	102.0	77,082	35.9

Fuente: Elaboración propia. Las estimaciones de población total para 1998 se obtuvieron de CELADE, 1998; los datos de población por sexo en 1998, necesarios para el cálculo del índice de masculinidad, de CELADE 1997b; los porcentajes de población urbana y rural corresponden al promedio de 1995 y 2000 y fueron tomados de CELADE, 1995, excepto Belice, que corresponde a una estimación para 1997 tomada de NHDAC, 1998; los datos de extensión territorial provienen de Menjivar y Rodríguez, 1998 excepto para Belice, que fueron tomados de NHDAC, 1998.

“La percepción de regionalidad ¿es un fenómeno externo a la región y por tanto una “presión” de fuera hacia adentro?”

DIRIGENTE, ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, GUATEMALA

Transición demográfica en marcha

En el período 1995-2000, cada año ocurrieron más de 1.1 millones de nacimientos y poco más de 200,000 defunciones en la región. Como resultado de esto, se agregan casi 900,000 personas por año, lo que significa una tasa de crecimiento natural de 26.2 por cada mil habitantes. Si al crecimiento natural se le restan las migraciones, pues Centroamérica expulsa población, el incremento poblacional es cercano a 850,000 (véase Capítulo 14).

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Centroamérica se encuentra en una transición demográfica moderada (CELADE, 1997b)³. CEPAL (1996) ha clasificado a El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice, que agrupan al 81% de la población, como países en transición moderada, pues todavía muestran altos índices de natalidad, mortalidad y crecimiento poblacional, y a Costa Rica y Panamá como países en plena transición, con tasas de crecimiento poblacional menores.

Condiciones de vida mejoran, pero persiste una extendida pobreza

Las condiciones de vida de la población

centroamericana han mejorado en la segunda mitad del siglo XX, como lo reflejan los indicadores de esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil⁴. Según datos de CELADE, la esperanza de vida pasó de 45.4 años en el quinquenio 1950-1955, a un estimado de 68.9 años en el período 1995-2000, para una ganancia total de 23.5 años. La mayor ganancia se da para las mujeres, pues incrementaron su esperanza de vida en 25.3 años, frente a 21.8 años para los hombres. La tasa de mortalidad infantil para la región en su conjunto se redujo de 143.5 por 1,000 nacidos vivos en 1950-1955, a 37.1 por mil estimada para el quinquenio 1995-2000. Guatemala y Costa Rica están en los extremos regionales de esperanza de vida y mortalidad infantil, con diferencias de 12.3 años y de 32 muertes menos por cada mil habitantes, respectivamente, en favor del segundo (Cuadro 1.2). En toda la región, pero especialmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá, emerge el desafío de atención a la vejez, es decir, garantizar la subsistencia y los servicios especializados que requiere esta población.

Como resultado de permanentes esfuerzos, regionales y nacionales, se han alcanzado coberturas de vacunación mayores del 80% en menores de 1 año, con seis tipos de vacunas (difteria,

CUADRO 1.2

Centroamérica: principales indicadores demográficos estimados según países 1995-2000

Indicador	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fecundidad:								
Tasa bruta de natalidad (%)	32.3	30.9	23.3	27.7	36.6	33.5	36.1	22.5
Tasa global de fecundidad	4.1	3.6	2.8	3.2	4.9	4.3	4.4	2.6
Tasa bruta de reproducción	2.0		1.4	1.5	2.4	2.1	1.9	1.3
Mortalidad:								
Tasa bruta de mortalidad (%)	6.2	4.3	3.9	6.1	7.4	5.4	5.8	5.1
Tasa de mortalidad infantil (%)	38.2	27.1	12.1	32.0	46.0	35.0	43.4	21.4
Esperanza de vida al nacer:								
Ambos sexos (años)	68.5	74.8	76.5	69.4	64.2	69.8	68.2	74.0
Hombres (años)	65.9	73.5	74.5	66.5	61.4	67.5	65.8	71.8
Mujeres (años)	71.1	76.2	79.2	72.5	67.2	72.3	70.6	76.4
Crecimiento poblacional:								
Tasa de crecimiento natural (%)	26.2		19.4	21.6	29.2	28.1	30.3	17.4
Tasa de migración (%)	-2.5		5.3	-1.3	-2.8	-0.7	-3.0	-1.0
Tasa de crecimiento total (%)	24.7	28.0	24.8	20.4	26.4	27.4	27.3	16.4

Fuente: Eaboración propia a partir de CELADE, 1998 y para Belice, OPS, 1998.

tosferina y tétanos, poliomielitis, tuberculosis y sarampión), con excepción de Guatemala. Así, en el primer quinquenio de los años 90 se erradicó la poliomielitis en Centroamérica. También se eliminó la difteria y están por suprimirse el sarampión, la tosferina y el tétanos.

Sin embargo, en otros indicadores sociales la región muestra una tendencia al estancamiento y, en algunos países, al retroceso. Es el caso del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, cuyo crecimiento se desacelera en la década de los 70 y se torna negativo en los años 80 (Cuadro 1.3). Las naciones que sufrieron conflictos internos registraron, en general, un desempeño más deficiente durante este período. La estimación de CEPAL para el período 1990-1996 sugiere una modesta recuperación del PIB per cápita regional, el cual creció, en promedio, a un ritmo del 1.7% anual.

Finalmente, persiste en la región una extendida pobreza. Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema⁵ (véase Capítulo 6). Como se menciona más adelante, los países y zonas con menores logros en desarrollo humano son las más afectados.

Importancia económica de los países cambia

La importancia económica de los países dentro de la región ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas (MIDEPLAN, 1998). En 1920, Guatemala y El Salvador eran las economías más grandes y representaban en conjunto el 55.7% del total de la producción centroamericana (excluyendo Panamá, por razones de información). Sólo el primer país aportaba 33.4 % del total. En 1980, Costa Rica logró sustituir a El Salvador como segunda economía y en 1990 representó, junto con Guatemala, el 62.4% del total de la producción centroamericana. Además, en 1920 el tamaño de las economías era mucho más parejo que en 1990. Por ejemplo, la participación en ese primer año fluctuaba entre un 12.5% y un 33%; en 1990 entre un 6.8% (Nicaragua) y un 39.2% (Guatemala).

Economías con distintos niveles de encadenamiento regional

El istmo alberga economías con muy distintos niveles de encadenamiento, desde aquellas para las cuales Centroamérica tiene una fuerte

“Centroamérica es una región que en muchas cosas no funciona como tal. Cada día es más evidente la heterogeneidad como rasgo regional. Hasta en la tradición de rebeldía popular son distintas las tradiciones de los países”.

INVESTIGADOR EN
ORGANISMO INTERNACIONAL
GUATEMALA

CUADRO 1.3

Centroamérica^{a/}: crecimiento del PIB per cápita en la segunda mitad del siglo XX (tasas de crecimiento anual promedio)

Década	Crecimiento anual del PIB per cápita de la región ^{b/}	Crecimiento anual del PIB per cápita de países sin guerra ^{c/}	Crecimiento anual del PIB per cápita de países con guerra ^{d/}
1950-1960	1.7	2.1	1.7
1960-1970	2.9	2.6	3.1
1970-1980	1.7	2.1	0.5
1980-1990	-2.0	-1.1	-3.2
1990-1996 ^{e/}	1.7	1.1	2.0

a/ Incluye cinco países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. No hubo información para Panamá y Belice.

b/ Promedio ponderado del PIB per cápita de los países, según su peso poblacional en la región.

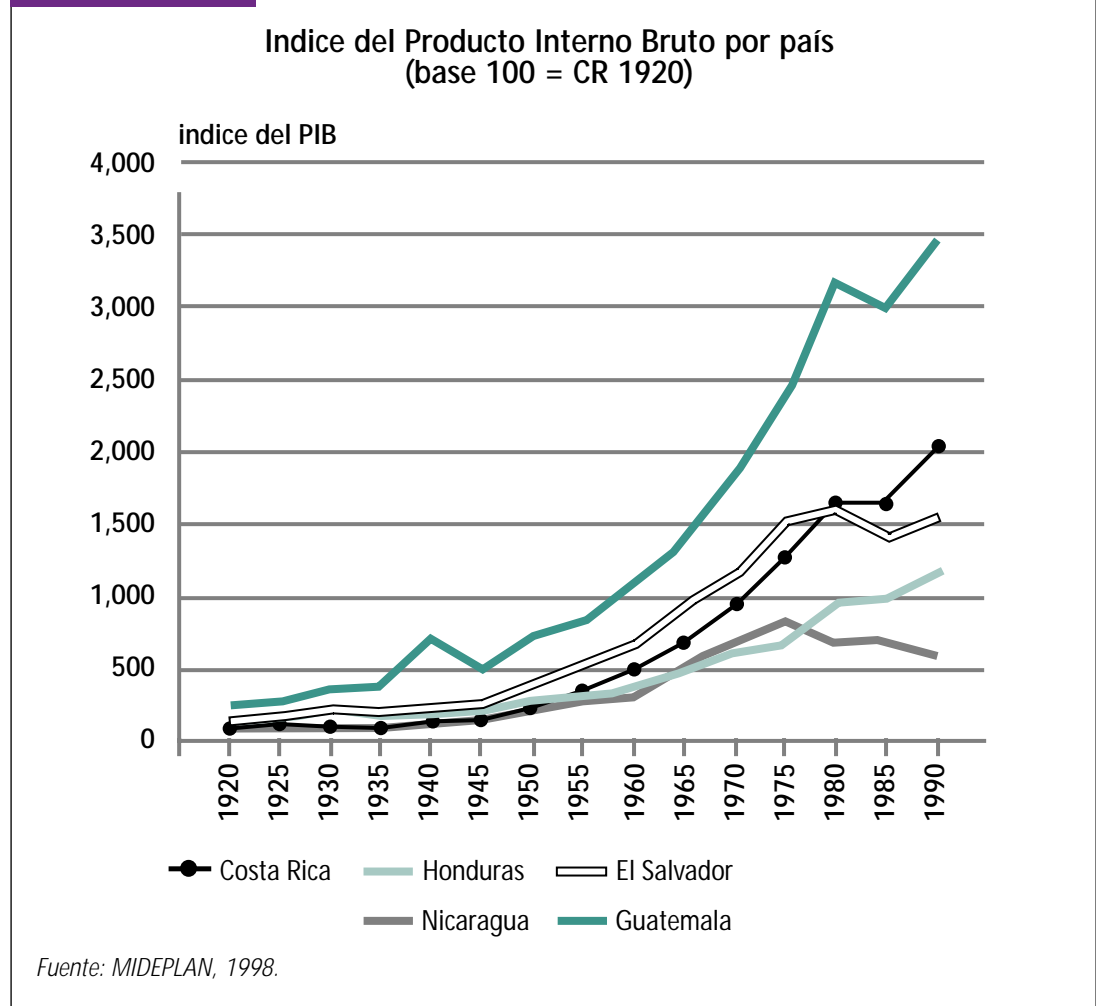
c/ Honduras y Costa Rica.

d/ Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

e/ Proviene de una fuente de información distinta.

Fuente: Elaboración propia a partir de: MIDEPLAN, 1998 y CELADE, 1997, para el período 1950-1990. FLACSO, 1998, para el período 1990-1996.

GRAFICO 1.1



importancia económica, como origen y destino de su comercio exterior, hasta otras para las cuales el resto de la región no representa un mercado relevante. Los países más poblados, ubicados al norte, poseen las economías con mayor encañamiento. En efecto, para Guatemala y El Salvador, la primera y la tercera economía de la región, el resto de Centroamérica es una fuente de divisas importante, pues representa el 18.5% y el 31.5%, respectivamente, de su movimiento comercial (exportaciones más importaciones). Además, son países claves dentro del comercio centroamericano, por concentrar entre los dos el 66% de las exportaciones intrarregionales (Cuadro 1.4). En el otro extremo se encuentran Panamá y Honduras, pues Centroamérica tiene poco peso dentro de su movimiento comercial y la relevancia de ambos dentro de las exportaciones es también reducida.

Nicaragua y Costa Rica son casos especiales. Para el comercio de Nicaragua, Centroamérica

tiene una relevancia mayor que su contribución al comercio intracentroamericano. Ello es consistente con el reducido tamaño de la economía nicaragüense (Gráfico 1.1). La situación contraria ocurre con Costa Rica.

En 1997, el comercio intracentroamericano alcanzó el mayor volumen en su historia⁶, como resultado de su consistente recuperación desde 1987. Sin embargo, no ha recuperado el nivel de importancia relativa que gozaba a inicios de la década de los 70 dentro del comercio exterior total de la región (Gráfico 1.2). Nótese la caída abrupta registrada durante el período en que las guerras civiles arreciaron, a inicios de la década de los años 80.

Nueva ronda de integración regional se erige sobre un logro político excepcional

Como se mencionó al inicio de este capítulo, en las últimas décadas, Centroamérica ha sido la

CUADRO 1.4

Centroamérica: peso de la región dentro del comercio exterior total de cada país y el peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas
(porcentajes)

País	Peso de Centroamérica dentro del comercio exterior total del país ^{a/}	Peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas ^{a/}
El Salvador	31.5	27
Nicaragua	17.5	6
Guatemala	18.5	39
Costa Rica	10.5	25
Honduras	10.0	6
Panamá ^{c/}	6.8	..

a/ Peso dentro del comercio del país significa la proporción que representan las exportaciones y las importaciones hacia y desde Centroamérica dentro del comercio del país. Se considera alta a una proporción igual o mayor al 15% del comercio total.

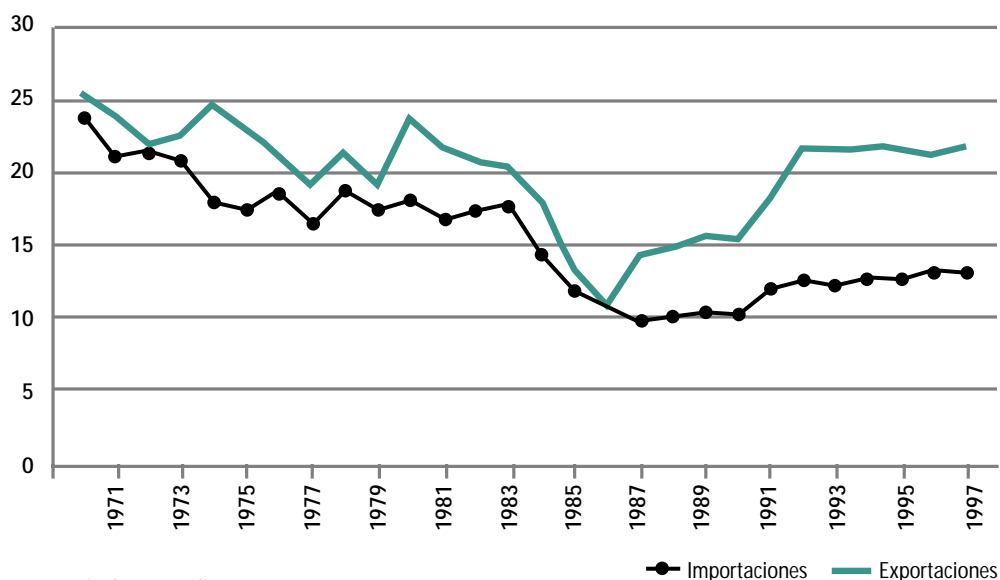
b/ Peso dentro del comercio centroamericano significa la proporción que representan las exportaciones del país respectivo dentro del total consolidado de las exportaciones intrarregionales. Se considera alto a un valor igual o mayor al 20% del total de las exportaciones intrarregionales.

c/ La información sobre el peso de Centroamérica dentro del comercio de Panamá es para el año 1995 y se refiere a la Zona Libre de Colón.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1997. Información sobre Panamá, Jované, 1999.

GRAFICO 1.2

Centroamérica: participación de los flujos comerciales intrarregionales en el comercio exterior de los países. 1970-1997



Nota: No incluye a Belice y Panamá.

Fuente: CEPAL, 1998.

“A mayor armonía de climas democráticos y de respeto a los derechos humanos y civiles, tanto a nivel nacional como regional, va a ser posible una integración más efectiva”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
EL SALVADORA

única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente prolongadas guerras civiles mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales⁷. En efecto, Esquipulas II, en 1987, estableció un programa de pacificación para resolver tres guerras civiles que tenían implicaciones para el conflicto Este-Oeste (Solís y Rojas, 1994). Este esfuerzo regional no tiene antecedentes, pues fue una iniciativa de pequeños países que se concretó a pesar de la oposición de la principal potencia del mundo, del hecho de que varios gobiernos eran partes de los conflictos y de las profundas diferencias ideológicas entre ellos⁸.

Al demostrar que un esfuerzo regional podía tener importantes consecuencias nacionales, **Esquipulas II** reactivó el interés de los gobiernos centroamericanos por la integración. Así, la reanudación de encuentros presidenciales periódicos dio paso a una nueva ronda de integración regional, mediante la cual se estableció una renovada agenda de desarrollo, paz y democracia, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, en 1991, la ALIDES, en 1994, y el Tratado de Seguridad Democrática, en 1995. Se crearon nuevas instituciones regionales, cerca de un tercio de las existentes en 1999, se incorporaron nuevos temas ambientales, sociales y políticos en la agenda regional, y nuevos participantes como Panamá, Belice y República Dominicana (véase Capítulo 11). Además, esta ronda se basa en una estrategia de regionalismo abierto, en contraste con la estrategia adoptada por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) treinta años antes, basada en la sustitución de importaciones (véase Capítulos 2, 5 y 11).

Al finalizar el siglo XX, la nueva ronda de integración es mucho más compleja que en el pasado. Primero, su objetivo es impulsar el desarrollo humano de países con economías asimétricas y sociedades muy diversas, ya no el objetivo más simple de crear un mercado regional protegido (véase Capítulo 12).

Segundo, participan en ella actores de la sociedad civil que tradicionalmente no lo habían hecho (véase Capítulo 13). Tercero, los grupos empresariales realizan esfuerzos microeconómicos de integración, poco visibles pero muy dinámicos (véase Capítulo 12). Cuarto, hay un esfuerzo por alcanzar una modernización institucional de carácter integral, en medio de una tensión generada por el impulso de avanzar hacia una integración de mayores contenidos comunitarios, en contraposición con un esquema tradicional de cooperación intergu-

bernamental. Y quinto, ha emergido un nuevo concepto de vulnerabilidad regional, que requiere una estrategia centroamericana con acciones concertadas.

Las condiciones políticas en el istmo agregan mayor complejidad a la integración. Por una parte, la nueva ronda surge en época de posguerra, con gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos. Se trata, pues, de una integración presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales. Por otra parte, a diferencia del pasado, no se puede ignorar la pluralidad de visiones sobre Centroamérica (véase Capítulo 2) y la multiculturalidad de sus sociedades (véase Capítulo 3), pues hoy la integración se hace entre países con sistemas políticos democratizados.

Impulso democratizador gana terreno

Ninguno de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy en Centroamérica. Si la democracia tenía, hasta hace pocos años, un arraigo excepcional, hoy todos los países, incluso la democracia más antigua del istmo, experimenta un impulso democratizador, tanto de sus gobiernos nacionales (véase Capítulo 7) como de los locales (véase Capítulo 8). Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están cada vez más subordinadas al poder civil; las violaciones de los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varias naciones, política de Estado; y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre los poderes públicos.

La fortaleza y hasta el arraigo de este impulso democratizador en algunos países es objeto de un intenso debate político. Persisten muchas debilidades democráticas como, por ejemplo, la escasa inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos, las disparidades notables en cuanto a la gestión transparente de los sistemas electorales, la debilidad del Estado de derecho por fallas en la administración de la justicia y la impunidad. En todos los países, la ciudadanía expresa crecientes dudas y apatía hacia la política y su seguridad personal y jurídica es, en muchos casos, precaria (véase Capítulo 7).

Sin embargo, la existencia e importancia del impulso democratizador es incuestionable. Este vigor es resultado del quehacer de generaciones de centroamericanos y centroamericanas, una

conquista duramente conseguida por muchos. Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, asumido primero en Esquipulas II y luego por el Protocolo de Tegucigalpa y por la ALIDES, y una garantía constitucional en todos los países.

Las fracturas regionales

Región e integración regional son conceptos distintos que no se presuponen mutuamente, aunque en Centroamérica, por razones políticas e históricas, han sido empleados como sinónimos⁹. Una región es la expresión territorial de procesos históricos, usualmente no planificados, mediante los cuales grupos de población desarrollan vínculos cotidianos, aunque asimétricos y hasta contradictorios, capaces de crear una unidad funcional territorialmente delimitada y delimitable. Una integración regional es el resultado de políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común, no necesariamente un gobierno común, que establece reglas y modos de operación comunes¹⁰.

El istmo centroamericano está recorrido por múltiples asimetrías que, más allá de las fronteras políticas nacionales, desarticulan su funcionamiento social, político, cultural y económico como región integrada y, en algunos casos, desarticulan la misma dinámica regional. Acaso la más importante de estas asimetrías descansa en las diferencias de desarrollo relativo de Honduras y Nicaragua en relación con el resto de Centroamérica. Por analogía con las fallas geológicas que separan las placas en las cuales se asientan los mares y continentes, estas asimetrías regionales son fracturas económicas, sociales y culturales profundas que separan a las etnias, las sociedades y los países. Son aquellos elementos que indican obstáculos, desde otra perspectiva también desafíos, para la integración y el desarrollo humano en Centroamérica.

Brechas en los logros de desarrollo humano entre países

Una primera fractura regional son las brechas en los logros del desarrollo humano. Sólo el 20% de la población centroamericana vive en países con un alto grado de desarrollo humano, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que publica el PNUD (Cuadro 1.5)¹¹. La

mayoría reside en las cuatro naciones calificadas como de ingresos medios, a saber, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Si la región fuese un país, en 1997 habría ocupado el lugar 107 entre 174 países, con logros similares a los de Georgia y la República Popular de China.

Pese a sus limitaciones, el IDH permite inferir algunas tendencias generales¹². Pocas regiones en el mundo, en un territorio tan reducido, tienen brechas como las existentes en Centroamérica. La brecha intrarregional es mayor que la distancia promedio entre el IDH de los países industrializados y el de los países en desarrollo (1.58 veces). Así, la brecha entre el país centroamericano con mejor posición en el IDH y el que está peor es de 94 puestos. Por eso, en la región coexiste un estándar nacional similar al de un país pequeño de la Comunidad Europea como Portugal, con un estándar similar al de un empobrecido país africano como Costa de Marfil.

Brechas en logros de desarrollo humano dentro de los países

Una segunda fractura regional son las brechas subnacionales en los logros de desarrollo humano¹³. Pareciera que todos los países están divididos entre zonas de alto desarrollo y zonas de bajo desarrollo humano¹⁴. El número de veces que el valor del IDH del departamento o provincia mejor calificado de un país contiene al valor del peor calificado de ese mismo país, es de 2.3 para Guatemala, 2.1 para Honduras y 1.6 para El Salvador, únicos países con medición desagregada del IDH. La evidencia para Costa Rica, si bien no referida al IDH, sugiere una situación similar (Cuadro 1.6).

Un total de 26 departamentos de los tres países para los que se dispone de información del IDH, son calificados como de bajo desarrollo humano, aproximadamente el 50% del total, mientras que sólo uno, donde se afina la Ciudad de Guatemala, alcanza la categoría internacional de alto desarrollo humano. Proporcionalmente, El Salvador es el país con menos departamentos de bajo desarrollo¹⁵.

¿Cuáles son, en general, los departamentos o provincias de un país con mejor y peor desempeño en el IDH, o una medición similar? El Cuadro 1.6 muestra que, con excepción de Honduras, donde el departamento al que pertenece Tegucigalpa ocupa el segundo lugar, las zonas de mayor desarrollo humano son las ciudades capitales. En cambio, las zonas rurales y fronterizas y, en general, las zonas alejadas de las capitales tienen el

“Es necesario diferenciar entre el proceso de regionalización y el de integración. Mientras que la integración es una construcción desde los Estados centrales, la regionalización es una construcción desde la sociedad”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

“Hay situaciones de conflicto potencial en la región, sociales, étnicas y entre países. Por ejemplo, la violación a los derechos humanos a migrantes indocumentados en Costa Rica, las disputas en el Golfo de Fonseca, la población desplazada en la frontera entre Honduras y El Salvador”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
COSTA RICA

más bajo acceso al desarrollo humano. En Costa Rica, el municipio de Talamanca, fronterizo con Panamá y principal lugar de residencia de las poblaciones indígenas, es el peor calificado en el Índice de Desarrollo Social (IDS) que publica MIDEPLAN. La evidencia encontrada en Belice, único país angloparlante, sugiere un patrón similar al del resto de la región¹⁶.

Brechas entre grupos sociales

Una tercera fractura regional son las brechas de equidad entre grupos sociales dentro de los países. Más allá de las diferencias nacionales en desarrollo humano, todos los países muestran, en mayor o menor grado, patrones comunes de desigualdad. Estas brechas de equidad son desarticulaciones internas que dificultan los esfuerzos regionales de integración. Difícil es la tarea de crear una región integrada, a partir de países internamente desarticulados.

Desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a empleos de calidad

En Centroamérica, la distribución del ingreso

y la riqueza sigue siendo altamente concentrada, y no mejora, incluso en Costa Rica, según mediciones recientes del coeficiente de Gini (Kunar y Lustig, 1999)¹⁷. Las actividades tradicionales de exportación, esencialmente agrícolas, y la maquila, sobre todo la textil, siguen siendo fuentes de riqueza para los propietarios, no necesariamente para los trabajadores, que reciben salarios bajos en toda la región, aunque con diferencias importantes entre países (véase Capítulo 6). Las nuevas actividades de exportación, la expansión de los servicios, principalmente los financieros, el turismo y otras actividades del sector moderno, parecen igualmente concentradas en pocas manos.

En la década de los 90, el desempleo abierto afecta a cerca de un 10% de la PEA urbana, pero el principal problema de la región es el subempleo. En promedio, cuarenta de cada cien nuevos empleos urbanos se crearon en el sector informal de la economía, un sector muy relacionado con la pobreza¹⁸. Un 20% de los asalariados urbanos percibe remuneraciones por debajo del mínimo legal. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los países en cuanto a salarios mínimos y la protección (efectiva) de los derechos laborales (véase Capítulo 6).

CUADRO 1.5

Centroamérica: logros en desarrollo humano según el IDH

País ^{a/}	Población regional (%)	Posición IDH en el mundo ^{b/}	Países vecinos ^{c/}	Diferencial IDH en la región ^{d/}
Costa Rica	11.1	34 (88.9)	Portugal, Brunei	1.63
Panamá	8.0	45 (86.8)	Fiji, Venezuela	1.59
Belice	0.7	63 (80.7)	Brasil, Libia	1.48
<i>Guatemala</i>	31.2	111 (61.5)	Azerbaiján, Egipto	1.12
<i>El Salvador</i>	17.8	114 (60.4)	Moldova, Swazilandia	1.10
<i>Honduras</i>	17.4	119 (57.3)	Tayikistán, Gabón	1.05
<i>Nicaragua</i>	13.9	126 (54.7)	Marruecos, Iraq	1.00
Región	100.0	107 (64.8)	China, Georgia	

IDH es el índice de desarrollo humano del PNUD. En 1998 se calculó para 174 países, sin embargo, los datos se refieren al año 1995.

a/ Países con letras en negrita son clasificados por el PNUD como países de alto desarrollo humano. Países con letras en itálica son clasificados por el PNUD como países de desarrollo humano medio.

b/ En la columna “Posición en el mundo”, el número en la primera fila es el lugar que ocupó el país en 1997. El número entre paréntesis es el valor del IDH en ese año. Para el caso de la región, la posición y valor son resultado de ponderar el logro de los países centroamericanos con base en la población de cada uno. Tratada como un “país” hipoté-

tico, se ubicó el valor regional dentro de la escala publicada por el PNUD

c/ Países vecinos son aquellos en los lugares inmediatamente superior e inferior, respectivamente, del país en cuestión.

d/ La columna “Diferencial IDH en la región” se refiere a Centroamérica. Se toma a Nicaragua, por ser el país con menor logro de desarrollo humano, como base para aproximarse a la magnitud de las brechas nacionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, 1998; CECADE.

CUADRO 1.6

Centroamérica: diferencias subnacionales en materia de logros del desarrollo en cuatro países^{a/}

País	Mejor departamento	Peor departamento	Diferencial IDH ^{d/}	Ubicación del peor	Países vecinos en extremos IDH ^{e/}
Guatemala	Guatemala (82.9)	Alta Verapaz (35.5)	2.3	Rural, no fronterizo	Mauricio (61), Yemen (151)
El Salvador	San Salvador (72.1)	Morazán (45.8)	1.6	Rural, fronterizo	Jordania (87), Kenya (137)
Honduras ^{b/}	Islas de la Bahía (78.7)	Lempira (36.8)	2.1	Rural, fronterizo	Bulgaria (67), Costa de Marfil (148)
Costa Rica ^{c/}	Flores (91.6)	Talamanca (10.5)		Rural, fronterizo	

a/ Panamá y Nicaragua no tienen informes nacionales sobre desarrollo humano sostenible. El informe de Belice no tiene un índice desagregado de desarrollo humano u otros índices desagregados de desarrollo, por lo que no se consigna en el cuadro.

b/ Costa Rica aparece con letras itálicas porque la información no procede del cálculo del IDH por departamento, como sí ocurre para los otros países, por la falta de un censo de población reciente (el último es de 1984). Para efectos ilustrativos de las diferencias internas, se empleó la actualización del Índice de Desarrollo Social (IDS) efectuada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que se basa en el IDS de 1994, alternativa sectores (A). Esta información está desglosada por municipio y no por departamento (provincia) como en los otros países.

c/ En el caso de Honduras, la desagregación del IDH por departamento implicó cambios metodológicos, por lo que los valores del índice no son comparables con los publicados por el PNUD para los países del

mundo. Sin embargo, por inspirarse en el concepto de desarrollo humano, se incluye la comparación en la última columna con fines puramente ilustrativos.

d/ Para una explicación de los valores en la columna "Diferencial IDH", véase la nota d/ del Cuadro 1.5. Aquí se adaptó la unidad de referencia.

e/ En la última columna "Países vecinos en extremos del IDH" se compara el valor del IDH obtenido por mejor departamento con el puntaje internacional publicado por el PNUD. El primer nombre refiere al país con el valor inmediatamente superior al mejor departamento, entre paréntesis su lugar en el *ranking*. El segundo nombre, al país con el valor inmediatamente superior al peor departamento, entre paréntesis su lugar en el *ranking*.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos de Guatemala: PNUD, 1998; El Salvador: PNUD, 1997; Honduras: PNUD 1998; Países en el mundo: PNUD, 1998. Costa Rica: MIDEPLAN, 1999.*

Desigualdades en el acceso a los servicios de educación y salud

Prevalcen, en toda la región, inequidades en el acceso a los servicios básicos de salud y saneamiento; los indicadores de resultado siguen siendo insatisfactorios en relación con metas aceptadas en foros internacionales. La tasa de mortalidad infantil estimada para el istmo es de 38.2 por cada mil nacidos vivos. La desnutrición infantil es un serio problema de salud pública, pues se estima que un 24.5% de los niños y niñas centroamericanas, uno de cada cuatro, padece desnutrición crónica. En materia de saneamiento básico (alcantarillado y otros sistemas de evacuación de excretas), el 25% de la población regional no cuenta con medios adecuados, situación especialmente grave en la zona rural.

En todos los países se han iniciado procesos de reforma de los sistemas de salud; sin embargo, no hay garantía o evidencia de que esos pro-

cesos sean suficientes, al menos en el corto plazo, para reducir las inequidades y alcanzar las metas internacionalmente aceptadas (véase Capítulo 6).

Por otra parte, en la actualidad casi uno de cada tres centroamericanos de 15 o más años de edad es analfabeto. La situación es más grave en Guatemala y Nicaragua, entre las mujeres, en la zona rural y entre la población indígena. En 1997 se quedaron sin matricular uno de cada cinco niños de 7 a 12 años de edad y tres de cada cinco jóvenes de 13 a 17 años. La tasa de escolaridad es muy baja para los preescolares. Ello señala la insuficiencia de las acciones educativas tanto en la cobertura y la retención escolar, como en la equidad.

De cada mil alumnos que ingresan al primer grado, solamente 604 culminan satisfactoriamente su sexto grado. Demoran en promedio 8.5 años calendario en graduarse, o sea, 1.4 años calendario por cada grado escolar. Al menos una

de cada cuatro escuelas primarias es unidocente o de maestro único; los establecimientos de este tipo atienden a un 5% de los estudiantes. Un 22% del total de maestros en educación preescolar, primaria y secundaria no es titulado.

El gasto público en educación, que incluye todos los niveles educativos, fue en el período 1994-1995 de 38.7 per cápita (US\$ de 1987), cerca del 3.4% del PIB regional. El pago de salarios representa la mayor parte del gasto en educación, pese a los bajos salarios pagados, y queda poco para gastos de inversión y compra de materiales y equipos didácticos. Todos los países han emprendido reformas educativas, pero no hay indicadores para su adecuado seguimiento y evaluación, de manera que se desconoce su avance o logros reales. Existen débiles mecanismos de cooperación horizontal en esta materia (véase Capítulo 6).

Desigualdades en el acceso a vivienda y servicios básicos

Hacia principios de la década de los 90, un 53% de las viviendas centroamericanas se consideraban adecuadas, un 23% (más de un millón de viviendas) irrecuperables, y el 24% restante en mal estado, pero recuperables. Nicaragua y El Salvador son los países con mayores porcentajes de viviendas irrecuperables (45% y 34% respectivamente). Para mediados de la misma década y sin incluir el impacto del huracán Mitch, se estimaba el déficit total en 2.5 millones de viviendas, 1.3 millones por deficiencias cuantitativas y 1.2 millones por deficiencias cualitativas (Sauma, 1999). Se calcula que el 31% de los centroamericanos no tiene acceso a los servicios de salud, cifra mayor en las zonas rurales y, por países, en Guatemala, Honduras y El Salvador (véase Capítulo 6).

Muchos asentamientos se han desarrollado en zonas de alto riesgo. Cuando se logra movilizar a familias residentes en estas áreas, su lugar es ocupado, casi inmediatamente, por otras familias, como ocurre en Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala. Como resultado del huracán Mitch, especialmente en Honduras y Nicaragua, el déficit de vivienda aumentó.

Desigualdades de género

La situación de las mujeres es claramente más desventajosa que la de los hombres. En toda la región, el valor del IDH desciende cuando se examina las desigualdades que sufren las mujeres

en educación, salud e ingresos. Ello se refleja en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), calculado por el PNUD. Asimismo, las mujeres están peor ubicadas en el mundo laboral y en la participación política, tal como refleja el Índice de Potenciación del Género (IPG) (Cuadro 1.7). Por ejemplo, mientras el país con mayor valor de IDH en el mundo supera a 1.08 veces a Costa Rica, el mejor país centroamericano, la nación con mayor valor de IDG lo supera 1.15 veces, y el de mayor IPG, en 1.57 veces. Este ensanchamiento de la brecha, cuando se consideran las desigualdades de género, ocurre en todos los países centroamericanos para los cuales existe información.

Otras evidencias de las desigualdades de género son: menores tasas de participación femenina en el mercado de trabajo y mayores tasas de desempleo abierto. La tasa de analfabetismo es, como promedio regional, un 18.3% mayor para las mujeres. Respecto a la feminización de la pobreza, mientras en Costa Rica, El Salvador y Honduras la tasa de femineidad¹⁹ es más alta entre las personas pobres, lo contrario acaece en Guatemala, Nicaragua y Panamá (Kanbur y Lustig, 1999). En materia de salud reproductiva, el porcentaje de uso de anticonceptivos en las mujeres, alrededor de 1990, fue de apenas 45%, con diferencias entre países; Guatemala y Nicaragua mostraron los menores porcentajes. Finalmente, la violencia doméstica, especialmente contra la mujer, sigue siendo un grave problema. La novedad aquí es el surgimiento de instituciones que atienden este problema y un crecimiento de las denuncias por parte de la población (véase Capítulo 10).

Pueblos indígenas sufren múltiples desigualdades

La población indígena ascendía a 6.76 millones de personas en 1992, es decir, cerca del 20% de la población total de la región. La mayor parte de estos habitantes reside en Guatemala (casi un 80%). Diversos estudios coinciden en señalar las desigualdades sistemáticas que afectan a los pueblos indígenas, pues, independientemente del país donde vivan, tienen menores expectativas en cuanto a esperanza de vida y acceso a la educación, y mayores tasas de deserción escolar, mortalidad por enfermedades prevenibles, desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y, en general, una mayor incidencia de la pobreza que las poblaciones no indígenas (OPS, 1998) (véase Capítulo 6).

CUADRO 1.7

Centroamérica: valor, posición y diferencial de logro de los países en el Índice de Desarrollo relativo al Género y el Índice de Potenciación del Género

País	Valor IDH	Valor IDG ^{a/}	Valor IPG ^{b/}
Costa Rica	88.9 (1.08)	81.8 (1.15)	50.3 (1.57)
Panamá	86.8 (1.11)	80.4 (1.17)	46.6 (1.70)
Belice	80.7 (1.19)	68.9 (1.36)	47.1 (1.68)
Guatemala	61.5 (1.56)	54.9 (1.71)	47.9 (1.65)
El Salvador	60.4 (1.59)	58.3 (1.61)	48.0 (1.65)
Honduras	57.3 (1.68)	54.4 (1.73)	
Nicaragua	54.7 (1.76)	52.6 (1.79)	
Región	64.8 (1.48)	60.3 (1.56)	

Los números entre paréntesis indican el diferencial de logro, es decir, el número de veces que el país con mayor valor de IDH, IDG e IPG supera al país centroamericano respectivo.

a/ IDG mide las desigualdades entre hombres y mujeres en cada uno de los componentes del IDH, es decir, muestra las diferencias en logros de desarrollo humano por sexos. Existe información para 163 países.

b/ El IPG muestra la participación de las mujeres en la vida política, el mundo laboral y la generación de ingresos con respecto a los hombres. Existe información para 104 países.

Fuente: PNUD, 1998.

CUADRO 1.8

Centroamérica: población indígena hacia 1992, según países

	Población indígena (millones)	% de la población total
Total	6.76	26
Belice	0.03	19
Costa Rica	0.03	1
El Salvador	0,40	7
Guatemala	5.30	66
Honduras	0.70	15 ^{a/}
Nicaragua	0.16	5
Panamá	0.14	6

a/ Expertos en el tema consideran que este dato está sobreestimado y lo colocan alrededor del 6%.

Fuente: OPS, 1998.

Brechas en los climas de negocios

Una cuarta fractura son las brechas en la homologación de políticas económicas y marcos jurídicos nacionales que afectan áreas clave para la vida económica regional²⁰. Ciertamente, en la presente década, la estrategia de desarrollo económico aplicada por las naciones centroamericanas logró impulsar la apertura externa y la modernización de los sectores productivos, incluyendo sus respectivos marcos jurídicos e institucionales. Los países, además, han alcanzado cierta estabilidad macroeconómica (véase Capítulo 5)²¹, han mejorado el clima, de negocios y han iniciado procesos de reforma económica, basados en acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²². Sin embargo, subsisten importantes barreras que debilitan los esfuerzos de integración y producen climas de negocios desiguales y cambiantes (véase Capítulo 12).

Primero, pese a acuerdos regionales, el aumento de la inversión extranjera directa, mucha de ella dirigida a actividades intensivas en el uso de mano de obra no calificada, como la maquila textil, ha provocado una competencia extremadamente activa entre varios países centroamericanos. Así, cada uno otorga crecientes concesiones a los inversionistas e, inclusive, modifica la legislación vigente para favorecerlos (véase Capítulo 5).

Segundo, la economía fiscal de los países del

istmo es muy desigual. Las cargas tributarias son muy distintas, correspondiendo las menores a Guatemala y El Salvador. En estos países la carga es de alrededor del 10%, cerca de la mitad existente en Costa Rica y Panamá, sin incluir las tarifas de la seguridad social. La deuda pública externa y su servicio constituyen un problema especialmente grave en Nicaragua, así como en Honduras. En el caso de Costa Rica, la deuda externa se ha aliviado en los años 90, pero el problema de la deuda interna se ha convertido en el más grave, pues su servicio equivale a varios puntos del PIB. Los otros países no presentan problemas agudos de deuda.

Tercero, pese al dinamismo del sector financiero en la región (véase Capítulo 12)²³, subsisten notables diferencias entre países, pues mientras Panamá es una plaza internacional, países como Honduras y Nicaragua tienen escasa profundidad financiera. La expansión financiera no ha sido acompañada por cambios en la legislación. Así, resaltan las debilidades en la función reguladora y supervisora de los Estados, que han dado pie a quiebras fraudulentas en perjuicio de pequeños ahorrantes. Los bancos atienden fundamentalmente a las empresas más grandes; el acceso de la micro y pequeña empresa rural y urbana al sistema financiero sigue siendo muy débil y dependiente de programas de cooperación internacional. Además, los marcos regulatorios continúan teniendo un carácter nacional.

Cuarto, los esfuerzos empresariales de carácter regional topan con la falta de un marco

jurídico centroamericano (véase Capítulo 12). No existe una personería jurídica regional, que habilite a las empresas para realizar actividades en otros países, ni se han desarrollado mecanismos internacionales de negociación, mediación y arbitraje para la resolución de diferendos legales (véase Capítulos 7 y 12).

Brechas entre el Pacífico y el Caribe centroamericano

Una quinta fractura regional es la desarticulación histórica entre las zona Pacífico y el Caribe. Esta brecha obstaculiza la participación activa de la mayoría de los países centroamericanos en la vida económica, social y cultural del Gran Caribe, además de que ha generado desigualdades territoriales y sociales dentro de los países y una historia de discriminación cultural (véase Capítulos 2 y 3).

A finales del siglo XX, en Centroamérica puede palpase la herencia del período colonial: una presencia débil de los Estados nacionales en el litoral caribeño, con excepción de Belice y Panamá. El 70% de la población reside en el litoral pacífico, que es, además, sede de las principales actividades económicas en la región (véase

Capítulo 4). La desarticulación histórica entre el Pacífico y el Caribe se refleja de distintas formas. Primero, la separación entre la Centroamérica **tradicional** (conformada por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y Belice y Panamá (véase Capítulos 2 y 3). Segundo, en los países de la Centroamérica tradicional, con costas en ambos océanos, los territorios y poblaciones de la vertiente caribeña han estado, en mayor o menor medida, separados de los principales centros políticos y administrativos, tanto por el escaso desarrollo de las vías de comunicación, como por barreras jurídicas a la libre movilidad de las personas. Tercero, históricamente la economía del Caribe centroamericano se basó en una combinación de economías de enclave, actividades de subsistencia y servicios para el comercio internacional; en cambio, la economía del Pacífico se basó en una combinación de la hacienda, actividades de subsistencia y, más recientemente, la industria. Finalmente, los pobladores del Caribe centroamericano desarrollaron culturas muy atadas a las sociedades del Caribe insular, claramente distintas a las del Pacífico centroamericano (Arrivillaga, 1999; CIRCA, 1996).

RECUADRO 1.1

Declaración de Estocolmo

En la segunda reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, celebrada en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999, los gobiernos de Centroamérica y la Comunidad Internaional decidieron compartir la responsabilidad para lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados, constituyendo así, una asociación de largo plazo guiada por las prioridades definidas por los países centroamericanos y basada en los siguientes principios y objetivos:

- ▶ Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal.
- ▶ Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
- ▶ Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades

gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.

- ▶ Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales.
- ▶ Coordinar esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- ▶ Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

A fin de responder a la magnitud del reto enfrentado, las partes coincidieron en proporcionar a todos los interesados seguimiento e información continua sobre el progreso de la reconstrucción y la transformación de Centroamérica según los principios y objetivos arriba mencionados.

La fragilidad y la vulnerabilidad social y ambiental socava los lazos regionales

La sexta fractura regional es la representada por la fragilidad y la vulnerabilidad²⁴ de sus sociedades, que magnifican el potencial de los fenómenos naturales para dañar las poblaciones, su base productiva y la infraestructura física que enlaza la región (véase Capítulo 9).

Centroamérica es una zona impactada por recurrentes fenómenos y desastres, que vive bajo riesgo permanente. El reciente huracán Mitch, en octubre de 1998, causó los mayores daños regionales registrados a la fecha, pero cada uno de los países ha experimentado desastres con efectos iguales o más graves. Si se registraran todos estos impactos en las cuentas nacionales, el crecimiento económico regional se reduciría en cerca de un tercio (extrapolación basada en estimaciones de CEPAL para las décadas de los 60 y 70) (véase Capítulo 9).

Entre los factores que aumentan la fragilidad ambiental de Centroamérica se encuentran los relacionados con el uso del territorio, incluyendo el desordenado y poco planificado proceso de urbanización, y los que tienen que ver con la adopción de prácticas insostenibles, como la inadecuada disposición de desechos, la sobreexplotación del recurso hídrico y el pobre tratamiento de las aguas negras, el uso excesivo de plaguicidas en la agricultura, la deforestación y la agricultura en laderas sin planes de manejo y conservación de suelos.

Algunos países han emprendido acciones para atender los desastres (alerta temprana, evacuación, primeros auxilios), pero poco han hecho en materia de prevención y mitigación, o sea, en el ataque a las fuentes de vulnerabilidad para reducir el impacto de estos eventos, dada la imposibilidad de evitar su ocurrencia. A juicio de algunos expertos, la prevención y mitigación de desastres una de las tareas postergadas del desarrollo.

Los desafíos del desarrollo humano sostenible

La ALIDES planteó como principal desafío de Centroamérica su consolidación como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Ello implica constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos lazos de cooperación centroamericana.

El *I Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica* estudia, con mayor profundidad, el desempeño de la región en algunos asuntos estratégicos planteados por ALIDES. Revela una serie de obstáculos de fondo que entorpecen el avance hacia una región integrada que, de no atenderse con urgencia, podrían hacer peligrar los logros alcanzados. Estos obstáculos constituyen desafíos inaplazables, difíciles pero no insalvables, cuya postergación haría mucho mal a Centroamérica.

► *El desafío del pluralismo.* El Capítulo 2 explora la pluralidad de visiones sobre el istmo como una condición de la Centroamérica contemporánea. Señala la importancia, para los esfuerzos regionales de desarrollo, de convertir esta pluralidad en pluralismo. Es decir, agregar el diálogo a la tolerancia, para así buscar nuevos entendimientos.

► *El desafío de la participación social y la apertura de mayores espacios comunitarios.* El Capítulo 3 ilustra la complejidad social, cultural y organizativa de las sociedades centroamericanas y el desafío de crear vasos comunicantes entre actores que tradicionalmente han habitado mundos muy poco conectados entre sí, para impulsar un modelo más comunitario de integración.

► *El desafío del agua como sustento del desarrollo.* El Capítulo 4 estudia el agua como medida de la salud, del estilo del desarrollo y del medio ambiente en la región. Sin agua no hay desarrollo posible, por lo que es urgente definir una visión regional y una acción integrada para los recursos hídricos, en la que el manejo integrado de cuencas y la cooperación entre los países desempeñe un papel central.

► *El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional.* El Capítulo 5 documenta el grado de preparación del proceso de integración regional, y de los países, para insertarse competitivamente en la economía internacional. Señala la importancia de complementar los esfuerzos nacionales de estabilización y reactivación macroeconómica, con avances significativos en la coordinación y convergencia regional de políticas económicas y el desarrollo de acciones precisas en ámbitos como la infraestructura que une a Centroamérica, la unión aduanera y, en general, avances decisivos para hacer realidad las libertades de la integración: movilidad de personas, bienes, capitales y servicios.

RECUADRO 1.2

Edelberto Torres Rivas.

Guatemala de la Asunción, mayo de 1999

Hace poco más de un cuarto de siglo apareció en Chile la primera edición de mi libro *Procesos y Estructuras de una Sociedad Dependiente*, que en su versión local se llamó Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. La sociedad que ahí se describe, su perfil humano y estructural, ciertamente ha cambiado. Entonces, estábamos en las vísperas de la revolución. Ahora nos encontramos en los prolegómenos de la democracia. En 1970 éramos casi 15 millones de habitantes, ahora pasamos de los 35. A comienzos de los años setenta esta región era sustancialmente campesina. Más rural porque su demografía arrojaba una población rural mucho más elevada que la urbana, y más agraria porque el PIB era básicamente agrícola.

Ahora, en 1999, se ha reducido la importancia del sector primario como generador de empleo, ingresos y divisas. En aquel momento vivíamos la euforia engañosa de la industrialización fácil. Hoy día, los índices del sector secundario están inmóviles, apuntando a un momento contradictorio de estancamiento. ¿Acaso puede el ánimo cargarse de entusiasmo con la transitoria aventura oriental de la maquila? Crecen los servicios y sobre todo el sector informal, ¿como una metástasis salvadora? En este medio siglo nos volvimos sociedades endeudadas y sin capacidad de pago. La deuda externa desembolsada, ahora, totaliza 20.2 billones de dólares.

En el transcurso de dos generaciones la pobreza se duplicó, las desigualdades aumentaron de visibilidad y de tamaño y la riqueza se hizo más ofensiva. El promedio regional del PIB per cápita en 1970 era de 405.2 dólares y hacia 1996 de 1,320.2. Calculado con dólares de 1990, es del orden de 1,104. El rasgo más notable es el cambio en el estado de ánimo de la gente que decide. Mi generación creyó racionalmente en las posibilidades del progreso social. Para que se produjera, sólo era cuestión de esfuerzos políticos y de tiempo. Ahora, la sociedad está llena de escépticos a golpes de realismo. Ha habido progreso, pero concentrado y excluyente.

Veinticinco años después

Con el tiempo, aumentaron las diferencias regionales. El PIB per cápita en Costa Rica es de 2,081 dólares y el de Nicaragua de 491. El porcentaje de gente que vive con menos de un dólar diario es de 18.9 en Costa Rica y de 53.3 en Guatemala. La concentración de la riqueza exhibe puntualmente una relación opuesta. Medida en términos de quintiles, el 10% de la población más rica se apropia del 35% del ingreso total en Costa Rica y del 47% en Guatemala. Estas, a mi juicio, no son sólo sociedades subdesarrolladas, sino injustas.

A comienzos de aquella década, el malestar con el orden social era creciente. No nos gustaba el *establishment* y nos creíamos capaces de formular críticas y alternativas. Toda generación tiene derecho a soñar en mundos mejores. La capacidad social de reflexión de una generación de jóvenes intelectuales no estaba orientada por los temas de la democracia sino de la revolución. La *Interpretación del Desarrollo Social...* ciertamente no se ocupó de la crisis política que ya se avecinaba, pero sí de sus causas estructurales. Hoy día, en Centroamérica, las estrategias de cambio revolucionario están precluidas. Y hay una uniformidad de regímenes políticos conservadores, con democracias electorales que surgen en condiciones de precariedad.

En los inicios de los setenta, cuatro países tenían dictaduras militares y elecciones sin democracia. Guatemala ya estaba inmersa en su conflicto armado, en tanto que a finales de esa década, de manera sincrónica, los sandinistas derribaron a Somoza y el Farabundo Martí anunció su ofensiva final que fue propiamente el inicio de la guerra civil. Para alcanzar el tránsito hacia la democracia política, la región rindió un terrible tributo de 300,000 muertos, un millón de migrantes y otro tanto igual de refugiados. La cuota de dolor y sufrimientos no tiene paralelo en la historia latinoamericana. Hoy día, vivimos en paz y buscamos la reconciliación nacional. El crecimiento económico en las condiciones actuales está seriamente comprometido. No tanto porque la convicción de que es posible alcanzarlo se haya debilitado, sino porque en este escenario internacional todo se vuelve más difícil.

Centroamérica experimenta un ramillete de desafíos contradictorios. Hay que fortalecer al Estado como garantía del orden democrático, pero desprendiéndose de sus adherencias corporativas (el sector privado, los militares) y fortalecer al mercado sin olvidar que la mitad de la gente sobrevive dolorosamente por abajo de la llamada línea de pobreza. Está planteado el ejercicio de la participación política de sectores sociales apartados tradicionalmente, cuyas demandas no deben afectar la productividad económica y la competitividad internacional, meta superior en cuyo provecho se sacrifica todo. Bienvenida la inversión extranjera y el libre comercio y, aún más, la integración económica, cualesquiera que sean las condiciones. Lo urgente es integrarse y mientras más grande sea la contraparte, mejor.

Estos son aspectos que en los años setenta nunca hubieran podido percibirse así. Por el contrario, la obsesión era la dependencia, el imperialismo, la pérdida del perfil nacional. La sociedad centroamericana ha cambiado mucho en su sensibilidad nacionalista. El cosmopolitismo de la cultura exterior es tan poderoso como el poder financiero, que no respeta fronteras ni bancos centrales. Son los escenarios internacionales los que obligan a estos cambios, que cuando apareció la *Interpretación del Desarrollo* eran otros: los de un enfrentamiento implacable entre los dos sistemas, el socialismo y el capitalismo.

Pertenezco a esa generación que se formó intelectual y emocionalmente bajo los dictados de la guerra fría. El fin de la historia no está próximo. La vigencia del capitalismo y de la democracia liberal, sin el contrapeso del comunismo, ha dejado sin pretextos la dinámica de su funcionamiento. En Centroamérica, esa ausencia en este final de siglo, redefine los intereses de todos los actores y nos llena de interrogantes que hace veinticinco años no nos habríamos planteado jamás. Sabíamos a dónde queríamos ir. Pero perdimos el rumbo. ¿Hacia dónde vamos, realmente, en este final de siglo?

“La integración no es una política de Estado; está sujeta a variaciones político-electorales. La relación entre los procesos de elección democrática y el proceso de integración conviene estudiarla”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, PANAMÁ

► *El desafío de reducir las brechas de equidad y las asimetrías entre países.* El Capítulo 6 analiza las múltiples y profundas brechas de equidad existentes en la región y las asimetrías que generan obstáculos para la integración. Reconoce que, por primera vez en la historia centroamericana, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política y la seguridad nacional. Señala la urgencia de fortalecer los débiles mecanismos de coordinación y cooperación en las reformas sociales, pues en la actualidad se desperdician, por desconocimiento, las buenas experiencias.

► *El desafío de elevar la calidad democrática.* El Capítulo 7 aborda las fortalezas y debilidades en la construcción de Estados democráticos de derecho y en el perfeccionamiento de las democracias electorales. Subraya la importancia de la convivencia política basada en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, para la gestión de asuntos de interés público como fin y medio del desarrollo humano.

► *El desafío de fortalecer gobiernos locales democráticos.* El Capítulo 8 estudia los esfuerzos recientes de descentralización y democratización de los gobiernos locales. Señala la importancia de fortalecer las finanzas y capacidades técnicas y administrativas municipales para avanzar, con responsabilidad, en la descentralización. Los logros democráticos en el marco jurídico municipal han sido más rápidos que los relacionados con la participación de las comunidades en la gestión local.

► *El desafío de una gestión regional del riesgo.* El Capítulo 9 ilustra las lecciones aprendidas, el impacto social, económico y ambiental, de recientes fenómenos naturales que mostraron cómo los desastres no “paran” en las fronteras políticas. Llama la atención sobre la necesidad de una estrategia regional de gestión del riesgo basada en la identificación y evaluación de los daños, insumos clave en la promoción de una verdadera reconstrucción, y no una mera restauración del escenario del próximo desastre.

► *El desafío de las oportunidades para la niñez y la adolescencia.* El Capítulo 10 explora el futuro de las sociedades centroamericanas a la luz de las oportunidades y derechos de que disponen hoy la niñez y la adolescencia para labrarse un mejor futuro.

► *El desafío de una institucionalidad regional para el desarrollo.* El Capítulo 11 analiza las transformaciones institucionales del Sistema de Integración Regional (SICA), la falta de disciplina de los países y la debilidad en el seguimiento efectivo de los acuerdos de alcance centroamericano. Se arguye la importancia del fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica del SICA, y de la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de los acuerdos de alcance centroamericano.

► *El desafío de reforzar el derecho de las personas a elegir su destino.* El Capítulo 14 documenta las migraciones internacionales, tanto dentro del istmo como hacia otros países del mundo. En una región que desde hace dos décadas expulsa población, el informe identifica el imperativo de reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar.

La integración regional para el desarrollo humano sostenible

No corresponde a este informe emitir un juicio final sobre el estado y potencial de la integración. Ello es asunto de las y los centroamericanos y sus gobiernos. Sin embargo, sí puede consignar dos hallazgos. El primero es que, hoy en día, la integración no es asunto exclusivo de gobiernos, sino de las sociedades. La participación de nuevos actores parece indicar que las y los centroamericanos creen, parafraseando a Clemenceau, que la integración es un asunto demasiado importante para dejarlo en manos de los gobiernos. El segundo hallazgo, que se comenta con mayor detalle, es que la simple suma de esfuerzos integracionistas, de muy diversos signos, por parte de los gobiernos, los empresarios y la sociedad civil no genera necesariamente un proceso de integración articulado²⁵, en el tanto en que no obedece a una estrategia coherente e integrada.

En los esfuerzos institucionales existe, como se mencionó, un fuerte divorcio entre el discurso y los hechos. Los gobiernos no parecen dispuestos a complementar sus agendas nacionales con una centroamericana (Capítulo 11). En los grupos empresariales florecen las inversiones intrarregionales en diversos sectores económicos, y surgen empresas centroamericanas transnacionales y multinacionales. Sin embargo, persisten las incongruencias entre los marcos legales nacionales y la ausencia de un marco jurídico

regional, que permita el establecimiento de empresas con personería jurídica regional y mecanismos para la resolución de conflictos (Capítulo 12). Por otra parte, ha emergido una compleja sociedad civil regional, que desarrolla agendas propias de integración, especialmente en los campos social, económico y ambiental, y se ha convertido en interlocutora de los gobiernos y las instituciones de integración. No obstante, muestra debilidades en cuanto a su representatividad, capacidad propositiva y perdurabilidad (Capítulo 13).

Pero el informe va más allá. En cada uno de los desafíos investigados, señala las fortalezas y debilidades de los esfuerzos de integración centroamericana. Así, identifica asuntos poco conocidos en los que la integración ha sido activa; por ejemplo, las migraciones, la descentralización del Estado y el apoyo a sistemas locales de alerta temprana para las emergencias. También, asuntos que debieran haber sido atendidos y no lo están; por ejemplo, un marco jurídico regional para la protección de las inversiones y resolución de conflictos legales, la coordinación de las reformas educativas y de los sistemas públicos de salud. Otros asuntos han sido tratados, pero los países han mostrado poca disciplina para cumplir los acuerdos respectivos; por ejemplo, en los temas arancelarios, aduanales y ambientales.

El Cuadro 1.9 presenta, con base en las investigaciones del informe, un listado de quince asuntos prácticos, pero pendientes, en los cuales la integración puede, a corto plazo, contribuir a enfrentar algunos desafíos del desarrollo humano. Este listado no es una agenda estratégica de

integración, no implica complejas negociaciones previas ni tomas de posición sobre el alcance deseado de la integración. Tampoco es un listado completo, pero sí incluye tareas que, si logran ser resueltas, no sólo beneficiarían a la población, sino que demostrarían la utilidad y conveniencia de afianzar la cooperación entre las y los centroamericanos.

La integración regional que emerge del informe plantea una perspectiva distinta. Más que una visión deducida a partir de grandes definiciones, al estilo de “somos o no somos un solo país”, las investigaciones lograron identificar un entramado de esfuerzos de cooperación entre países, grupos sociales e instituciones, en asuntos que interesan a más de una nación, aunque no necesariamente a todas. Estos esfuerzos, muy diversos en naturaleza, logros, costo, complejidad y actores, tienen una riqueza que excede por mucho el debate entre la retórica integracionista y sus opositores. Se trata, pues, de una integración útil y práctica, la que se forja allí donde existen voluntad, necesidad e interés compartido. Una tarea como la de desarrollar un sistema regional de alerta temprana puede no tener un atractivo similar al debate sobre las grandes estrategias de desarrollo, pero posiblemente es, hoy, más necesaria.

Esta integración, como esfuerzo de cooperación allí donde duele, y no como ritual, es la que parece necesario reforzar, especialmente en las áreas más débiles, por sus implicaciones para la vida de millones de personas y la promoción del desarrollo humano.

*“El discurso
integracionista ya
esta agotado,
remanido”*

FUNCIONARIO PÚBLICO,
HONDURAS

CUADRO 1.9

Quince tareas prácticas para la integración regional

Desafío	Asunto
Ambiente y equidad social	Racionalización de la agricultura de laderas, para proteger las fuentes de agua y combatir la pobreza, mediante incentivos a la producción sostenible y el pago por servicios ambientales
Equidad social	Coordinación y cooperación técnica para la extensión de la cobertura y calidad de la educación básica de nueve años, como acción orientada a la armonización de los servicios sociales
Equidad social	Coordinación y cooperación técnica para desarrollar los sistemas de atención primaria de la salud, como acción orientada a la armonización de los servicios sociales y de los beneficios sociales
Equidad social	Desarrollo de sistemas de estadísticas económicas y sociales comparables y el intercambio horizontal de experiencias en materia de evaluación de políticas públicas
Equidad social e inserción inteligente en la economía internacional	Libre ejercicio profesional en la región, según lo establecido en el Protocolo de Guatemala y desarrollo de un sistema de acreditación entre universidades centroamericanas.
Equidad social e inserción inteligente en la economía internacional	Coordinación, intercambio y cooperación técnica en la promoción de las pequeñas y medianas empresas productivas.
Inserción inteligente en la economía internacional y Estado de derecho	Creación de una personería jurídica regional para empresas que operan en más de un país
Inserción inteligente en la economía internacional y Estado de derecho	Perfeccionamiento de mecanismos regionales para la resolución de disputas comerciales
Estado de derecho	Plena incorporación de Costa Rica y Guatemala a la Corte Centroamericana de Justicia, fortalecimiento de la coordinación, intercambio y cooperación técnica entre las Procuradurías de Derechos Humanos y vinculación regional común a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
Calidad de la representación política	Fortalecimiento de la cooperación técnica para el mejoramiento de la gestión administrativa de los procesos electorales
Gobiernos locales democráticos	Cooperación entre gobiernos locales fronterizos
Gestión regional del riesgo	Desarrollo de sistemas de alerta temprana para reducir impactos de desastres naturales.
Gestión regional del riesgo	Reducción de la vulnerabilidad del Corredor Logístico Regional (principales vías de comunicación que enlazan el istmo)
Fortalecimiento de los esfuerzos institucionales de integración	Desarrollo de sistemas de monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de integración
Fortalecimiento de los esfuerzos de la sociedad civil	Consolidación de los mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil en las instituciones de integración

Notas

1 Son diez las fronteras terrestres, de acuerdo con las definiciones de los límites políticos contenidas en las constituciones de los siete países centroamericanos.

2 Muchas ciudades capitales centroamericanas fueron reubicadas a raíz de desastres sufridos por terremotos y erupciones volcánicas; por ejemplo, Cartago, el Viejo León y la Antigua Guatemala. Los patrones de asentamiento de los pueblos centroamericanos, heredados desde tiempos de la colonia, promovieron una concentración de los asentamientos humanos en la vertiente pacífica de Centroamérica, área marcada por mayor vulcanismo e inestabilidad sísmica. Los fértiles suelos volcánicos ocupan casi un tercio de la región centroamericana, y han soportado más de quinientos años de agricultura comercial.

3 Una transición demográfica es un proceso mediante el cual las sociedades pasan de una situación caracterizada por altas tasas de mortalidad y fecundidad, a una situación de bajo crecimiento demográfico, con bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Una transición demográfica es un fenómeno complejo, pues está relacionada con otras transformaciones, como la urbanización y el estado nutricional y de salud de la población, entre otras.

4 La tasa de mortalidad infantil se refiere al número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Es la probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad. La esperanza de vida es el número de años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida (PNUD, 1998).

5 Aquí pobreza se entiende como aquella situación en la que el ingreso percibido por las familias es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas materiales de sus miembros. La indigencia se da cuando el ingreso familiar no permite ni siquiera tener una alimentación adecuada.

6 Considerando la suma de las exportaciones hacia el mercado común de cinco países, ascendió a un total de 1,612 millones de pesos centroamericanos (CEPAL, 1997, en Aitkenhead, 1999).

7 En las demás regiones en el mundo, la solución política de este tipo de conflictos ha dependido de la intervención de fuerzas internacionales para separar las partes en conflicto, obligarlas a negociar y luego mantener la paz (peacekeeping), como en Irlanda del Norte, Líbano, Camboya y África Occidental. O bien, la solución política de las guerras civiles se ha realizado, o se procura realizar, mediante una negociación nacional, como en Colombia. La invasión de los Estados Unidos a Panamá en 1989 no falsifica esta afirmación. En Panamá no existía una guerra civil, menos una de larga data (mayor de una década), sino un conflicto internacional entre dos gobiernos, el panameño y el estadounidense.

8 Esquipulas II no resolvió *per se* estos conflictos, pero expresó la voluntad de los gobiernos centroamericanos de no insistir en la solución militar y apoyarse mutuamente en los esfuerzos de paz. Por ello, creó una nueva

situación política en la región, que facilitó el arranque de las negociaciones nacionales de pacificación y el involucramiento de actores internacionales como facilitadores, sea en calidad de mediadores o garantes, pero no como parte de las negociaciones. En efecto, la Organización para las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), varios países europeos y, tardíamente, los Estados Unidos, jugaron papeles decisivos en las negociaciones nacionales para finalizar las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La ONU y la OEA, en particular, fueron mediadores "con músculo", es decir, capaces de presionar a las partes para llegar a un acuerdo; luego, desempeñaron un papel de verificación del cumplimiento de los acuerdos. Pero, en todos los casos, fue claro que las negociaciones no fueron impuestas a las partes en conflicto los gobiernos y las guerrillas.

9 La justificación históricamente esgrimida para la integración centroamericana es que Centroamérica es una región. Sin embargo, es posible argumentar en favor de la integración con una tesis distinta: Centroamérica debe constituirse en una región.

10 Existen regiones no integradas como la conformada por los países del norte de África. Por otra parte, pueden identificarse procesos de integración en zonas en las que no existe, al menos durante el periodo inicial, una región. Este es el caso del Mercosur, el NAFTA y, más antiguamente, la Comunidad Andina.

11 Costa Rica es el país de la región que ocupa la mejor posición en cuanto a desarrollo humano: el lugar número 34 en el IDH de 1997. Sin embargo, su ingreso real per cápita (ajustado a PPA en dólares) es apenas el 19% del ingreso de los Estados Unidos, el país mejor calificado en este indicador.

12 El IDH compara de manera sintética y parcial la situación de los países, basado en indicadores sencillos, disponibles para la mayoría de los casos aunque con cifras un tanto rezagadas. Sin embargo, no existe otra herramienta tan difundida en materia de comparaciones internacionales. Precisamente para superar las limitaciones del IDH, se hace necesario complementarlo con análisis más profundos, y desde la realidad de cada país. Ello explica la importancia de los informes nacionales sobre desarrollo humano.

13 Para los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras, en años recientes el PNUD ha calculado el IDH por departamentos. Para los dos últimos existe también información por municipios. En los otros países no se ha producido un Informe de Desarrollo Humano. En el caso de Costa Rica, en ausencia de un censo de población reciente que fundamente una desagregación subnacional del IDH, se optó por una metodología diferente, donde la valoración del desempeño nacional se hace por medio del seguimiento de un conjunto muy amplio de indicadores. El Informe de Desarrollo Humano de Belice contiene, en algunos casos, información desagregada, pero no una medición subnacional del IDH.

14 Es preciso señalar que los resultados no necesariamente son comparables a escala internacional, ya que por limitaciones en las estadísticas nacionales, el cálculo del IDH a nivel departamental ha sufrido modificaciones metodológicas. Sin embargo, la consistencia conceptual (un índice basado en datos sobre ingreso, educación, salud y longevidad)

permanece. Internacionalmente el PNUD clasifica a los países, según el valor del IDH, en alto desarrollo humano ($IDH > 0.800$), medio ($0.800 < IDH < 0.500$), y bajo ($IDH < 0.500$).

15 Honduras, a pesar de la magnitud de la brecha entre los departamentos extremos (Islas de la Bahía y Lempira) tiene seis departamentos con mejor calificación que el promedio nacional, mientras que El Salvador tiene dos (San Salvador y La Libertad) y Guatemala tan solo uno (Guatemala). Para los casos de Honduras y El Salvador, hay departamentos que descienden a la posición de bajo desarrollo humano, y otros en los que, si bien permanece la calificación de desarrollo humano medio, el valor del índice mejora respecto al promedio nacional. En ambos casos, el mejor valor lo obtienen aquellos departamentos donde se encuentran las ciudades capitales, y los valores más bajos los presentan los departamentos fronterizos. En Guatemala los resultados son aún más contundentes al señalar las diferencias. El departamento de Guatemala obtiene un valor que lo ubica como de desarrollo humano alto, mientras que 17 departamentos se encuentran en la categoría de bajo desarrollo humano (IDH menor a 0.500).

16 Belice parece presentar un patrón similar de concentración de las oportunidades de desarrollo en su ciudad capital. De una manera similar a Honduras, Belice tiene una capital de la industria y el comercio, Ciudad de Belice, y otra donde está asentado su gobierno, Belmopan. Aproximadamente el 30% de la población vive en el distrito de Belice, el que concentra la mayor cantidad de personas con educación. Al comparar los resultados del indicador de mortalidad infantil por distrito con el promedio nacional (35 por cada mil nacidos vivos), no cabe duda de la existencia de inequidades espaciales. En el distrito de Toledo, la tasa asciende a 51 por cada mil nacidos vivos, lo que es 2.2 veces mayor que en el distrito de Belice. Como promedio nacional, Belice tiene un 25.3% de hogares pobres y sólo dos distritos con un porcentaje mayor (Toledo y Cayo). Sin embargo el distrito con menor porcentaje de hogares pobres, Stann Creek, acumula un 16.1%, mientras que Toledo, el más pobre, llegó al 47.6% en 1996.

17 Aunque en los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala se establecieron lineamientos para mejorar la distribución de la riqueza, incluyendo la tierra, son pocos los avances logrados y, en todo caso, sus principales efectos serán discernibles a mediano plazo.

18 Alrededor de un 50% de los ocupados urbanos de la región trabaja en el sector informal; son trabajadores por cuenta propia y asalariados en establecimientos con menos de cinco empleados (véase Capítulo 6).

19 Tasa de femineidad es la relación entre el número de mujeres y el número de hombres.

20 Estos rezagos no se refieren a diferencias en políticas y desempeño económico, pues estas siempre existirán en cualquier región, aún la más integrada. Fuertes rezagos en la homologación de políticas se refiere a las diferencias que obstaculizan de manera sustantiva los flujos económicos intrarregionales.

21 Durante los últimos años, todos los países de la región han mostrado, en promedio, tasas de crecimiento del PIB positivas, aunque no muy altas (inferiores al 5%), con fluctuaciones generadas por la coyuntura económica propia de cada país, condiciones climatológicas adversas y la situación económica internacional. La inflación promedio de los últimos años ha sido de dos dígitos, sin alcanzar niveles excesivos, pero con notables diferencias entre países. El Salvador y Honduras son los extremos de baja y alta inflación, respectivamente. Hay un importante problema de productividad, relacionado en buena medida con la baja dotación de capital humano y con el desempleo y el subempleo, que se traducen en PIB per cápita muy bajo (cerca a los US\$ 1,000). Hay diferencias por países, pues los PIB per cápita de Costa Rica y Panamá son cerca de tres y cuatro veces superiores a los de Honduras y Nicaragua, respectivamente.

22 Estos acuerdos típicamente incluyen condiciones para una mayor apertura comercial, mediante reducción de aranceles, fomento de las exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y reformas a los sistemas financieros y las instituciones del sector público. Dentro de los países existen divergencias sobre el sentido de las reformas, o bien sobre su extensión o profundidad y su gradualidad. En general, los grupos empresariales presionan por reformas más profundas y rápidas (shock), mientras que diferentes grupos sociales, trabajadores y otros se oponen a las reformas, o abogan por menor profundidad y mayor gradualidad.

23 Se ha producido una notable expansión en el número de entidades y los servicios que prestan. En los últimos años se han dado fusiones y adquisiciones de bancos, especialmente por grupos salvadoreños y nicaragüenses.

24 Una sociedad frágil es vulnerable. Ser frágil es ser quebradizo; es ser caduco y perecedero. Ser vulnerable es poder ser herido o lesionado, física o moralmente. Una sociedad vulnerable es menos capaz de absorber las consecuencias de los desastres naturales, provocados ya sea por fenómenos frecuentes y de menor magnitud, por uno solo de gran intensidad, o por una acumulación de fenómenos de intensidades variadas (Gutiérrez, et al, 1999).

25 Además, los nuevos gobiernos surgidos en la segunda mitad de la presente década han disminuido el interés en la integración regional y han enfatizado en acciones bilaterales con países extrarregionales. Un caso que muestra esta preferencia por estrategias nacionales fue el proceso de definición de las estrategias de reconstrucción ante el daño causado por el paso del huracán Mitch (véase Capítulo 9), previo a la segunda reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica, en Estocolmo. Sin embargo, en el transcurso de la reunión emergió, con extraordinaria fuerza, la visión de líneas estratégicas para la integración y la posición franca y decidida de la comunidad internacional a favor de una estrategia regional presentada por la Secretaría General del SICA, donde los esfuerzos nacionales y regionales constituyan un todo armónico y coherente.

Capítulo 1**Sinopsis del Informe sobre el Estado de la Región:
Centroamérica a fines del siglo XX**

Elaborado por el equipo coordinador del informe regional.

Se emplearon secciones de los informes presentados por Richard Aitkenhead, Helio Fallas y Pablo Sauma.

Recuadro sobre Centroamérica elaborado por Edelberto Torres Rivas.

Sección sobre el Caribe Centroamericano basada en la investigación de Alfonso Arrivillaga.

Secciones sobre las diferencias dentro y entre países en desarrollo humano sostenible fueron elaboradas por Marcela Román, del equipo coordinador del informe regional.

El informe sobre el Estado del ambiente y los recursos naturales publicado por la CCAD, fue la principal fuente de información para la sección sobre biodiversidad.

P A R T E

Una y muchas Centroaméricas

La primera parte del informe regional

explora la siguiente pregunta: ¿qué es Centroamérica? El presupuesto de la existencia de una identidad regional fue históricamente el sustrato de los esfuerzos integracionistas, en los siglos XIX y XX. La idea de que los y las centroamericanas eran parte de una misma unidad histórica y geográfica fue la premisa para una conclusión: “debemos volver a ser uno”. Los conflictos generados por los adalides y los opositores a esta idea fueron, en cierta medida, luchas entre quienes se arrogaban la calidad de ser los verdaderos intérpretes de esa identidad regional. Una de las consecuencias de este hecho, ciertamente una no deseada, fue la cristalización de arraigadas alianzas opositoras con visiones encontradas sobre Centroamérica.

A diferencia de los anteriores intentos, los esfuerzos de integración regional en la presente década coinciden con la extensión de la democracia a todos los países centroamericanos. El feliz encuentro entre integración y democracia, sin embargo, ha puesto de manifiesto la complejidad del entramado social y cultural de la región, que en virtud de la institucionalidad democrática no puede ser obviado por los nuevos esfuerzos integracionistas. Nuevas voces centroamericanas, las de los indígenas, los negros, los campesinos, los artistas y los trabajadores, sobre lo que es o debe ser la integración, de lo que nos une o nos desune como centroamericanos, se suman a las voces que tradicionalmente se hacían escuchar: las institucionales, empresariales y políticas. Tenemos hoy, pues, un concierto de voces más libre y amplio que antaño.

Esta irrupción de nuevas voces con visiones distintas, que no necesariamente alternativas, de “lo regional”, probablemente tenga, o está teniendo ya, efectos sobre los esfuerzos de integración. A diferencia del pasado, estos ya no pueden plantearse puramente en el plano institucional, como acuerdos entre países, sino que deben darse también en el plano social, como lazos que encadenan grupos y sociedades. Esto requerirá hurgar, con mayor precisión, en lo que voces representativas de los actores centroamericanos piensan que, a pesar de todas nuestras diferencias y distancias sociales, económicas y culturales, nos une como centroamericanos.

Por qué y cómo somos centroamericanos, resulta hoy una interrogante de enorme importancia política, y no un presupuesto para la acción. Hoy en día esta pregunta no puede formularse sin el reconocimiento democrático de nuestra pluralidad social, cultural y política. Esto obliga a preguntarse si lo centroamericano implica “borrar” las identidades nacionales o subnacionales. Si no, ¿cómo piensan los actores que estas identidades juegan en la consolidación de una identidad regional?

Que debemos poner mucha atención a esta pluralidad de voces quizá no sea una condición indispensable para la integración regional, especialmente cuando actores externos a Centroamérica tratan al istmo como una región. El istmo puede siempre integrarse “malamente”, es decir, sobre bases que poco o nada tienen que ver con las aspiraciones de los y las centroamericanas. Sin embargo, una integración anclada sobre

bases democráticas tiene como tarea ineludible nutrirse de la pluralidad social y cultural de la región.

La pregunta de ¿qué es la región? implica, obviamente, su contrario: la pregunta que nos recordó Edelberto Torres Rivas, ¿en qué no estamos siendo una región? Lo que nos une como centroamericanos debe mantener un ojo avizor sobre lo que “nos desune”. Es importante no dejar implícita esta cuestión. Aquello que “nos desune” es análogo a las fallas geológicas que fracturan un territorio y lo exponen de vez en cuando a movimientos sísmicos. Estas fracturas recorren los tejidos de las sociedades centroamericanas; son diversas, pero profundas e inquietantes. Si a los ojos extrarregionales somos, casi por definición, una región -esa colección de pequeños países atrapados entre mares-, en la experiencia nuestra, ojos más avezados, sabemos que no somos región en muchas cosas; diariamente palpamos esas fracturas.

La primera parte del informe aborda, pues, el tema de la pluralidad social y cultural de Centroamérica. Comprende dos capítulos. En el Capítulo 2 se formuló la pregunta ¿qué es Centroamérica? a un conjunto diverso de centroamericanos. El resultado de la consulta fue que Centroamérica significa distintas cosas para distinta gente, o más precisamente, que existen diversas visiones sobre lo que la región es y debiera ser. La implicación práctica de este hallazgo es grande, pues permite plantear la hipótesis de que las relaciones internacionales en la región, y el proceso de integración regional, tienen como

sustrato esta polifonía de visiones, para las cuales es necesario crear puntos de encuentro y reconocimiento mutuo.

El Capítulo 3 estudia el tema de la regionalidad desde otro ángulo: independientemente de las visiones sobre Centroamérica, la multiculturalidad y complejidad de las sociedades asentadas en el istmo es un presupuesto para la promoción del desarrollo humano sostenible. Mediante una técnica cercana al *collage*, este capítulo embroca diferencias sociales, económicas, culturales, de género y edad que entrecruzan los tejidos sociales en Centroamérica. Subraya que la gran diversidad social y cultural en el istmo es una forma de inclusión, pues implica reconocer actores sociales, muchos de ellos “invisibles” o “ausentes” en los grandes esquemas integracionistas. Es con ellos, y no sin ellos, o contra ellos, que en una era democrática la región debe existir.

Ambos capítulos arrojan elementos para debatir en qué no estamos siendo una región, al identificar fracturas regionales o fallamientos que desarticulan cualquier intento de deducir una Centroamérica de los mapas. Primero, en el istmo los litorales del Pacífico y el Caribe han estado de espaldas, cultural, política y físicamente. Segundo, las poblaciones indígenas han sido excluidas de los beneficios del progreso social y del quehacer político. Tercero, los países presentan desequilibrios internos, que afectan la viabilidad de las propuestas de integración. Finalmente, Panamá se muestra cerca y lejos de Centroamérica, una duda histórica recíproca que es, aún, un tema abierto.

C A P I T U L O

2

Las diversas visiones sobre la región

Valoración general

Preguntarle hoy a los y las centroamericanas qué es Centroamérica resulta una pregunta radicalmente distinta a la que podría haberse formulado quince años atrás. El *¡Nunca más!* del Acuerdo de Esquipulas de 1987 al repudiar la guerra y establecer un mandato de paz en Centroamérica, creó nuevas condiciones para enfrentar los desafíos regionales y encarar constructivamente esta interrogante. Si bien hubo que esperar varios años para que, mediante la ALIDES, se consolidara un marco regional de paz y desarrollo, es decir, Centroamérica como zona de paz duradera (Kacowics, 1998)¹, lo cierto es que los habitantes del istmo tienen hoy, como nunca antes, una oportunidad para desarrollar, sin exclusiones, una nueva realidad regional. Por ello, en este fin de siglo ¿qué es Centroamérica? tiene significados y consecuencias distintos.

Gracias al testimonio directo de decenas de personas, es posible sugerir que en los gobiernos y sociedades del istmo cohabitan diversas visiones sobre la identidad centroamericana. La pregunta ¿existe Centroamérica? sigue suscitando distintas respuestas, algunas de las cuales nos acompañan, con adaptaciones, desde el siglo XIX. Lo nuevo es lo que hacemos con ellas. Históricamente, Centroamérica fue un ideal que, al procurar unir, desunía, acaso porque pocos estaban dispuestos a tolerar una alternativa, y porque en no pocas ocasiones Centroamérica fue un ideal para reclamar un poder regional o para

oponérsele. Hoy, después de Esquipulas y ALIDES, la misma pregunta se formula con libertad y se contesta con otro sentido, el de afianzar los esfuerzos para lograr un mayor desarrollo humano sostenible. Los y las centroamericanas hemos creado la oportunidad para que la pluralidad de visiones sobre la región pueda convertirse en una polifonía y no en un desconcierto.

Aceptar, con un propósito constructivo, la pluralidad de visiones sobre Centroamérica es un paso adelante, pero no zanja las distancias entre ellas, las diferencias sobre lo que la región es y debe ser. Estas distancias constituyen una cuestión estratégica para el futuro, pues las visiones regionales se cuelan con o sin permiso en el quehacer de las instituciones de integración y en las mesas de negociación. Airear estas visiones puede ayudar a mostrar que las diferencias son tratables, que tienen o pueden llegar a tener importantes y crecientes áreas de coincidencia. En todo caso, es un tema que hoy en día no puede ser silenciado, pues las voces libres de los y las protagonistas son parte de la nueva realidad.

Las visiones contemporáneas sobre la región siguen siendo una cuestión poco estudiada. En este capítulo se construye preliminarmente cinco de ellas, a partir de una consulta con personalidades de los siete países del istmo (Recuadro 2.1). Ciertamente, el método empleado fija el carácter exploratorio de este esfuerzo, pero los beneficios exceden las limitaciones. Un informe regional sobre el desarrollo humano sostenible no sólo no puede obviar la cuestión fundamental

“¿Es Centroamérica un concepto cultural? Como Mesoamérica, entonces debemos excluir el centro y sur de Costa Rica, y Panamá por entero. ¿Un concepto económico? Entonces excluyamos a Panamá, Belice y en ciertas ocasiones, a Honduras. ¿Un concepto geográfico? Entonces hay que incluir a Belice y Panamá. ¿Un concepto histórico? Entonces debemos excluir a Costa Rica e incluir a Chiapas y Soconusco. ¿De cuál Centroamérica estamos hablando? Mejor adoptar un enfoque nominalista, si no nos embarcamos en un análisis de las excepciones”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

CUADRO 2.1

Síntesis de las visiones sobre Centroamérica

	Visión morazánica	Visión cartaga	Visión caribeña	Visión externa	Visiones ausentes
Premisa	Unidad histórica y cultural	Obligaciones entre nosotros y el resto	Centroamérica está de espaldas al Caribe	Unidad geográfica y económica de Centroamérica	
Sentido de pertenencia	Patria grande	Centroamérica es vecindario común, pero no causa común	Cerca pero no parte de Centroamérica	No tiene	Centroamérica no es para nosotros
Autodefinición	Todos somos centroamericanos	Vivimos en Centroamérica, pero somos distintos	Somos caribeños, centroamericanos son los del Pacífico	No somos centroamericanos	Somos los excluidos
Principal problema de Centroamérica	Carencia de proyecto de nación	Pobreza y militarismo del resto del istmo	Pobreza y aislamiento con respecto a otras zonas del hemisferio	Barreras al flujo de inversiones y comercio	
Importancia de la integración regional	Paso para la reunificación y requisito para el progreso	Mejorar la competitividad e incrementar las oportunidades comerciales	Opción adicional para libre comercio	Eliminación de barreras para un mercado regional	Oportunidad para reclamar mayores derechos
Aspiración para la región	Centroamérica sin fronteras, pacífica y próspera	Región de paz y cooperación compuesta por países soberanos	Cumplir con vocación ístmica		

"Cuando pienso en Centroamérica pienso desde Guatemala hasta Costa Rica. No pienso en Belice ni en Panamá, aunque ellos estén participando ahora en nuestro sistema de integración"

FUNCIONARIO PUBLICO,
NICARAGUA

de sobre cuál Centroamérica se habla, sino que puede mostrar cómo esta pregunta genera un diálogo productivo y una mayor comprensión acerca de las expectativas de la nueva realidad regional²

Se presenta primero la visión morazánica, para la cual Centroamérica, pese a sus diferencias, es la patria grande y la integración regional, el medio para su reunificación. En segundo lugar se presenta la visión cartaga, para la cual Centroamérica, precisamente por sus diferencias, genera un sentimiento ambiguo y contradictorio, casa común, pero no causa común, y la integración regional es una opción condicionada y parcial, en la que cada país debe mantener su autonomía. La tercera es la visión caribeña, que manifiesta un sentido de pertenencia al Gran Caribe; para ella Centroamérica, los del Pacífico, ha estado y está a sus espaldas y la integración regional constituye una opción de política internacional entre otras. En cuarto lugar, se hace referencia a las vi-

siones ausentes, las de los pueblos y grupos sociales para los cuales Centroamérica no ha existido históricamente sino como discurso de exclusión social y política. Estos no tienen un sentimiento ni una propuesta definida sobre la región, pero recientemente han emergido en los foros de las instituciones de integración reclamando una voz que puede, en el futuro, articular una visión propia. Finalmente, se presenta la visión externa de Centroamérica, para la cual la región es una unidad geográfica y económica de pequeños países sin diferencias importantes entre sí y la integración regional un imperativo de la globalización (Cuadro 2.1).

Al recorrer la pluralidad en el pensamiento centroamericano sobre la región, el informe identifica el desafío del pluralismo. Ni relativismo cultural, que es la aceptación pasiva de las diferencias, ni autoritarismo, la imposición de una visión sobre el resto, el pluralismo llama al diálogo como condición y método para construir

sin exclusiones una región que todas las visiones puedan reconocer como su hogar.

Una pluralidad de visiones

La visión morazánica

El ideal morazánico parte de la premisa de que Centroamérica es una, luego debe estar unida³. Unida en un solo cuerpo, en una sola alma. Centroamérica, pues, es una condición histórica, objetiva, y por consiguiente el pensamiento que se exprese sobre ella debe tener ante todo un objetivo unionista. Esta visión ontológica de Centroamérica podría justificar, incluso, una actitud límite. Se puede morir, como lo hizo Morazán, por el ideal de la unión centroamericana (Recuadro 2.2).

La visión morazánica contemporánea adapta la propuesta del destino único regional a las nuevas circunstancias históricas. En la versión original, el destino único recogía el ideario propio de los movimientos independentistas latinoamericanos, la lucha anticolonial y anticonservadora, y lo conjugaba con el objetivo de constituir una federación bajo el auspicio del liberalismo. Hoy en día, el imperativo es otro: superar las divisiones de los países y consolidar una identidad centroamericana para no sucumbir ante las tendencias globalizantes.

Centroamérica es la patria grande

Centroamérica es la patria grande, el país propio. Los sentimientos localistas son vendas que enceguecen al ser regional. Para esta visión las características definitorias de lo regional son más profundas que las diferencias entre los países.

RECUADRO 2.1

Las "visiones" como metodología de investigación

Las visiones sobre Centroamérica son recursos prototípicos para ordenar el pensamiento de las personas en torno a conceptos claramente distinguibles y relacionados entre sí. Su propósito es contrastar las percepciones de los y las centroamericanos sobre la región, su realidad y la época en la que les ha tocado vivir y participar. En este sentido, son herramientas analíticas y no históricas, tipos ideales como diría Max Weber, con fines comparativos. En la realidad las visiones no existen en una forma pura y las personas pueden mezclar elementos provenientes de más de una visión.

En este capítulo, las visiones se arman a partir de la respuesta a cinco interrogantes: a) ¿cuál es la premisa sobre Centroamérica? b) ¿cómo definen su identidad quienes formulan la visión? c) ¿cuál es el problema principal de Centroamérica, la herida que más duele en la región? d) ¿cuál es la importancia de la integración centroamericana? y e) ¿cuál es la principal aspiración para Centroamérica?

La principal fuente de información para este capítulo fueron 53 entrevistas realizadas en setiembre y octubre de 1998 en los siete países del istmo⁴. Se conversó con empresarios, artistas,

académicos, políticos, dirigentes sindicales y campesinos, empleando una misma guía de entrevista. El análisis de las entrevistas tuvo dos propósitos: por un lado, captar los elementos comunes de las opiniones expuestas para reconocer el discurso predominante y, por otro, destacar las problematizaciones "radicales", es decir aquellas expresiones que más se alejan del consenso discursivo.

Dos fuentes adicionales de información apoyaron la elaboración de este capítulo. Primero, una serie de cinco ensayos que tratan temas relacionados con la agenda política de la región⁵. Segundo, un conjunto de dieciséis "microensayos" que caracterizan actores sociales cuyo comportamiento tiene repercusiones nacionales o regionales (véase Capítulo 3).

A lo largo de este capítulo se presentan extractos de las entrevistas, en recuadros, con el fin de ilustrar expresiones características de cada una de las visiones sobre la región. Cada párrafo es la opinión de una persona distinta y, aunque no se la identifica, las grabaciones y transcripciones se han conservado, pues el material puede ser valioso para futuras investigaciones.

RECUADRO 2.2

¿Por qué denominar morazánica esta visión?

La escogencia del morazanismo para calificar esta visión fue resultado de una pregunta: ¿cuál es la figura emblemática que mejor puede representar el afán unionista en Centroamérica? Sin desconocer la estatura de otros personajes de talla regional, como Justo Rufino Barrios, por ejemplo, que bien podrían dar su apellido a esta visión, Francisco Morazán es, quizá, la figura que más calza. Morazán, además, fue el último presidente constitucional de la República Federal de Centroamérica.

Recuérdese que luego de la independencia del dominio español, las provincias de la Capitanía General de Guatemala tuvieron que de-

finir su destino postcolonial. La modalidad que se ensayó en este primer período independiente, posterior al fracaso del intento de anexión a México, fue la apuesta por el destino unitario de las cinco provincias. Ello dio como resultado el proyecto de la República Federal de Centroamérica. Francisco Morazán fue el caudillo, el héroe prototípico de aquel período, militar de gran talento y enjundia, el político liberal más importante de la época, amado y odiado como lo suelen ser las figuras que trascienden las fronteras de la normalidad política. El fusilamiento de Morazán en Costa Rica, el 15 de setiembre de 1842, liquidó la posibilidad de reconstituir en esa época la República Federal.

Antes que el lugar donde se nace, sea Honduras o Nicaragua, Costa Rica o Guatemala, está la región, está Centroamérica. Las fronteras actuales, además de artificiales, oscurecen la posibilidad y la viabilidad política para resolver los ingentes problemas sociales, económicos y políticos de Centroamérica, tales como la inequidad social y la pobreza, el legado autoritario, la fragilidad de las instituciones.

Estos problemas son parte de lo que identifica y hace de esta región una realidad. La propuesta morazánica es, entonces, la siguiente: si los problemas son semejantes, los países deberían movilizar sus recursos económicos, técnicos e institucionales en función de una actitud colectiva común y regional. Esta racionalidad crea una comunidad de intereses y acciones que rompería las barreras localistas a la identidad regional.

El morazanismo piensa que no puede consolidarse un sentido de pertenencia centroamericano sin asumir a Centroamérica como una cultura unitaria que luche contra los intereses políticos y económicos nacionales e internacionales que la mantienen como una entidad dividida.

El problema principal de Centroamérica: la carencia de un proyecto de nación

Sin ignorar que la pobreza y el legado autoritario constituyen problemas centrales de Centroamérica, la visión morazánica señala, no obstante, que el problema fundamental de la región es la carencia de un proyecto social y político de nación centroamericana viable, capaz de integrar y movilizar a todos los grupos sociales del istmo. Esa ausencia provoca una extrema fragilidad de los países frente al resto del mundo. La dispersión provoca que el centro de las decisiones que afectan el presente y futuro de la región se traslade, por incapacidad propia, fuera de la región. En otras palabras, los países, por separado, no son dueños de un destino propio. El destino se decide en otro lado, porque la región no existe como entidad política y social. En este sentido, el istmo es una frágil cuerda que no ata por su desarticulación regional. En estas condiciones, el sistema institucional de la integración no tiene capacidad para apalancar la región, porque los países insisten en actuar separadamente.

En la visión morazánica pueden coexistir distintas y hasta contradictorias explicaciones para la carencia de un proyecto de nación centroamericana. Para algunos, son los sentimientos localistas que se han enraizado en los países del istmo. Para otros, las responsables son las élites

económicas y políticas centroamericanas, que no han dado oportunidad de participación social y política y cuya preocupación central es cómo y dónde encontrar un nicho en el mercado internacional que beneficie sus intereses, desatendiendo la región.

¿Son los actores extrarregionales un riesgo?

El ser regional, nosotros, se constituye frente al otro, el no-centroamericano. Esta polaridad adquiere un significado especial: en Centroamérica todos tenemos algo de indio, algo de maya, algo de negro; somos básicamente mestizos. Y además tenemos otro rasgo común: todos vivimos apretujados en un istmo, entre dos océanos, en la cintura de América. Somos los únicos para los cuales Centroamérica es importante. Los demás, los no-centroamericanos han aprovechado las luchas fratricidas para sembrar mayor discordia y tomar ventajas en la región. Luego de Esquipulas y ALIDES, la polaridad centroamericano/no-centroamericano carece de un sentido militar y posee, como se mencionó antes, un sentido económico y social: la incapacidad de enfrentar con ventaja las tendencias globalizantes en la economía internacional.

La integración regional: ¿el medio para reunificar Centroamérica?

La integración es el medio para reunificar el país centroamericano. La creación de una institucionalidad regional debería entenderse como un primer paso para constituir una unión política y, por tanto, un gobierno regional. Pero además, la integración tiene un sentido práctico. Si los países existen por cuanto existe Centroamérica, es evidente que, mientras el país regional se reconstituye, al istmo le irá mejor en el concierto internacional si fortalece su integración económica.

Para la visión morazánica, una integración regional con fines puramente comerciales, sin una integración política y cultural, es insuficiente y genera exclusiones e inequidad. Es una integración parcial en la que no todos están invitados a la mesa donde se reparten los beneficios. Los excluidos son los excluidos de siempre.

El futuro: una Centroamérica sin fronteras internas

El principal sueño en esta visión es alcanzar la realización de la “centroamericanidad” plena. Es decir, que cualquiera pueda ser igualmente

“En vez de acercarnos, nos estamos alejando en términos culturales. Por ejemplo, durante la época del modernismo no se movía una hoja en Centroamérica que no lo supieran los otros intelectuales. Pero ahora en la era del Internet y los aviones supersónicos, no nos conocemos. Somos como el movimiento de las galaxias”

ARTISTA Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

RECUADRO 2.3

Expresiones de la visión morazánica

“ Carecemos de un proyecto de nación propio, y eso nos hace permeables a estar al vaivén de intereses externos. Si nosotros tuviésemos un proyecto social tal que permitiera tener una visión de conjunto, sabríamos que todo avance, iría en derredor a esa estrategia regional...”

“ Centroamérica es mi país; realmente los rasgos comunes son mayores que lo que nos diferencia, con algunas excepciones, pero en general tenemos muchos rasgos comunes en lo cultural, en el bregar político, en los problemas sociales, en las rutas económicas, con desniveles naturales pero en general padeciendo los mismos problemas y tratando de ver un destino al futuro común. Aparte de que soy un ferviente seguidor de las ideas morazánicas y eso me permite acoger la idea con más facilidad de ver que mi país no es Honduras, que Honduras es parte de ese entorno que debemos entender que es nuestra patria y que por circunstancias históricas y políticas fue que se nos seccionó, pero Centroamérica la siento y mi experiencia en los últimos años me ha convocado ese sentir de que somos una misma nación. Encarnamos muchas identidades comunes y luego tenemos desafíos que podemos asumir juntos; difícilmente vamos a salir de los problemas que tenemos si no hacemos un esfuerzo comunitario.”

“ Claro, para mí el sueño siempre fue el verla unida. Siempre he protestado porque uno tiene que tomar visa, porque hay fronteras, pero Centroamérica para mí significa ese país grande. Amo todos los países de Centroamérica, todos los conozco y he dejado amigos. Más bien extraño Tegucigalpa cuando estoy en El Salvador; cuando estoy en San José extraño Guatemala. Nos parecemos mucho bastante, la cultura y todo, nada más que no tengo prejuicios en decir que ese es un guanaco, un ruco, un tiquillo, un chapín. Para mí Centroamérica toda es una nación que a mí me gustaría que fuera un gran país con un sueño utópico de Morazán. Hice una letra que es de lo que más me gusta y luego le pusieron música y dice:

“ Soy una mujer morazanista/ soy una mujer/ cinco mujeres de sol y luna/ cinco mujeres de tierra y mar/ una sola voz/ un solo grito/ ¡Centroamérica!/ Soy centroamericanista/ aquí odian a los guanacos/ odian a los chapines/ no por mí me voy/ me siento como en mi barrio”.

hondureño o nicaragüense, sin distinción alguna y poder alcanzar la voz sustantiva “soy centroamericano y vivo en una Centroamérica sin fronteras internas”.

Algunas versiones morazánicas confieren un sentido social a la reconstitución del país regional. No basta para ellos que se señale a Centroamérica por su pequeñez geográfica; aspiran a que lo sea por la alta calidad de vida en sus sociedades. Proponen que la economía gire alrededor de la satisfacción de las necesidades de las mayorías, de las personas como sujeto y como referente de los proyectos regionales de desarrollo. En otras palabras, el país regional no puede reconstituirse sin romper el ciclo de la reproducción incesante y creciente de la pobreza. La creación de una razón compartida es la que permitirá, más que las transformaciones radicales, que los de abajo se integren con los de arriba.

Dar paso a una nueva Centroamérica implica renovar el pensamiento de todas las dirigencias, sean de los empresarios o de los sindicatos, de los políticos o de la sociedad civil. Se trata de un cambio de mentalidad política, tanto en lo que se refiere a una mayor consideración de las prioridades regionales, como a la promoción de la participación social y política en la reconstitución del país regional. Esta es una condición fundamental para fortalecer la democracia en Centroamérica, pues de otro modo se crea el peligro de una integración parcial o artificial, en la cual las bases sociales de la región estarían ausentes.

La visión cartaga

Para la visión cartaga, Centroamérica es una realidad ambigua, secundaria y, en cualquier caso, parcial (Recuadro 2.4). A la pregunta ¿existe Centroamérica?, la visión cartaga contesta: para unas cosas sí, para otras no; para unas cosas somos parte de ella, no se puede evitar, para las más importantes no, somos de Cartago. En lo fundamental, la visión cartaga se siente, por imperativo geográfico, en Centroamérica pero no de Centroamérica. Estar en Centroamérica genera una serie de intereses comunes y deberes con el resto de la región, pero no ser de Centroamérica justifica la independencia de los cartagos. En este sentido, Centroamérica cobra dos sentidos: en un sentido físico, incluye a los cartagos, en un sentido político, no.

Para la visión cartaga el país regional, más que un signo de esperanza, ha sido históricamente una fuente de amenaza para su tranquilidad y autonomía, debido a la pobreza y la

“Eventualmente Centroamérica debería tener un solo presidente y gobernadores en cada uno de los actuales países. Deberíamos tener un embajador de la región y un cónsul, un solo banco central, una sola moneda, nos saldría más barato”

EMPRESARIO,
GUATEMALA

RECUADRO 2.4

¿Por qué denominar cartaga a esta visión?

Cartaga viene de Cartago, ciudad costarricense. Durante la época colonial Cartago fue la capital de la provincia de Costa Rica, la más aislada de la Capitanía General y el centro de una economía local que, a diferencia de otras zonas, no dependía de la economía basada en el trabajo forzado de los indígenas y esclavos, sino principalmente de una economía de campesinos libres (Monge, 1971, Meléndez, 1977, González, 1986). Hoy en día, en este país se llama cartagos a los campesinos del Valle Central o, en general, a las

personas que provienen de esa región, en donde habita el 65% de la población costarricense. En general, los cartagos han sido caracterizados por su comportamiento montañés, autosuficiente y su fuerte localismo (Láscariz, 1971). Con el tiempo este localismo se identificó con la idea del excepcionalismo tico en Centroamérica.

La visión cartaga no es exclusiva de Costa Rica, aunque pueda pensarse que predomina allí. Con sus variantes, está presente en el pensamiento de otros centroamericanos.

inestabilidad política. Además, los cartagos son, y se saben, una minoría, con miedo de perder su identidad y derechos por la acción de las mayorías. Por ello su actitud hacia Centroamérica es cauta, precavida y hasta pendular. Antes que a definiciones de principio, apunta al pragmatismo, es decir, ver, dudar, definir, decidir y finalmente, si es posible, hacer. En principio, pues, “esperar que se aclaren los nublados del día” antes de actuar.

Centroamérica es el vecindario común, pero no la causa común

La región es, en lo fundamental, un entorno que genera obligaciones a sus habitantes, en particular las de ser buenos vecinos, no alterar el orden y hacer, cuando se pueda, buenos negocios. Esto es resultado obligado de estar en Centroamérica. Pero la región es un hábitat en el cual son legítimas y necesarias las realizaciones unilaterales, locales, particulares y acaso también únicas. En la región pueden convivir las visiones que demandan un destino único con las que no, siempre que las primeras no arrinconen a las segundas. Esta es la consecuencia práctica de no ser de Centroamérica. La región se construirá de manera más productiva y diversa cuanto más se consideren los destinos particulares de los diversos países.

Para la visión cartaga, los localismos y regionalismos, y no sólo el cartago, tienen raíces históricas legítimas. No están por definición contrapuestos a

acciones de carácter regional; sencillamente son distintas. La real y verdadera comunidad regional se construirá cuando cada una de sus partes esté en la libertad y capacidad de contribuir positivamente sin perder su propia identidad. En su agenda lo regional se construye a partir de lo nacional, con lo nacional y no a pesar de lo nacional.

El problema principal de Centroamérica: la pobreza y la violencia

En el entorno centroamericano, la extendida pobreza y la histórica debilidad de los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos son señaladas por la visión cartaga como los problemas principales de la región y una justificación para su actitud cauta con respecto a ella. Para esta visión, ambos factores, además de estar ligados entre sí, impiden mejorar la calidad del vecindario regional. La necesidad de consolidar instituciones que procesen pacíficamente los conflictos sociales es viable y eficaz si logra sacar de la pobreza a la mayoría de la población. Resolver ambos problemas es, para esta visión, una tarea cuya responsabilidad principal recae en los Estados y sociedades nacionales. Las acciones regionales pueden ayudar, pero no sustituyen ni diluyen dicha responsabilidad.

Para la visión cartaga hablar de Centroamérica en un sentido político es, primero, una propuesta irreal. ¿Cómo hablar de una casa común si los vecinos no arreglan sus propios problemas? Ello sería como construir un edificio sin fundamentos sólidos, propenso a caer en cualquier momento. Segundo, puede ser una propuesta no para mejorar el vecindario, sino para distraer a los Estados nacionales de sus responsabilidades principales. La consecuencia, para los cartagos, sería un emparejamiento hacia abajo del vecindario.

En Centroamérica ¿somos los otros centroamericanos?

La visión cartaga mantiene un sentimiento de enclave. Está enclavada en Centroamérica, pero es distinta a ella. En una versión extrema, para los cartagos no se es centroamericano ni esto constituye una necesidad postergada. Al contrario, Centroamérica es una voz atávica, irracional. “Soy de aquí” es la voz de lo real, el principio para articular las relaciones con la región y el mundo.

La nacionalidad propia es, entonces, la piedra de toque. Centroamérica genera obligaciones de convivencia pero no de pertenencia, no hay obligación de sentirse centroamericano. No media

“No existe identidad centroamericana, sólo somos nicaragüenses, vemos a nuestros vecino hablamos el mismo idioma pero no tenemos identidad regional”

DIRIGENTE ORGANIZACION
NO GUBERNAMENTAL DE
MUJERES, NICARAGUA

por tanto ninguna relación cultural con el resto del istmo. En términos de identidad, en la región no hay más que ticos, nicas, catrachos, panameños o chapines. En la visión cartaga, las relaciones con el resto de Centroamérica pueden ser conducidas por medio de reglas abstractas semejantes a las de los contratos: tienen un fin determinado y una especificación de los derechos y obligaciones derivados de tal fin. El mecanismo privilegiado es la autosuficiencia.

Según esta visión, con independencia del país de origen la relación con Centroamérica es ambigua. Ciertamente, las razones prácticas para tratar con el resto del istmo implican reconocer a los otros centroamericanos como interlocutores privilegiados, pues, quierase o no, son los vecinos, aquellos con los cuales debe tratarse frecuentemente. Pero no son más que vecinos. En virtud de ello, la premisa cartaga que califica a los demás pobladores del istmo como centroamericanos, y a ellos como cartagos, convierte paradójicamente a estos últimos en los otros centroamericanos, aquellos que se sienten enclavados.

La integración regional: un complemento que está por verse

La integración regional es un medio para mejorar la calidad del vecindario centroamericano,

no para construir una casa común. Por eso la integración tiene un sentido práctico, como un conjunto de acciones complementarias a la labor de los Estados nacionales. Las migraciones, los pasos fronterizos, el trasiego comercial, los contactos institucionales, el transporte o los grandes proyectos de infraestructura tendrán repercusión regional cuando su fuerza, su volumen y calidad requieran acciones políticas para garantizarlas, darles curso eficaz y resolver sus conflictos. Organizar, estructurar, dirigir, orientar los flujos reales que se están generando en la región tiene prioridad frente al establecimiento de estructuras regionales que carezcan de fundamento vital y social, o que muestren afanes unionistas. Allí está la raíz de la oposición cartaga al Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

En todo caso, la creación de un mejor vecindario implica para la visión cartaga una combinación de estrategias regionales y nacionales, y no la sustitución de las segundas por las primeras. A la vez que se aceptan los convenios y negociaciones regionales, se mantiene la libertad para la aplicación de otros instrumentos bilaterales o multilaterales que no estén condicionados por los mecanismos regionales que operan para Centroamérica, como por ejemplo los tratados de libre comercio entre Costa Rica y México, o entre Nicaragua y México.

“Centroamérica es una identidad histórica, geográfica, idioma y costumbres comunes”

CONSULTOR DE ORGANISMO
GREMIAL, NICARAGUA

RECUADRO 2.5

Expresiones de la visión cartaga

“ Si Costa Rica se incorpora a Centroamérica en una unión política de cualquier tipo, por muy laxa que sea, tarde o temprano van a empezar a decir que los problemas son íntimos de Centroamérica. Entonces a mí... primero, señores, arreglen los problemas de lo del ejército, y después hablamos, porque yo no estoy convencido de que lo que más le conviene a Costa Rica es ser parte de un Estado, un Estado bastante extenso que incluye Panamá. De Panamá a Guatemala. Pero si a mí me hablan de una organización federativa entre Panamá y Costa Rica, a mí ya... yo soy partidario, yo empiezo a hablar con los panameños para hacer un partido federalista entre Panamá y Costa Rica, porque como no tienen ejército...”

“Bueno, mirá, como buena hondureña y de Tegucigalpa, y esto es terrible decirlo, aunque no me avergüenza decirlo porque así es, pocas veces pienso en Centroamérica salvo cuando estoy muy lejos. Entonces allá sí, pero pienso en Honduras. Cuando me preguntas ¿Centroamérica? es la primera vez que yo misma me lo pregunto, ¿qué es Centroamérica para mí? Así de retebuenas a primeras te puedo decir algo pequeño, como metáfora, algo pequeño no muy significativo y ya.”

“A mí la visión de Centroamérica me remite a otro espacio, básicamente un espacio geográfico, pero no a sentirme parte de una identidad cultural. Mi identidad cultural es básicamente costarricense, con un matiz nicaragüense que está en mí, en algunas palabras que oía a mi

padre y que aprendí en Nicaragua, en algunas comidas, pero a partir del golfo de Fonseca ya no siento nada... No éramos una provincia, éramos una serie Estados federados desarrollados por la fuerza de la Capitanía General de Guatemala, pero en no sé cuántos siglos el Capitán General no visitó ni una vez Costa Rica. Entonces, ¿qué centroamericanidad puede haberse desarrollado en ese contexto de aislamiento? La tesis nuestra es, sí, ampliemos nuestra oferta y vendamos a Centroamérica más de los 500 millones de dólares anuales que hoy les vendemos. Este país no puede prescindir de eso, pero regulémoslo adecuadamente. ¿Qué es más importante: perfeccionar ese intercambio, regular esos intercambios, o tener un parlamento centroamericano?”

El futuro: un mejor vecindario

Para la visión cartaga hay suficientes señales como para estar optimistas frente al futuro de la región, del vecindario. Romper con la inercia de los conflictos armados despoja a Centroamérica de buena parte de sus atavismos, por ejemplo, con la decisión de los grandes empresarios centroamericanos, particularmente de los salvadoreños y guatemaltecos, de apostar por la paz, con la determinación de las fuerzas armadas de iniciar el repliegue hacia los cuarteles y la de los movimientos insurgentes de constituirse en partidos políticos.

Estas señales dan mayor espacio para que los intereses regionales se definan por el libre juego del interés nacional de cada uno de los países. La nueva región puede emerger despojada de los fantasmas centralistas. La cuestión práctica consiste en cómo darle forma, sentido y organicidad a este conjunto de manifestaciones que aportan tendencias favorables para una Centroamérica más democrática, integrada allí donde convenga, y a la vez más abierta al contacto internacional. Esto permite atacar con pragmatismo el problema de la Centroamérica pequeña y pobre y el desafío de la inserción inteligente en la economía internacional.

La visión caribeña

La visión caribeña se funda bajo el signo de la diferencia (Recuadro 2.6). Centroamérica es esa parte del istmo que históricamente mira al océano Pacífico y ha dado la espalda al litoral Caribe. Estar de espaldas significa que los lazos económicos, sociales y culturales con la Centroamérica tradicional han sido débiles, o hasta inexistentes, y que si bien se han intensificado recientemente, no implican su incorporación plena a la región.

No somos centroamericanos

La visión caribeña no parte de un sentido de pertenencia respecto de Centroamérica. No tiene, en ese aspecto, las dudas de la visión cartaga. Su afirmación es negativa: “no me siento centroamericano”. Este es otro modo de decir que Centroamérica está cerca pero lejos. Cerca porque se comparte con ella el istmo, lejos porque la historia la separa⁶. Para la visión caribeña, la clave centroamericana está en el mestizaje del indígena con el español, mientras el Caribe tiene en la identidad africana uno de sus aspectos definitorios, aún cuando su matriz cultural sea producto

RECUADRO 2.6

¿Por qué denominar caribeña a esta visión?

Esta denominación sugiere un rasgo básico: es la visión sobre Centroamérica de los pueblos o Estados asentados en el litoral caribeño del istmo, o con relaciones muy estrechas con el Caribe insular. Es la visión desde el Caribe, distinta a las anteriores visiones, que en mucho piensan Centroamérica desde el Pacífico.

Piénsese en Belice y Panamá. Ambos se articulan a Centroamérica tardíamente, aunque cada uno de manera distinta. Belice se independiza de la Corona británica en 1981, y es posterior a esto que empieza a resolverse, por lo menos en términos políticos, el diferendo que mantenía Guatemala sobre su territorio. Panamá se suma a la Centroamérica que llamaríamos tradicional, constituida por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, mediante su entrada formal al proceso de integración, con mayor intensidad a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que subroga a la antigua Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) y da curso al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) (véase Capítulo 12).

En el litoral caribeño del istmo habitan pueblos con identidades étnicas muy distintas al resto de Centroamérica, por largo tiempo aislados de los centros de poder regional por falta de vías de comunicación. Es el caso de los garifonas, miskitos y, hasta décadas recientes, de los negros de la zona atlántica costarricense.

de múltiples procesos de mestizaje⁷.

Esta visión tiene un sentido cosmopolita de Centroamérica. Se puede pertenecer a ella como parte de una entidad mayor, el Gran Caribe, y no por formar parte de una tradición centroamericana. Es decir, se pertenece a Centroamérica en tanto ésta pertenezca al Caribe, pero no al contrario. En este orden, por ejemplo, tanto Belice como Panamá, o las zonas atlánticas de los países del istmo, se ven como conductos naturales que pueden comunicar a Centroamérica con el resto del Caribe. Panamá, entonces, puede verse como geográficamente centroamericana, históricamente suramericana y de temperamento caribeño⁸.

El principal problema de Centroamérica: su parroquialismo

Para la visión caribeña, Centroamérica es una región enmontañada, ensimismada por problemas endémicos como la pobreza y la inestabilidad política, que ha desaprovechado su vocación ístmica y su diversidad cultural. Centroamérica no cae en cuenta de su localización privilegiada al estar asentada en un istmo que es la llave de muchas de las principales rutas de comercio internacional entre Asia, Suramérica, Europa y Norteamérica.

Centroamérica no aprovecha las ventajas comparativas de tener por casi nueve décadas un canal transístmico al lado, de ser vecina de una plaza financiera internacional, de estar bañada por un mar Caribe que es clave para el acceso al mercado norteamericano y para acceder al mercado europeo, por medio de las ex-colonias británicas, francesas y holandesas. Se limita a usar el Caribe en su forma mínima, como un medio para su propio movimiento comercial de importación y exportación. La región no se ve a sí misma como lo que es: una plataforma terrestre de servicios para la economía internacional. Y, como plataforma, su destino es inseparable al del Caribe.

En vez de explotar la vocación ístmica, las discusiones centroamericanas sobre la existencia de la región se han circunscrito a la conveniencia o no de agregar la economía y los regímenes políticos de cinco países. Son discusiones que históricamente importan sólo a ellos. Las aperturas recientes con Panamá y República Dominicana son intentos positivos, pero todavía insuficientes para superar la fractura que la Centroamérica tradicional tiene con el Caribe.

Los centroamericanos: los del Pacífico

Los centroamericanos son los del Pacífico. Esta manera de entender Centroamérica se fundamenta, en parte, en el patrón de asentamiento territorial que, desde la época colonial, arraiga a la mayoría de la población centroamericana a la vertiente pacífica, así como en la escasa presencia de los Estados nacionales en la vertiente atlántica (véase Capítulo 3). Para la visión caribeña, esta forma de entender Centroamérica tiene también otro sentido. Los del Pacífico pertenecen a sociedades agrarias, cuyas raíces económicas y sociales están en la producción y comercialización de productos agrícolas, y cuya vida cultural históricamente se afincó en el mundo rural.

La identidad centroamericana, pues, es algo que podría tener sentido para esta población, pero no para las poblaciones que han habitado la vertiente atlántica del istmo. Estas son poblaciones más cosmopolitas, acostumbradas a un tránsito por el Caribe, y en contacto, por tanto, con un mundo más amplio y diverso.

La integración centroamericana: una opción comercial entre otras

La integración centroamericana es, para la visión caribeña, una opción entre otras. Centroamérica no debiese ser ni la única ni necesariamente la más importante estrategia de integración regional. Por sus condiciones geográficas, el istmo debiera profundizar los vínculos, e incluso participar como miembro pleno en otros bloques regionales como el CARICOM y el MERCOSUR, en forma simultánea al perfeccionamiento de los acuerdos en Centroamérica.

Una integración centroamericana, en todo caso, debería limitarse en lo fundamental a la creación de una zona de libre comercio en la región. Para los empresarios panameños, quizá con excepción del sector financiero y el de transporte, la pequeñez del mercado centroamericano no lo hace muy atractivo y las diferencias estructurales de la economía panameña presentan obstáculos, hasta ahora insalvables, para un esquema de integración más avanzado (véase Capítulo 3). En resumen, la integración de Centroamérica no es prioritaria, aunque el libre comercio con la región puede ser un incentivo para algunos sectores económicos. Con Centroamérica, antes que un proceso de integración, habría que plantearse un tratado de libre comercio.

El futuro: una plataforma para el comercio internacional

El futuro de Centroamérica es el aprovechamiento de su vocación ístmica mediante un acercamiento con el Caribe. La noción misma de Centroamérica quizá adquiriría un cierto dejo arcaico y daría paso a una visión regional más incluyente, la del Gran Caribe, que poseería entonces un *mare nostrum*, en un sentido económico pero no político. Para la visión caribeña, una integración política, sea una unión, confederación o comunidad a la europea, no es un objetivo realista ni necesario.

El acercamiento del istmo con las islas supone diversos acuerdos entre los países centroamericanos y de estos con los países caribeños.

Se trata de acuerdos para modernizar coordinadamente la infraestructura regional, con el fin de facilitar el trasiego internacional de bienes y servicios. Asimismo, los acuerdos deben procurar la creación de una zona de libre comercio regional como llave para el acceso a otros bloques comerciales en Sudamérica, Norteamérica, Asia y Europa.

Las visiones ausentes

Para las visiones ausentes, Centroamérica se lee mediante el signo del misterio (Recuadro 2.8). Todas las respuestas son posibles. Para

unos, Centroamérica no es, en el sentido de que **no existe**, porque ellos han sido excluidos de los esfuerzos para constituir una región. Para otros, Centroamérica no es, pero en el sentido de que no forma parte de su futuro, porque han tenido que buscarlo fuera de la región. Finalmente, para otros, Centroamérica **todavía no es**, pero encierra una promesa, quizá poco articulada, de un futuro mejor.

Centroamérica como exclusión

Para esta visión, muchas personas habitan en Centroamérica pero no tienen identidad centroamericana, porque han estado excluidas de los esfuerzos por constituir una región. Piénsese en las poblaciones indígenas o negras que históricamente no fueron incorporadas dentro de los Estados y cuya identidad nacional es todavía un asunto pendiente. ¿Qué es Centroamérica para ellas? Una respuesta posible es que para ellas Centroamérica no existe, o en su defecto, si existe, puede ser vista, todavía, bajo el prisma de la amenaza y la intolerancia. Centroamérica como exclusión puede adquirir, alternativamente, un matiz más político. Es decir, Centroamérica ha sido asunto de las élites políticas y económicas, no de las mayorías.

RECUADRO 2.7

Expresiones de la visión caribeña

“ Históricamente hay una idea que dice que Panamá es geográficamente centroamericana, históricamente suramericana e idiosincráticamente de temperamento caribeño. Panamá es más caribeña, vive la salsa, la música del trópico; geográficamente es centroamericana, pero históricamente está unida a la gran Colombia. Tiene ese factor de un triple eslabón cultural y no uno solo. Esa es la primera y gran diferencia, el carácter más cosmopolita de Panamá. Panamá siempre fue el puerto, siempre fue la mezcla, pero no la mezcla interna sino la mezcla interna y externa: aquí tiene las cuatro mezquitas árabes, un templo hindú krishna completo; las minorías extranjeras incluso tienen un rol muy importante en la vida de Panamá. La clase obrera de Panamá se forma alrededor de 1850, con la construcción del ferrocarril, luego con el intento francés del Canal llega una fuerza económica extranjera, italianos, franceses, centroamericanos, antillanos, etc., y forman el primer grupo de la clase obrera. O sea, este carácter cosmopolita abierto de Panamá contrasta un poco con las economías más agrarias, más tradicionales, más conservadoras del resto de Centroamérica. En Panamá siempre el peso ha sido del área de tránsito, este pedazo de aquí del medio, el resto del área rural es la que más se parece a Centroamérica. Chiriquí se parece mucho más a Centroamérica; siempre son áreas subyugadas, supeditadas al centro de tránsito, cosa que no es el fenómeno tanto de Centroamérica, donde se

una u otra forma no es que haya integración territorial tampoco, pero el énfasis no es tan tajante como aquí, aquí el transitismo marcó al país, son dos países los que hay”.

“Para ser honesta, Centroamérica es la región geográfica donde vivo. Desde el punto de vista político, Centroamérica es un territorio muy importante para el desarrollo de Belice. Para mí como mujer negra de Belice, Centroamérica no ha tenido ese impacto como el Caribe; emocionalmente me identifico más con el Caribe, me identifico con el grupo cultural del Caribe más que con Centroamérica. Esto ha sido así históricamente, porque antes de la independencia de Belice, en el año 81, los países centroamericanos no apoyaban a Belice; eso no ha cambiado, hasta con la revolución sandinista, que decidieron apoyar más a Belice, el gobierno de Panamá también con Torrijos”.

“Belice es considerado como una parte del Caribe pero localizado geográficamente en Centroamérica. En una época en que el mundo se está convirtiendo en un área más pequeña, en este tiempo cuando la expresión de aldeas globales se está usando más y más, cuando los mercados se están acercando más y más, nosotros creemos que Belice puede ser un puente importante entre Centroamérica y el Caribe. Primeramente por el punto de vista importante del comercio, también por intercambios políticos y sociales. Belice puede disfrutar de ser uno de los puntos mejores de Centroamérica y del Caribe al mismo tiempo.”

RECUADRO 2.8

¿Por qué denominarlas visiones ausentes?

Las visiones ausentes son hipótesis (tentativas e incompletas) para imaginar el pensamiento de aquellos centroamericanos que, históricamente, no han tenido una expresión articulada visible en los debates sobre el futuro de la región. Son aquellos que no han tenido discurso político propio, como los migrantes, los que lo tienen pero hasta recientemente nadie los invitaba a la cena, como los movimientos indígenas y que, sin embargo, podrían irrumpir por iniciativa propia. En otras palabras, ¿qué piensan los que no están? Las visiones ausentes son una indagación en un anonimato político al cual, en la década en que han florecido la paz y la democracia en la región, resulta indispensable otorgar plenas oportunidades para participar en las decisiones sobre el futuro de Centroamérica.

RECUADRO 2.9

Expresiones sobre Centroamérica como exclusión

“Así que he tenido la oportunidad de visitar todos los países en Centroamérica, veo que Centroamérica es una región de blancos especialmente, porque en los viajes que realicé como Presidente de la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica, nunca o muy raro logré visitar partes donde hay negros. Entonces a mí me parece que todo el poder está en las manos de los blancos”.

“No nos permiten tener un proyecto en donde todos nos sintamos parte, en donde todos participemos en su construcción y desarrollo y en donde todos nos sintamos asimilados. Porque los proyectos que actualmente se impulsan son excluyentes, son de élites, no hay una plena participación de lo que es la sociedad civil realmente, y entonces se están reproduciendo los viejos vicios de la integración que

fracasó, que es la no participación de la base de los pueblos en estos proyectos de sociedad. Lo que pasa es que el proyecto de integración es un proyecto fundamentalmente comercial, no es social ni político. Eso es en general, pero por otro lado, hay una clara intención de excluir a sectores populares y a sectores tradicionalmente excluidos, valga la redundancia, y en ese sentido, a mí me parece que este proceso de integración no va orientado precisamente a integrar a toda la sociedad, entonces es una integración para algunos. Las ventajas competitivas que tenemos, como nuestra cultura, nuestras tradiciones típicas, nuestra naturaleza, el ser el cordón umbilical que une a dos masas continentales como lo son el Norte y el Sur, el tener dos mares que unen a Europa y a Asia

y tener un canal, todas esas ventajas no son aprovechadas porque son ventajas en las que hay que contar, de alguna manera, con los pueblos que están ahí, sino que se aprovechan en la medida en que sea negocio, sencillamente. Si reporta lucro, es una ventaja; pero si reporta afianzar nuestra identidad, potenciar nuestras capacidades innatas en el ámbito cultural, en el espacio social, pues no. No creo que ese sea el proyecto al que está apostando Centroamérica. Ahora también vale decir que los que son excluidos no hacen mucho por incluirse, no tenemos la capacidad de formar una fuerza capaz de hacernos sentir, y las fuerzas sociales que han logrado un nivel organizativo parten de viejos esquemas, de viejos paradigmas y no han renovado su visión y su capacidad propositiva.

Centroamérica como promesa frustrada: el sueño americano de los que se marchan

En las últimas décadas, millones de centroamericanos han migrado hacia Estados Unidos y Canadá para tocar con sus propias manos el desarrollo, resolver las necesidades materiales básicas, aunque ello involucre sacrificios y pueda encontrarse incluso la muerte en el camino (véase Capítulo 14). Hay más de un millón de salvadoreños en Estados Unidos; la comunidad más amplia de garífunas no se encuentra en ningún lugar de Centroamérica sino en New York; ¿implica este movimiento social trocar el sueño propio por el del otro?

El ideal más radical no sería una Centroamérica unida, como en la visión morazánica, o un buen vecindario, como en la cartaga, sino desear ser como, y estar en, los Estados Unidos. El bienestar que por décadas se ha buscado en Centroamérica y que está prometido en las constituciones políticas de las repúblicas istmeñas parecería cobrar realidad, para millones de personas, en el norte. ¿Por qué entonces no parecernos a eso, irnos allá? Las remesas a Centroamérica (véase Capítulo 14) son quizá el vínculo real con la región, uno que no alimenta un sueño regional, sino la supervivencia de quienes quedaron atrás. Centroamérica se convierte en el sitio donde habita la familia; el futuro está en otro lado. Esta visión mezclaría, en síntesis, la promesa

propia frustrada con la promesa del bienestar fuera de la región: ¿Centroamérica ya no sólo como exclusión, sino como imposibilidad?

Centroamérica como esperanza

Para esta visión, la consolidación de la paz y la apertura democrática en la región durante la presente década crean condiciones para imaginar una nueva Centroamérica. El sueño centroamericano es todavía poco articulado, ¿se trata del ideal morazánico? ¿del cartago? ¿de uno nuevo? Sin embargo, está relacionado con la aspiración de construir sociedades más equitativas y democráticas mediante la participación de grupos tradicionalmente postergados. Centroamérica es una promesa incipiente, cuya realización debe vencer múltiples peligros.

La visión desde afuera

La visión desde afuera tiene una valoración sobre Centroamérica pero no una aspiración para ella. Desde el exterior, Centroamérica ha sido y sigue siendo vista como una región geográfica compuesta por países pobres, pequeños e inestables que, en razón de su pequeñez, se encuentran unidos. Ninguno escapa de Centroamérica, aunque quiera. Sin embargo, su futuro depende de las capacidades de los gobiernos y las sociedades que la conforman.

RECUADRO 2.10

Una expresión sobre Centroamérica como promesa frustrada

“ Si Estados Unidos le abriera las puertas a América Latina, yo creo que América Latina en un 90% terminaría en Norteamérica, por el mismo sueño español. El español decía voy a América a encontrar oro y regreso. Los latinos quedamos con que voy a América, a Estados Unidos, a buscar dólares y ya regreso, y eso no pasa.”

RECUADRO 2.11

Expresiones sobre Centroamérica como esperanza

“ Hay una apertura del espacio democrático incipiente, pero hay un cierre violento del espacio económico... entonces hay una contradicción, esa apertura democrática no podrá avanzar más, no podrá cristalizarse en una Centroamérica con un régimen democrático más amplio, sin resolver al mismo tiempo lo que originó el conflicto, lo que originó esa polaridad, que es justamente el hecho de que los sectores de la mayoría de

la población no tienen acceso real a las oportunidades de desarrollo. Entonces esa brecha se abre cada vez más en vez de cerrarse. Y a mí me gusta decir, aunque es trágico, que Chiapas es como un semáforo de luz roja prendido aquí a la vuelta, diciéndonos que podemos fácilmente revertir el proceso democrático en Centroamérica.”

“Entonces cuando hablamos de la construcción democrática en Centroamérica esta-

mos apoyando una visión de regionalidad. Habría que decir que esta es la primera vez que los pueblos, ni siquiera en la época del mercado común de los 60, efectivamente piensan en Centroamérica. Sin embargo, aquí también hay una pretensión que habría que sopesar; las organizaciones sociales representan intereses de sectores importantes pero no todavía del ciudadano común, para él Centroamérica sigue siendo algo muy lejano.”

RECUADRO 2.12

Otra forma de ver Centroamérica:
las visiones regionales según un estudio del BID y la CEPAL

El economicismo extremo. Desde esta posición se afirma que las condiciones fundamentales serían satisfechas gracias, principalmente, a los efectos benéficos de la liberalización, sea unilateral o multilateral, en sí misma, y a las consecuentes acciones nacionales. La integración centroamericana se considera como un paso parcial en el proceso hemisférico y multilateral, que consistirá básicamente en medidas que contribuyan a aumentar la competitividad de las empresas y a atraer la inversión extranjera. Tareas como la eliminación de barreras al comercio intracentroamericano, la facilitación de la circulación de las personas y bienes, la liberalización de servicios o la integración financiera, serían vistas de la misma manera que la cooperación en transportes, infraestructura y asuntos ambientales, o la promoción turística. Por otro lado se reconoce que existen otros objetivos compartidos en materia política y social, pero se considera que no se prestan a acciones comunes.

El unionismo. En el extremo opuesto del *continuum* se postularía que a largo plazo la única solución es la unión económica y política. Esta posición se basa no sólo en tradiciones unionistas, sino también en variadas percepciones de la realidad actual: por ejemplo, que la eliminación permanente de conflictos requiere la unión política; que los países pequeños no tienen futu-

ro internacionalmente; que la única manera de catalizar la potencial riqueza humana en Centroamérica es la integración social; que las fronteras en la práctica sólo representan una fuente de corrupción. Sin embargo, en la actualidad la gran mayoría de los centroamericanos no percibe la integración regional como un fin en sí mismo. Las decisiones sobre la agenda centroamericana siguen siendo tomadas por los gobiernos basándose en visiones nacionales mucho más que en una concepción regional de largo plazo y de conjunto, y el principal marco de referencia de los ciudadanos en cuanto a sus preferencias políticas continúa siendo el nivel nacional.

El regionalismo abierto. En el medio de este *continuum* se ubica una postura que asigna a la integración un papel relevante en una agenda común amplia y diferenciada, en un regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral, en la consolidación del desarrollo político y social, y en la preservación cultural. La integración económica forma parte importante de una estrategia de esta naturaleza, bajo las siguientes premisas: la libre circulación de bienes, servicios y capital aumentará la competitividad de las empresas centroamericanas y la atracción de inversión extranjera; la existencia de un mercado unificado y una política comercial común fortalecerá la capacidad de negociación

con terceros, y la integración económica contribuirá a la eliminación de conflictos, siempre y cuando se adopten las políticas complementarias requeridas para asegurar la estabilidad del proceso. La libre circulación de mano de obra, por su sensibilidad, sería un objetivo de mediano o largo plazo. Sin embargo, se impone abordar en forma constructiva la realidad existente de intensos flujos migratorios. La consolidación de un mercado común centroamericano exige también un considerable esfuerzo en materia de convergencia macroeconómica y cooperación monetaria, así como el establecimiento de un régimen de competencia. Por otra parte, se requiere una amplia agenda de cooperación funcional, al menos en materia de medio ambiente, salud, educación y cultura, transporte, infraestructura y turismo. Finalmente, pareciera prioritaria la cooperación política para fortalecer la profundización de la democracia y los derechos humanos, y para lograr los objetivos de la nueva agenda de seguridad, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas y de seguridad, la protección de la seguridad ciudadana y la lucha antidrogas.

Fuente: BID-CEPAL,
citado por Aitkenhead, 1999.

A diferencia de la visión morazánica, para esta visión Centroamérica no se explica por un legado histórico común o por la existencia de un ser centroamericano. Se trata de una consideración pragmática: para los actores extrarregionales, gobiernos o empresas multinacionales, tiene más sentido tratar con un mercado mediano, la región, que con cinco o siete pequeños mercados nacionales. Para los ojos extrarregionales Centroamérica es una sola región por contraste con los países grandes latinoamericanos como México, Argentina o Brasil. Estos tienen un peso relevante en la economía y la política internacional, por su población, tamaño, recursos naturales, economía y cultura, que ninguno de los países centroamericanos, por aparte, tiene. Sólo como región Centroamérica podría acaso pergeñar la relevancia internacional de un país mediano en el hemisferio. En síntesis, las sociedades centroamericanas constituyen por necesidad, o más precisamente, por inevitabilidad, una región.

Las diferencias sociales y culturales dentro de Centroamérica, las rencillas históricas entre unos y otros, por ejemplo la Guerra del Fútbol⁹, son ciertamente barreras dentro de la región. Pero son barreras secundarias y hasta anecdóticas, que se irán removiendo con el tiempo. Desde el punto de vista económico, para esta visión, ante el imperativo de poner en funcionamiento un mercado único de 35 millones de personas, cuya escala sea rentable para las empresas internacionales, ¿qué importancia pueden tener los diferendos fronterizos? Desde un punto de vista político, ante la necesidad de prevenir que la inestabilidad de un pequeño país afecte la estabilidad de los vecinos y el funcionamiento regional, ¿qué importancia pueden tener los recelos entre ticos, catrachos, guanacos, chapines o nicas?

Más importantes para los ojos extrarregionales son las barreras surgidas por los retrasos de la integración económica centroamericana. Por una parte, la falta de homologación en políticas monetarias, fiscales, aduaneras y comerciales afecta la actividad económica (véase capítulos 5 y 12). Por otra parte, el escaso desarrollo de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones reduce la competitividad de Centroamérica. Precisamente, la importancia estratégica de la integración regional consiste en remover las distorsiones para un mercado regional y una Centroamérica competitiva.

El desafío del pluralismo

Con la consolidación de la paz y los nuevos esfuerzos de integración regional en los 90, los y las centroamericanas progresivamente han reconocido la pluralidad de visiones sobre la región que cohabitan. Reconocer significa aquí, primero, entender, caer en cuenta de que esta pluralidad parece ser una condición de la Centroamérica contemporánea y, segundo, significa volver a encontrar algo o alguien conocido, es decir, volverse a ver. En el primer sentido, el reconocimiento de la pluralidad implica tolerancia, el destierro del autoritarismo, de la pretensión de los proponentes de una visión determinada, de que la suya es la verdadera y, por tanto, la única legítima para orientar los esfuerzos de integración.

En el segundo sentido, el de volverse a encontrar, el principal desafío es qué hacer con esta pluralidad. Quizá la respuesta se encuentre en la transformación de la pluralidad en pluralismo¹⁰ para enfrentar los desafíos regionales; en pasar de la tolerancia, una actitud indispensable pero pasiva, al libre juego entre actores sociales y políticos, Estados nacionales u organizaciones de la sociedad civil, para buscar un entendimiento que dé cabida a la acción de todos ellos.

Los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible documentados en este informe son, precisamente, los retos del pluralismo en Centroamérica. Su identificación misma como desafíos regionales implicó el entendimiento entre muchos, un ejercicio pluralista, pues estos desafíos son, para decirlo en las palabras de Gadamer, una “fusión de horizontes” (Gadamer, 1997). Pero es sobre todo al encarar estos desafíos que los gobiernos y sociedades centroamericanas ejercerán el pluralismo. Así, para enfrentar el desafío en el uso del agua como fuente del desarrollo (Capítulo 4), el de la equidad social (Capítulo 6), el de la inserción inteligente en zonas de libre comercio (Capítulo 5), el de la consolidación de los pilares democráticos (Capítulo 7), el del fortalecimiento de gobiernos locales participativos (Capítulo 8), el de crear mayores oportunidades para la niñez y la adolescencia (Capítulo 10), el de la prevención y mitigación de los desastres naturales (Capítulo 9); no basta saber que “otros” pueden tener estrategias distintas y respetar el derecho de esos otros a la divergencia.

Ciertamente esta libertad negativa, siguiendo a Berlin, es indispensable. Pero el ejercicio del pluralismo va más allá: es la convocatoria al

“No veo a Centroamérica como una región, sino como un país. Hay una diversidad no sólo entre países sino a nivel interno, como pasa en el caso de México. Centroamérica es un país aún cuando élites nacionales de varios países no lo quieran aceptar”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
HONDURAS

“Cada día es más evidente la heterogeneidad como rasgo regional”

FINVESTIGADOR Y
ACADÉMICO, GUATEMALA

diálogo productivo con el fin de encontrar soluciones para una Centroamérica que sea, desde horizontes distintos, la casa de todos.

RECUADRO 2.13

Una visión maya sobre el pluralismo

Cada pueblo posee un sistema cultural muy distinto y al tratar de desconocerlo caemos en la discriminación, cuya política estuvo en vigencia durante quinientos años. Nuestras concepciones sobre las cosas que compartimos no son las mismas; de consiguiente un grano de maíz para el pueblo maya es sagrado, mientras que para los no indígenas es cualquier cosa que no merece ni siquiera atención. Las cosas para los pueblos indígenas tienen un espíritu que puede reaccionar, en tanto que para la otra cultura es cualquier cosa muerta, sin profundidad, de ahí que consideran a la piedra como materia muerta. Aquí viene la pregunta, ¿qué pasa con las piedras que florecen, que crecen y se multiplican? cosa extraña para unos y realidad para otros.

Lo que para unos es sagrado (sacro) como el caso de los lugares ceremoniales en las altas montañas, para otros es diabólico porque no entienden qué hay más allá. Sin duda alguna, somos pueblos que compartimos el mismo suelo patrio, pero que estamos tan distanciados y que lo más difícil es que cada quien trata de hacerle saber al otro que es poseedor de la verdad y por lo tanto que la otra persona tiene que aceptarlo y comulgarlo. Recordemos que la verdad no es absoluta, lo que para unos es bueno para otros quizás resulte lo peor. Invito entonces a los que creen poseer la verdad absoluta a empezar a respetar el pensamiento de los

otros y tratar de entenderlos, más aún cuando se trata de culturas que han tenido un origen muy diferente y dejemos de pensar que forzosamente debemos tener un origen único. Pensemos que a pesar de que nos encontramos en la era de la ciencia, la ciencia aún nos queda como una camisa muy grande y que tenemos mucho que aprender, todos sin distinción alguna.

Los pueblos tienen nociones asimétricas sobre el tiempo y el espacio. Los mecanismos desarrollados para el tratamiento de las cosas y las dificultades han sido hasta ahora diferentes; a algunos pueblos les fascina correr, a otros en cambio les interesa tomar el tiempo necesario para darle su toque propio a las cosas que deciden y que hacen. Los pueblos indígenas buscan por los medios a su alcance que nadie se quede con dudas y por eso mismo buscan el consenso con base en discusiones, intercambios de ideas, preguntas, discrepancias, repeticiones y hasta al fin logran concordar con aquel o aquella persona que discrepaba. En cambio en la otra forma cultural es levantar la mano quienes están de acuerdo y como la mitad más uno está de acuerdo, entonces la decisión está tomada, sin importar que a lo mejor esa otra mitad menos uno tenga la razón.

Fuente: Cojti, 1999

Notas

1 Kacowics distingue tres tipos de zonas de paz: a) las zonas de paz negativa, la ausencia, aunque precaria, de guerras internacionales en una región; b) el surgimiento de zonas de paz estable; la consolidación en un periodo largo de una región sin guerras internacionales tiene dos condiciones: que los Estados nacionales estén satisfechos con sus fronteras territoriales y la existencia de un marco normativo común que enfatice la preferencia por el cambio pacífico y la resolución pacífica de las disputas; c) el surgimiento de comunidades pluralistas de seguridad implica, además, un alto grado de interdependencia e integración económica entre los países y pueblos de la región, que conduce a la creación de un identidad regional y un sentimiento de "nosotros".

2 La investigación para este capítulo es un análisis de discurso, por lo que se mantiene en la esfera de las ideas. No analiza, por tanto, el pensamiento de las personas consultadas desde la perspectiva de la sociología del conocimiento, que buscaría entender las condiciones sociales que explicarían dichas ideas. Ello implica una investigación académica mucho más compleja y extensa, que excede los propósitos del *Informe Regional sobre Desarrollo Humano*

3 En la bibliografía del capítulo se presenta la lista completa de las personas entrevistadas por país.

4 Los ensayos fueron elaborados por Alfonso Arrivillaga (1998), Narciso Cojti (1999), Lorena Cuerno (1999) y Juan Jované (1999).

5 En la visión morazánica contemporánea Centroamérica está constituida por cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Belice y Panamá no forman parte de la región.

6 Esto, desde luego no implica que históricamente no hayan existido vínculos humanos y políticos entre los "caribeños" del istmo y la Centroamérica tradicional. Es sólo que, por un lado, estos vínculos han sido mucho menores que los desarrollados dentro de Centroamérica y, por otro lado, debe acudirse a la historia del mar Caribe para explicarlos.

7 Un puente entre lo caribeño de la Centroamérica tradicional y la visión caribeña es la presencia del pueblo garífuna en cuatro países centroamericanos, incluyendo a Belice. "Hablando de Belice...

primeramente los negros en Belice, son los garífunas y los criollos. Los garífunas son como el 7% a 8% de la población, el criollo un 30% de la población, eso es, el 37% de toda la población es negro" (Godsman Ellis, Belice).

8 La vía transoceánica de Panamá implica una visión cosmopolita sobre su relación con y su ubicación en el mundo, como la inclinación predominante de su economía hacia los servicios, como también el hecho particular de que su circulación monetaria está dolarizada, o que el latifundio no haya tenido el peso que se le ha asignado en el resto de Centroamérica. Son factores que distinguen a Panamá y que dan contenidos particulares a su identidad, que la diferencian del resto de Centroamérica. Otro tanto puede decirse de Belice, que por la particularidad de haber sido una colonia inglesa, su sistema político, el idioma, la religión, los valores, sus estructuras burocráticas difieren de los centroamericanos y lo inclinan al Caribe, al Caribe de habla inglesa en particular. No obstante, ello no niega, por ejemplo, los ancestros y las raíces culturales mayas de Belice, que también lo aproximan a la realidad centroamericana y mexicana. El carácter fronterizo de Belice y el transitismo panameño ponen de relieve esta mezcla de realidades y de composiciones sociales, que sólo puede comprenderse considerando al Caribe en su configuración más global.

9 Al conflicto militar entre Honduras y El Salvador acaecido en 1969 se le ha denominado Guerra del Fútbol, pues la guerra estalló luego de incidentes surgidos en las eliminatorias para la Copa del Mundo México 1970. Sin embargo, las causas de la guerra fueron múltiples y profundas, entre otras, la presión demográfica en El Salvador, los desequilibrios económicos entre ambos países y la migración masiva de salvadoreños al occidente hondureño.

10 Robert Dahl define el pluralismo como la existencia de una pluralidad de organizaciones (o subsistemas) autónomos (Dahl, 1982). Esta autonomía es siempre relativa, concepto que se entiende como la capacidad de un actor para a) realizar una acción contraria a otros y b) la incapacidad de los demás actores para impedir o procurar impedir esta acción sin incurrir en costos tan altos que neutralizarían los eventuales de bloquear esta acción. En este capítulo se aplica este concepto a una realidad regional y no a un Estado nación. En un libro más reciente, Dahl rompe con el Estado-nación como unidad de análisis para estudiar el pluralismo y la democracia como visión (Dahl, 1989).

Capítulo 2
Las diversas visiones sobre la región

Documento base elaborado por Luis Armando Lázaro,
Asociación Cultural Incorpore.

CAPÍTULO 3

Las sociedades multiculturales

Valoración general

Las sociedades del istmo tienen muchos rostros. Son rostros de sociedades multiculturales que albergan en esta pequeña faja de tierra una diversidad de clases sociales, grupos étnicos, naciones indígenas y movimientos sociales¹. Esta diversidad conforma una constelación de mundos sociales cuya diversidad impide una respuesta sencilla a la pregunta ¿cómo somos los y las centroamericanas? Quizá lo más sensato sea partir reconociendo que no existe un centroamericano típico. Las sociedades del istmo no se dividen simplemente entre ricos y pobres, o entre blancos, mestizos, indígenas y negros, o entre trabajadores, empresarios y campesinos, o entre hombres dueños del poder social y político y mujeres desposeídas de poder, o entre nacionalidades. Son sociedades que, a finales del siglo XX, muestran una alta complejidad en sus relaciones de clase, género, etnia, estilos de vida y organización social.

Los rostros de la diversidad centroamericana desafían las fronteras nacionales en por lo menos cuatro sentidos. Primero, en no pocas ocasiones los mundos sociales traspasan las fronteras, como se documenta en este capítulo con respecto a los garinagu (garifunas), la población afrocaribeña y los guaymíes. Segundo, algunos grupos experimentan condiciones de vida y de organización social representativos de otras poblaciones en la región, como son los trabajadores de la maquila y los campesinos cooperativizados en Hon-

duras. Tercero, también pueden identificarse actores sociales cuyas acciones han tenido (y tienen) una repercusión regional, como el empuje de los empresarios salvadoreños y los campesinos “cartagos” en Costa Rica.

Finalmente, pueden encontrarse actores representativos de las nuevas realidades regionales, como el renacimiento de las organizaciones mayas en Guatemala, los excombatientes en El Salvador y los movimientos de mujeres en Nicaragua.

Pero estos rostros, centroamericanos todos, también han desafiado las fronteras nacionales en otro sentido. Las desigualdades y, en ocasiones, la falta de articulación entre los diversos mundos sociales, fueron históricamente los orígenes de la exclusión social y una de las causas de conflictos políticos en las últimas décadas. Ambos demostraron, por cierto, que las fronteras nacionales en la región son menos absolutas que los trazos nítidos de los mapas. Una comprensión de las desigualdades sociales como desafíos del desarrollo humano sostenible regional (véase capítulos 4 a 10), requiere estudiar primero las sociedades del istmo.

Este capítulo explora, pues, la complejidad de las sociedades centroamericanas actuales. Sin pretender una interpretación de la estructura social, ni una explicación de sus raíces históricas, esboza la diversidad social, étnica y económica de la región mediante imágenes de diversos actores de la contemporaneidad centroamericana, compiladas a manera de un *collage*. Cada imagen

“La diversidad cultural no es un condimento, es un elemento estructural en Centroamérica”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
MUJERES, COSTA RICA

“¿Hay una cultura centroamericana? Costaría definirla. La nación no se refleja en el Estado. El Estado no representa a la nación. Esta es una contradicción que es necesario resolver para avanzar hacia la integración”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL
INDÍGENA, GUATEMALA

procura caracterizar un actor social. (Recuadro 3.1). El resultado es, más que una tesis, una impresión de, y sobre, la complejidad social del istmo. El capítulo no tiene pretensión de exhaustividad, pero sí procura recordar que las sociedades de la región pueden ser vistas, además de como conjunto de países, como resultado de los encuentros y los desencuentros, por encima y por debajo de las fronteras nacionales, de grupos humanos muy diversos.

El tema de la complejidad centroamericana no sólo resalta la importancia de la gente como protagonista de la actualidad regional. Hace treinta años, en una región que era sede mayoritaria de regímenes autoritarios, la integración podía ser acordada por un puñado de personas, a cargo de los respectivos gobiernos. Hoy en día, en una región de paz y apertura democrática, la participación de actores sociales con aspiraciones y condiciones de vida y trabajo muy distintas en los esfuerzos de integración parece ser una condición indispensable. A diferencia del pasado, no hay justificación para excluir a nadie.

RECUADRO 3.1

Caracterización de los actores sociales

En este capítulo se adopta la técnica del *collage*, proveniente de las artes plásticas, para aproximar el tema de la complejidad social del istmo. Un *collage* es una superposición de imágenes y texturas que, en conjunto, transmite una idea o una sensación. Así, para la elaboración de este capítulo se comisionó la realización de dieciséis micro-investigaciones sociológicas, independientes entre sí, de las cuales trece se publican aquí. Cada investigación tenía como objetivo caracterizar un actor social específico, en términos de sus condiciones de vida, entorno, actividad económica y organización social. Se trata de investigaciones basadas en fuentes secundarias, con el complemento de entrevistas cuando ello fue posible, cuyo resultado es una ficha de aproximadamente cinco páginas más bibliografía especializada. En cada caso se identifica su autor.

Actores de la diversidad social y étnica

Ficha base elaborada por
Luis Córdoba

Los empresarios salvadoreños y la visión empresarial de un país y la región

Tradicionalmente reconocidos como los más dinámicos de Centroamérica, en la presente década los empresarios salvadoreños han participado con fuerza y voz propia en la política democrática de la posguerra en El Salvador². Por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), que reúne a 34 de las más importantes asociaciones, cámaras y uniones del sector, los empresarios han propuesto al gobierno y a otros actores de la sociedad civil una visión de país, con implicaciones para el resto de la región³.

Ciertamente, en estos años los empresarios salvadoreños han reiterado propuestas de larga data, especialmente las relacionadas con la consolidación en El Salvador de una economía de libre empresa, estable y abierta al exterior. Ello implicaría una política macroeconómica estable y predecible; un mercado grande y en expansión, plena libertad de acción en el mercado, una mínima reglamentación gubernamental, derechos y protección de la propiedad, privatización de las empresas públicas y una infraestructura confiable (transporte, electricidad, seguros y sistema financiero eficientes); disponibilidad de factores de producción de alta calidad; una moneda local fuerte; la posibilidad de transferir utilidades, dividendos e intereses; un favorable entorno tributario y libertad para operar entre mercados nacionales e internacionales (ANEP, 1998).

Quizá lo más novedoso ha sido, sin embargo, la elaboración de una visión de desarrollo de país que trasciende, aunque por supuesto incluye, las tradicionales reivindicaciones empresariales. Se trata de una visión de la sociedad salvadoreña que integra aspectos sociales, políticos, morales y ambientales (ANEP, 1998). Su premisa es que la economía de mercado tiene que ser complementada por un régimen democrático, una mayor equidad social y una mayor armonía con el ambiente.

En esta visión la estabilidad macroeconómica, la competitividad o la integración al mercado internacional son medios para alcanzar una sociedad abierta que erradique la pobreza, realice una gestión racional del ambiente y ofrezca oportunidades económicas; una sociedad democrática, basada en la participación de sus ciudadanos en la gestión de asuntos públicos y en el Estado de derecho, y con firmes estructuras familiares⁴.

Aspiramos a un país moderno en el que todos sus habitantes tengan cubiertas sus necesidades básicas (...) y se aseguren las opciones de presente y futuro para nuestros hijos (...) un país en el que todos nos sintamos seguros y contribuyamos a construir una nueva cultura de responsabilidad, productividad, solidaridad, tolerancia, humanismo y respeto a las leyes (...) un país limpio y verde; abierto, sin fronteras y decidido a la integración centroamericana. Queremos, en resumidas cuentas, un país del que todos podamos sentirnos orgullosos. (Cámara de Comercio de El Salvador, 1998).

En esta visión de desarrollo, la integración centroamericana cumple un papel destacado. La integración centroamericana puede crear bases sólidas para actuar conjuntamente en la atención de los retos del desarrollo⁵. Para ello es necesaria la concertación de esfuerzos con los Estados nacionales y con actores de la sociedad civil (Cámara de Comercio de El Salvador, 1998).

La Cámara de Comercio ha comentado que los empresarios salvadoreños son los que han mostrado más interés en la configuración de bloques de comercio que aceleren la integración centroamericana, especialmente con Guatemala y Honduras. Al mismo tiempo participan en negociaciones para establecer convenios comerciales con países como México y Estados Unidos.

Ficha base elaborada por
Ajax Irias Coello

Los trabajadores de las maquiladoras en Honduras: dinamismo económico y conflictividad social

En Honduras la industria maquiladora pasó de generar 9,030 puestos de trabajo en 1990, a 65,950 en 1996; en el primer semestre de 1997 llegó a los 75,903 puestos de trabajo directos. Antes del huracán Mitch, la Asociación Hondureña de Maquileros tenía la pretensión de superar los 100,000 empleos (BCH, 1997). La mayoría de las personas empleadas son mujeres: en 1996 las maquiladoras empleaban 46,831 mujeres, el 71% de la mano de obra. Esta tendencia obedece a que el tipo de labor en la maquila no requiere mayor fuerza física y demanda más destreza manual y precisión (BCH, 1997). Indudablemente, la maquila ha generado una demanda de trabajo que, en una economía con fuerte presencia del subempleo como la hondureña, tiene un efecto económico y social importante.

Las maquiladoras⁶ operan en Honduras al amparo de tres regímenes: las Zonas Libres (ZOLIS), las Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación (ZIP) y el Régimen Temporal de Importaciones (RIT), mediante los cuales el Estado hondureño ha creado ventajas especiales⁷. Las primeras en surgir fueron las Zonas Libres ubicadas en Puerto Cortés y creadas mediante Decreto del Congreso Nacional No. 356-76, del 19 de julio de 1976. Posteriormente, mediante el Decreto No. 37 del 20 de diciembre de 1981, se creó el RIT y finalmente, el 7 de abril de 1987, se emitieron los Decretos No. 37-87, que crea las ZIP, y el No. 787, del 9 de julio de 1979, que extiende la operación de las ZOLIS a los municipios de Amapala, Tela, Choloma, Omoa y La Ceiba (Interiano, 1997)⁸. En 1996 operaban 151 maquiladoras, 64 bajo el sistema de ZOLIS y 87 en el régimen de ZIP⁹. Sin embargo, el directorio

de la Asociación Hondureña de Maquileros (AHM) habla de 205 empresas existentes; el 95% de ellas se dedica a la confección textil y el resto son industrias orientadas a exportar alimentos, muebles de madera y mimbre, cajas de cartón, pelotas de béisbol, bolsas plásticas y una empresa dedicada a la manufactura de arneses eléctricos para automóviles (BCH, 1997). En lo territorial, la inmensa mayoría de la industria está establecida en la zona norte, donde hay buena infraestructura portuaria, aérea, terrestre y abundante mano de obra.

Sin embargo, casi desde su origen las relaciones obrero-patronales en las maquiladoras han acusado un alto grado de conflictividad. Existen denuncias sobre precarias condiciones de trabajo, seguridad, higiene, ambiente laboral, así como sobre el rechazo sistemático de los empleadores a tolerar la presencia de la organización sindical en las empresas. No obstante, dirigentes sindicales hondureños reconocen que existen diferencias dentro del sector maquilero, pues pueden identificarse empresas que estimulan relaciones de trabajo no confrontativas con sus empleados¹⁰.

La conflictividad laboral en las maquiladoras ha repercutido nacional e internacionalmente. Las organizaciones sindicales señalan que la mediación del Estado hondureño se encuentra afectada por la legislación, pues la ley que ampara a la industria maquiladora establece que la norma aplicable en las relaciones laborales es el Código de Trabajo, pero que estas empresas son de carácter estratégico para la nación, por lo que el derecho de huelga prácticamente es nulo.

En el plano internacional, las condiciones laborales en la industria maquiladora han sido noticia en los últimos años y fueron tema de debate en el Senado de los Estados Unidos¹¹. Ahí comparecieron trabajadores menores de edad con denuncias de maltratos, vejámenes y abusos. En una ocasión, el gobierno estadounidense redujo temporalmente las cuotas de exportación de productos maquilados en Honduras.

La AHM también se ha desplazado a los Estados Unidos para exponer su caso. En la actualidad plantean la necesidad de establecer un código de conducta para las empresas miembros de la asociación y la suscripción de una declaración conjunta con las centrales sindicales hondureñas, en la que de manera expresa se reconozca la necesidad de cambiar el rumbo de las conflictivas relaciones laborales en dichas empresas y promover la armonía de las partes en pugna (Interiano, 1997). No obstante, el tema de la libertad sindical en la industria sigue siendo polémico. El gobierno y la AHM se oponen y abogan por otras formas de organización laboral. Por su parte, las organizaciones sindicales reivindican esa libertad¹².

El tema de la industria de la maquila y su conflictividad laboral no ha aparecido como punto de agenda de las cumbres presidenciales y reuniones ministeriales centroamericanas. Por su parte, la institucionalidad regional carece de mecanismos para regular eventuales procesos de competencia entre los países del área por conceder facilidades especiales, a fin de atraer la industria maquiladora.

Ficha base elaborada por
Alfonso Arrivillaga C.

Garinagu: el grupo étnico minoritario con mayor presencia transnacional en la región¹³

Con dos siglos de habitar el istmo, los garinagu son uno de los grupos más jóvenes en el escenario centroamericano. Llegaron a las Islas de la Bahía (Honduras) en abril de 1797, deportados por los ingleses de San Vicente, en las Antillas Menores. A partir de entonces, se mezclaron con poblaciones indígenas de la zona e iniciaron una dispersión progresiva hasta conformar asentamientos en la franja costera de Centroamérica, teniendo al puerto de Trujillo como centro. Son la frontera inmediata, y en cierta manera trasladada, entre Mesoamérica, el área circun Caribe y las más lejanas avanzadas del mundo macrochibcha¹⁴.

El territorio garinagu (o garífona)¹⁵ abarca desde Stann Creek, también conocido como Dangriga, en Belice, hasta Plaplaya en la frontera de la Mosquitia hondureño-nicaragüense; luego, al suroeste, cuenta con un pequeño enclave de población en Laguna de Perlas, en Nicaragua. Tienen presencia, pues, en cuatro países centroamericanos, asentados a lo largo de la franja costera del Caribe, las puntas costeras del territorio continental, a las orillas de quebradas y ríos de gran caudal. Habitan un territorio rico en biodiversidad y poco afectado por la colonización agrícola. No se tienen datos recientes sobre población, pero algunos estudios realizados en las últimas dos décadas pueden dar una idea. Así, en Honduras habitaban 60,000 garífonas en 1978 (Holm, 1978); en Belice, en 1980, 11,000 garinagu (Belize, 1980); 7,000 en Guatemala en 1999 (Arrivillaga, 1999) y en Nicaragua, 3,500. La migración a Estados Unidos ha sido un fenómeno importante, pues una estimación realizada en 1988 señaló una cifra cercana a 100,000 garinagu (González, 1988).

A pesar de su presencia transnacional, a lo largo de este siglo los garinagu permanecieron prácticamente desapercibidos para los gobiernos centroamericanos, como lo fue la

misma costa caribeña. De hecho la literatura científica los citaba como caribes-negros y los pobladores vecinos se referían a ellos como negros, caribes o morenos, entre otros apelativos, y no pocas veces han sido considerados como una población foránea. En el caso de Guatemala, por ejemplo, cuando muchas personas se refieren a la población negra piensan en la población beliceña y no en los garinagu que habitan Guatemala. Esta situación hizo que los garinagu desarrollaran en la práctica una forma de vida y de gobierno bastante autónomas, y esto es un elemento importante en sus reivindicaciones como pueblo, como cultura diferente.

No es sino hasta el estallido de los conflictos militares en las décadas anteriores¹⁶, y por razones ajenas a los garinagu, que el Caribe centroamericano adquirió una importancia geoestratégica, como la había tenido en siglos anteriores. De esta manera los garinagu, que habían sido confundidos por los gobiernos con la población negra *creole*, y que experimentaban un avanzado proceso de pérdida de identidad, iniciaron un proceso de recuperación histórica y cultural que aún no ha terminado.

Con el reconocimiento de la importancia de la población costeña y el intento por incorporarla en la vida económica, social y política de los países del istmo, la Centroamérica de hoy ha logrado acercarse al Caribe insular. Sin embargo, el telón de fondo de estos acercamientos se ha visto marcado por claras dificultades de los gobiernos y sociedades centroamericanas por reconocer los derechos territoriales de los pobladores garinagu y por un desconocimiento de su cultura. Esto ha permeado muchas intervenciones públicas y privadas. Los garinagu se han sentido discriminados, y acusan la existencia de una *pigmentocracia*¹⁷, en la cual los blancos ocupan la cúspide del poder económico y político en

la región y los garinagu, junto con otros pueblos indígenas, el fondo.

Hoy día los garinagu se han constituido en un grupo que reclama mayor protagonismo en la Centroamérica contemporánea. En Honduras las organizaciones negras, que incluyen a los garinagu, han reclamado reivindicaciones conjuntamente con otros grupos étnicos. En Belice, las organizaciones garinagu han afianzado el protagonismo que desde hace varias décadas lograron en el escenario nacional. En el caso guatemalteco han alcanzado una particular dinámica, por los acuerdos de paz e identidad de los pueblos indígenas. En este marco los garinagu se sumaron a las reivindicaciones logradas, en su mayoría, por el pueblo maya.

Pero, sin duda, el logro más importante de las organizaciones garinagu es la defensa de sus territorios ancestrales, hoy de interés para empresas turísticas. Así, han ejercido resistencia a la explotación de sus manifestaciones rituales en la promoción turística, y al mal uso, apropiación y destrucción de su música y danza.

En la actualidad, los garinagu experimentan un encuentro entre sus tradiciones y la modernidad. A pesar de su dispersión continental, insular y transmarítima, mantienen una identidad étnica. Se dice que un garinagu, sea cual sea el lugar a donde viaje, siempre irá acompañado de sus *guvida* (espíritus), lo que le permitirá continuar con su identidad. La dispersión garinagu en Centroamérica, la profesionalización de muchos de sus pobladores en universidades de la vertiente pacífica y en universidades estadounidenses y canadienses, y su creciente participación en la vida política de los países centroamericanos, convive con sus sistemas ancestrales de parentesco, la permanencia de las características más importantes de su religiosidad y el uso del idioma inglés, que constituye un vehículo para la comunicación con el Caribe anglófono.

Ficha base elaborada por
Alejandra Loría Martínez

Los “cartagos” de Costa Rica y la colonización territorial y cultural de un país

El campesinado costarricense, históricamente asentado en el Valle Central del país, inició su movimiento colonizador, territorial y cultural, antes de la independencia. Ya en el siglo XVII, colonos con pocos recursos económicos del valle oriental, donde estaba localizada la ciudad de Cartago¹⁸, empezaron a migrar hacia el valle occidental en busca de tierras, iniciando así la ocupación del territorio que hoy concentra más del 60% de la población costarricense. A finales del siglo XIX, el movimiento colonizador se extendió progresivamente al resto del país.

El campesinado criollo fue un actor social importante en la colonia debido, entre otras razones, a las dificultades encontradas por los españoles para basar la economía de la provincia en la explotación de la mano de obra indígena y esclava. Muchos de ellos debieron colonizar buena parte de las tierras disponibles. Algunos autores sostienen que se dio un proceso endogámico de crecimiento entre las familias campesinas de origen español, es decir, matrimonios entre el mismo grupo social con el fin de preservar la “pureza de estirpe” y protegerse de las amenazas de expropiación y sometimiento a relaciones de vasallaje. Se argumenta, además, que ocurrió un “blanqueamiento” racial e ideológico de la población en el Valle Central, capaz de asimilar la población de procedencia africana, que propició, ya en siglo XIX, la movilidad ascendente en la escala social (Sibaja, 1989).

El desarrollo de la producción cafetalera en los siglos XIX y XX no desplazó la producción campesina, como sí ocurrió en otros países latinoamericanos (Paige, 1997; Samper, 1987; Raventós, 1982; Facio, 1972). Los campesinos del Valle Central lograron adaptarse al monocultivo y desarrollar unidades económicas altamente productivas, independientes pero articuladas al proceso de beneficiado y comercialización del café. Aquella población, cuyos miembros no lograban mantenerse como campesinos independientes, siempre tuvo la posibilidad de migrar

hacia nuevas zonas de colonización en el país¹⁹. De este modo, el **cartago** se caracteriza por ser un campesino blanco. Este es el apelativo que originalmente se da en el norte de país a las personas provenientes del Valle Central (Camacho, en Bozzoli, 1998). Posteriormente la palabra fue usada en toda Costa Rica para referirse a los colonos blancos que sufrieron el proceso de expulsión del Valle Central hacia la periferia del país. Fueron ellos quienes movieron la frontera agrícola y desplazaron, al ingresar a territorios indígenas, a sus poblaciones. Los cartagos son la fuerza asociada al particular proceso de colonización y desarrollo en Costa Rica, del centro hacia la periferia.

Asociada a la extensa presencia del campesinado cartago en el Valle Central y su fuerza colonizadora, se desarrolla una visión, que también se expande al resto del país, sobre la identidad costarricense. Según ésta, la ruralidad y el campesinado sustentan la democracia mediante la distribución del acceso a la tierra, la estabilidad social y la homogeneidad cultural (Facio, 1972; Monge, 1959; Vega, 1983; Villarreal, 1992; Román, 1997). La tesis de una democracia rural, amparada por la existencia de un régimen campesino y “la fuerte presencia de la pequeña producción en la evolución de la estructura productiva del agro costarricense” (Reuben citando a Bosh, 1963), se puede encontrar en los textos educativos de todos los niveles en Costa Rica. En resumen, se ha construido una identidad nacional basada en una imagen positiva del campesinado cartago del Valle Central.

Históricamente, sin embargo, los campesinos costarricenses, cartagos o no, han enfrentado condiciones sociales muy difíciles. La continua migración a nuevos territorios obedeció, en parte, a la falta de oportunidades en sus regiones de origen. La creciente heterogeneidad en la estructura agrícola a partir de 1950, con la diversificación y modernización agrícola, fue acompañada por una creciente conflictividad social por la tierra, y la presión campesi-

na fue un factor importante para las políticas de redistribución de tierras que el Estado puso en marcha a partir de 1962. Más tarde, en la década de los 80, se inició un largo período de estancamiento de la producción agropecuaria que se prolonga hasta la década de los 90²⁰, y que afecta particularmente a rubros productivos con fuerte presencia campesina, como la producción para el consumo interno (Proyecto Estado de la Nación, 1997). La “agricultura de cambio”, que promueve las exportaciones no tradicionales, ha pasado por ciclos extremos que han afectado la estabilidad y solvencia económicas de muchos productores campesinos. Paralelamente, ha ocurrido un retiro de la presencia del Estado costarricense en el mundo rural, lo que ha afectado la disponibilidad del crédito, la asistencia técnica y el apoyo a la comercialización de productos (Proyecto Estado de la Nación, 1997). En años recientes los productores vinculados con las actividades cafetalera, papeira, de hortalizas, flores y frijoles han creado fuertes organizaciones sociales que han desarrollado importantes movilizaciones en demanda de una política agrícola alternativa. Esta lucha contempla demanda por tierras, oportunidades crediticias, el fomento a la producción alimentaria nacional y el apoyo a la cultura productiva campesina.

Finalmente, los procesos de paz y apertura democrática en la región han facilitado el acercamiento de las organizaciones campesinas costarricenses a las de las demás naciones centroamericanas. Ha ido emergiendo una agenda común para fortalecer los lazos entre campesinos de diversos países, para cerrar las brechas de equidad que los afectan, ganar espacios políticos, participar en los procesos de apertura y globalización y generar procesos organizativos que potencien la cultura campesina. Se reconoce que el proceso es lento y difícil, debido a las diferencias entre cada país, pero se plantea como necesaria la lucha para lograr que los campesinos sean sujetos reales

Ficha base elaborada por
Alejandra Loría Martínez

Los kunas y la compleja gestión de la autonomía política

El pueblo kuna es una comunidad indígena que habita el este de Panamá, en San Blas, o Kuna Yala, como ellos prefieren llamarlo, Alto Bayano o Madungandi y el Alto Tui- ra y Alto Chucunaque (Uadugandi), y en una pequeña parte de Colombia, en Caimán Nuevo y en Arquía²¹. Según documentos censales de 1990, la población kuna panameña alcanza los 47,289 individuos (Kam Ríos, 1998). Habitan un territorio rico en biodiversidad, tentador para intereses foráneos, lo que a su vez pone en riesgo su tradicional forma de vida.

El pueblo kuna mantiene su propia lengua, cultura y religión: es característico entre las mujeres coser molas, popular y laborioso trabajo en tela usado por las mujeres y vendido como artesanía, que rara vez tiene un simbolismo profundo. La familia kuna es extensa, su patrón de residencia es matrilocal, es decir, basado en la residencia de la familia materna: la tierra se hereda por línea materna. Practican la monogamia y mantienen un profundo respeto por la tierra y la naturaleza. Su organización social y política les ha permitido cierta autonomía e identidad; tienen su propia estructura política gracias a las luchas que han dado históricamente por mantenerla, rasgo excepcional entre los indígenas americanos.

El pueblo kuna posee una tradición de independencia social y política. En 1925 se produjo un acontecimiento trascendental, un evento denominado Revolución Tule (nombre con el que ellos se autodenominan). Fue una rebelión de los indígenas contra el gobierno y las autoridades de Panamá y sus esfuerzos por "civilizar a los indios" (Kam Ríos, 1998). A partir de dicha revolución, el gobierno nacional negoció con el pueblo para corregir cualquier motivo de queja que tuvieran los indios tules o kunas. El gobierno panameño firmó un acuerdo de paz, en el cual los kunas prometían fidelidad a Panamá a cambio de la eliminación de policías coloniales en todas las comunidades y garantía de autonomía política y cultural (IGUANAPE, s.f.). Lo más importante en esta acta fue que el

gobierno de Panamá se comprometía a proteger "a los indios en sus costumbres" y les aseguraba "la misma protección y los mismos derechos de que gozan los demás ciudadanos de la República".

En los años posteriores los gobiernos promulgaron leyes para los pueblos indígenas, como la Ley No. 59, de 1930, en la que se toman medidas sobre reservas indígenas, y la Ley No. 16, del 19 de febrero de 1953, que organiza la comarca de San Blas y establece su autoridad política y forma de gobierno (Kuna Yala). El Estado reconoce la existencia del Congreso General Kuna y de los congresos del pueblo, siempre y cuando no contraven- gan la Constitución Política del país. Además se impide la adjudicación de tierras ubicadas dentro de las reservas indígenas a personas que no formen parte de la comunidad, a menos que las solicitudes de adjudicación sean aprobadas por dos congresos kunas diferen- tes. Finalmente, la Ley No. 25, de 1984, reco- noce como matrimonios civiles los matrimo- nios tradicionales del pueblo tule (Kam Ríos, 1998). En la actualidad el pueblo kuna está regido según su propia autoridad y su carta fundamental, o Carta Orgánica de San Blas²². Ahí se establece que la máxima autoridad política es el Congreso de la Cultura Kuna²³.

Para nosotros los kunas, el Congreso General Kuna es nuestra máxima autoridad política en la comarca y desde siglos nos hemos gobernado de esta forma. Para nadie es un secreto que hemos mantenido nuestras propias instituciones políticas y administrativas, expresión profunda de nuestra cultura. Este proceso de organización comunitaria obedece a la necesidad de mantener nuestra integridad e identidad como pueblo, ante la experiencia vivida de sufrimiento constante frente al racismo, la explotación y aniquilamiento cultural promovido primero por la invasión española, luego por la población mestiza y los Estados nacionales²⁴.

Los kunas consideran la Casa del Congreso como un símbolo fundamental de la unidad e integridad de todos sus pueblos, y la forma en que en ella se colocan sus miembros dice mucho de la organización social de cada comunidad. Los kunas dependen mayormente del Congreso como instrumento de control social y los cantos tienen mucho que decir sobre la moral. En ellos cubren casi todas las áreas de conducta personal, desde la agricultura hasta las relaciones con los parientes y la práctica de la medicina (Kam Ríos, 1998).

Pese a estos logros, el pueblo kuna enfrenta en la actualidad importantes desafíos. La comarca carece aún de demarcación física y legal adecuada. Nuevos conflictos han surgido por el interés en explotar recursos mineros en sus territorios, ante lo cual no están claras las competencias de las instituciones kunas y las del gobierno central. También puede mencionarse el manejo de la industria turística, el proyecto de construcción de un tramo de la Carretera Panamericana para unir a Panamá y Colombia, que los kunas consideran pone en peligro a varios pueblos indígenas debido a la apertura de su territorio ancestral a compañías privadas; el uso indiscriminado de sus recursos biológicos, la ocupación de sus tierras por parte de colonos, el comercio y hasta el interés de instalar una base naval militar para controlar el narcotráfico internacional.

Mediante su representación ante la Asamblea Legislativa de Panamá, los kunas presentaron una propuesta de Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala, para lograr la protección y promoción de los derechos de libre determinación y autonomía sobre los recursos naturales, y ampliar su participación en la toma de decisiones respecto a los proyectos económicos y sociales que afecten sus comunidades y recursos. Además, han entablado conversaciones con diversos sectores para exigir estudios de impacto ambiental e iniciar negociaciones con acuerdos de pago por tierras confiscadas.

Ficha base elaborada por
Irán Carera

Los informales urbanos en Managua: supervivencia y anonimato político

Los informales son la nueva cara del empleo urbano en las capitales centroamericanas, especialmente en Managua, la ciudad capital en el istmo con mayor presencia de la economía informal²⁵. Esta pasó de cerca del 35% en 1982 al 70% de la población urbana económicamente activa en 1997 (Stein, 1992)²⁶. En el período 1992-1995, la participación del sector informal urbano de la ciudad de Managua creció hasta alcanzar el 59.2% del empleo total (FIDEG, 1995a). Por ello algunos analistas señalan que está ocurriendo un proceso de informalización del sector formal y de formalización del sector informal (MITRAB, 1995).

La importancia del sector informal de Managua para la economía nicaragüense es innegable. Del total de 159,019 empresas en todo el país, 63,698 se concentran en esta ciudad, lo que equivale al 40% de los establecimientos urbanos. Un total de 34,155 establecimientos afincados en Managua se dedica al comercio al por menor²⁷ y genera empleo para 52,300 personas (INEC-MEDE-GTZ, 1998)²⁸. De 338,237 personas empleadas por los establecimientos urbanos del país, 153,792 corresponden a la ciudad de Managua, para una tasa de participación de 45.5% de los empleos urbanos.

Los informales son, por lo general, una población muy pobre. En 1995, el ingreso promedio de los trabajadores formales era un 82.3% mayor que el de los informales. Más importante, el ingreso promedio de los informales era un 20% inferior al costo de la canasta básica y, en el caso de las mujeres, casi un 30% menor (FIDEG, 1995b)²⁹. La informalidad urbana, pues, se encuentra particularmente vinculada con la pobreza y con las estrategias que desarrollan los trabajadores nicaragüenses para sobrevivir.

La informalidad urbana, compuesta por mujeres, hombres y niños, ha venido conformando una cultura de supervivencia expresada en un conjunto de conductas, normas, valores y símbolos. La pobreza, el imperativo de la supervivencia y el escaso nivel educativo que predomina en los actores sociales de este grupo, favorece la conformación de un modo de vida individualista, combinado con sentimientos de soledad, abandono y angustia (Carera, 1999). Los informales no han desarrollado una expresión organizada como grupo social y cuentan con escaso poder real para representar sus propios intereses. Pero si los informales no constituyen un actor político, sí son sujeto del interés de partidos políticos, los cuales, al procurar atraerlos como votantes, ofrecen solucionar sus necesidades inmediatas.

En resumen, las y los informales urbanos en Managua se caracterizan por el uso intensivo de la fuerza laboral, una relativa ausencia de la relación capital-trabajo, una organización del trabajo en el marco de las relaciones familiares, ingresos inferiores respecto al sector formal y una ocupación relacionada esencialmente con actividades de comercio o venta de servicios. Enfrentan una alta competencia por el exceso de fuerza de trabajo en el mercado, son pobres y confrontan cotidianamente la necesidad de sobrevivir sin acceso a servicios públicos, prestaciones sociales y normas laborales. A pesar de su extendida presencia, carecen de identidad propia como actores políticos y cuentan con escaso poder real para incidir en los cambios de la sociedad. Este rostro de la desesperanza y de la desesperación, presente también en Tegucigalpa, Ciudad de Guatemala, San Salvador, San José o Panamá, es quizá uno de los más sombríos de la región.

Tomado de
Juan Jované, 1999

Los empresarios panameños y las reticencias ante la integración regional

Los empresarios panameños son parte importante de una economía muy distinta a la de otros países centroamericanos (véase Capítulo 6). En efecto, la economía panameña tiene una apertura mayor que la del resto de la región, un peso preponderante del sector servicios, pues es sede de una plaza financiera internacional y de un canal transistmico, y una baja participación del sector agropecuario. Carece de una moneda propia, tiene costos laborales muy por encima del resto de los países de la región y un relativamente reducido intercambio comercial con ellos³⁰. En 1995, apenas el 8.4% de las exportaciones panameñas a Centroamérica estaba amparado a acuerdos comerciales.

A juicio de representantes de diversos sectores empresariales panameños, la integración económica de Panamá con Centroamérica es un proceso que, en general, se puede calificar de difícil, con ventajas relativamente escasas, frente a costos mayores. Es considerado poco prioritario si se lo compara con otros bloques internacionales, además de poco factible. Los empresarios sugieren opciones a la integración completa con el Mercado Común Centroamericano (MCCA), como puede ser la suscripción de tratados bilaterales con diversos países de la región.

Representantes del Sindicato de Industriales de Panamá, la organización empresarial del ramo, por ejemplo, destacan que para este sector no existen ventajas para integrarse a Centroamérica. La industria panameña es menos desarrollada que la de otros países de la región, enfrenta mayores costos laborales y de electricidad y el país no puede utilizar la política monetaria para aumentar la competitividad. Para el Secretario Ejecutivo de la Asociación de Ganaderos, la integración podría traer algunas ventajas en materia tecnológica y de intercambio de razas, pero Panamá debería mantener barreras con Centroamérica, especialmente en materia de las normas zoo y fitosanitarias. Representantes de la Asociación Nacional de Avicultores, la Cámara de Construcción y funcionarios de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura

reconocen oportunidades de negocios, en Centroamérica, pero mantienen reservas frente a la integración. Los constructores, en particular, señalan que no se generaría comercio adicional, pues la industria panameña seguiría importando insumos de fuera de la región, por razones de precio y calidad. En el sector financiero, los empresarios ciertamente identifican una ventaja competitiva de Panamá, por la solidez, conocimiento y condiciones financieras con las que opera el sector. Centroamérica podría generar nuevas oportunidades de negocios, pero la integración regional es difícil por la presencia de procesos inflacionarios en los países de la región, que podría suponer un incremento del riesgo, la ausencia de coordinación monetaria y el control excesivo de algunos Estados sobre sus sistemas financieros.

La integración centroamericana tendría, pues, para los empresarios panameños, poca viabilidad y altos costos sociales y políticos. Ganaderos e industriales abogarían, previamente, por un período de reconversión que permita luego pensar en el proceso integracionista. Estos grupos, al igual que los empresarios avícolas, manifiestan un mayor interés en tratados de libre comercio que en procesos de integración regional. Además, para ellos integración no se refiere a integración con Centroamérica, sino, en un sentido más específico, al avance en la búsqueda de acuerdos bilaterales, principalmente con Estados Unidos y México.

Para representantes del sector financiero, el crecimiento de la presencia panameña en el istmo no supone un proceso de integración regional. Más que una adhesión al MCCA, es factible una estrategia centrada en acuerdos bilaterales y en el aprovechamiento de movimientos que tiendan hacia la liberalización y desregulación de los mercados. Una posición similar expresan representantes de los comerciantes y los ejecutivos de empresa.

Ficha base elaborada por
Luis Córdoba

Los excombatientes y desmovilizados en El Salvador: las dificultades de la reinserción social

Los excombatientes y desmovilizados constituyen uno de los grupos sociales más recientes en El Salvador. Esta población surge del acuerdo de paz que terminó, en 1992, con la guerra interna en ese país. Los excombatientes son hombres y mujeres que durante el conflicto armado formaron parte de las estructuras militares del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En la actualidad este término a veces incluye a los desmovilizados de las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES). Sin embargo, conviene mantener la distinción pues, como se menciona más adelante, ambos grupos no han recibido el mismo trato. Así pues, los excombatientes son las personas que militaron en el FMLN y son sujetos de programas de compensación social. De los 13,000 excombatientes verificados, el 30% son mujeres, que constituyen casi el 1% de la población económicamente activa (PEA).

Los excombatientes enfrentaron serios conflictos emocionales. Muchos de ellos expresan somatizaciones graves y comportamientos destructivos contra ellos mismos o contra su entorno familiar y social. Según investigaciones diagnósticas realizadas por la Fundación 16 de Enero (F-16), en 1992, entre los principales problemas de los excombatientes se encontró: individualismo, indiferencia, desinterés en el esfuerzo colectivo, falta de liderazgo, bajo nivel educativo, extrema pobreza, ausencia de fuentes de trabajo, insalubridad, maltrato a niños, maltrato a mujeres, machismo, alcoholismo, drogadicción, crisis de valores, desintegración familiar, entre otros. Otro estudio identifica los estados emocionales más comunes entre los excombatientes, a saber, estados de ansiedad, depresión, comportamientos de agresividad y síntomas de traumatización extrema, producto de las vivencias dolorosas y traumáticas acumuladas por más de doce años de guerra. No existen estudios para los desmovilizados, pero puede suponerse la presencia de rasgos similares. La condición de excombatientes es un recono-

cimiento de los derechos de las personas que tomaron parte en el conflicto como parte del FMLN, y de la voluntad política para incorporarlos a la vida económica y política nacional. Los acuerdos de paz contemplaban su inserción en las áreas agropecuaria, industrial y de servicios, así como un programa de becas.

Los desmovilizados de las FAES no obtuvieron los mismos beneficios que los excombatientes, entre otras cosas por la mayor organización, gestión y búsqueda de recursos para los primeros. Esta diferencia es tan grande que el PNUD ha contemplado la ejecución de acciones compensatorias, como cursos sobre organización y gestión para desmovilizados de las FAES. Recuérdese que para el Gobierno de El Salvador, los desmovilizados fundamentalmente eran voluntarios, y no se les dio las mismas prestaciones que a los excombatientes.

Tanto los excombatientes como los desmovilizados son grupos en transición, ya que una vez cumplidos los acuerdos de paz orientados a su inserción socio-política-cultural, se preveía su integración a los grupos tradicionales de la sociedad salvadoreña (Montero, 1999). Sin embargo este ha sido un recorrido muy difícil, tanto por las secuelas de la guerra, como por la incapacidad de la sociedad para asimilarlos. El o la excombatiente, a pesar de vivir en una situación relativamente mejor que un desmovilizado, enfrenta críticas condiciones de vida.

En primer lugar, la mayoría de los programas de reinserción contempló solamente los aspectos de supervivencia económica. Se dejó por fuera la salud de los excombatientes, quienes en un gran porcentaje tenía lisiaduras que implicaban discapacidades físicas. Tampoco se consideró el apoyo psicológico y emocional a personas que venían de enfrentar una sistemática situación de pérdidas humanas, materiales, económicas, culturales, etc., muy significativas, puesto que formaban parte de su identidad. Tampoco se

consideraron particularidades de género, pese a la fuerte presencia femenina entre los excombatientes (Erazo, 1999).

En segundo lugar, los programas de reinserción contemplaron la entrega de dinero a los excombatientes, diferenciando por el grado militar, durante un año, así como el otorgamiento de tierras. Sin embargo, los acuerdos no especificaron ni la cantidad ni el tipo de tierra, por lo que, en muchos casos, las parcelas entregadas no eran las más aptas para los cultivos. Tampoco se contempló la necesidad de capacitar a una población entrenada en actividades militares para desempeñarse como productora. Muchos excombatientes han venido acumulando deudas, por lo que muchos piensan vender sus tierras al momento de tener en sus manos la correspondiente escritura.

Finalmente, una dificultad que ha limitado la reinserción es que los acuerdos de paz no tomaron en cuenta la situación y las políticas macroeconómicas del país, particularmente la aplicación de un Programa de Ajuste Estructural basado en un manejo prudente del gasto público (De Soto y De Castillo, 1994)³¹.

A más de cinco años de iniciada la reinserción de los excombatientes y los desmovilizados, sus resultados han sido bastante irregulares y poco satisfactorios para ambos grupos. Los excombatientes del FMLN y los desmovilizados de las FAES se han organizado en distintas agrupaciones de carácter gremial, con el objetivo de presionar por el cumplimiento de los acuerdos. Aunque es previsible que la lucha reivindicativa se mantendrá en el futuro, particularmente para los desmovilizados, el carácter transitorio de estos grupos ha impedido la formación de estructuras que desarrollen contactos con los excombatientes y desmovilizados en otros países centroamericanos, como Nicaragua y Guatemala.

Ficha base elaborada por

Máximo Ba'tuil y material del informe
Guatemala: los contrastes del desarrollo

Las organizaciones mayas en Guatemala y la creciente expresión de la mayoría silenciada

Un antecedente importante de las organizaciones mayas actuales es el surgimiento, en la década de los 70, de las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas agrícolas y las de consumo. Estas asociaciones crecieron considerablemente alrededor de 1976, poco tiempo después del terremoto del 4 de febrero de 1976.

Un estudio realizado por la AID en marzo de 1976, un mes después del terremoto, reveló que había 510 cooperativas rurales organizadas en ocho grandes federaciones, con una membresía combinada de más de 132,000 personas. El 57% de las cooperativas estaban en áreas indígenas del altiplano, donde, según informes escritos en la época, estaban teniendo un inmenso impacto en las actitudes políticas de los indios, en sus estrategias de mercado y en sus técnicas agrícolas.
Carmack, 1991.

Estas cooperativas fueron desarticuladas a finales de dicha década, cuando el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) declaró ilegales a más de 250 cooperativas bajo sospechas de vínculos con la guerrilla.

En los 80 se generó una nueva ola de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo maya, con diversos objetivos y posiciones frente al Estado guatemalteco. Algunas se propusieron promover la cultura maya y un desarrollo de las comunidades indígenas de manera autónoma, y otras fueron asimiladas por el Estado, como CDRO de Tonicapán. Además, éstas se pueden clasificar de acuerdo con su concepción religiosa (CIE-DEG, Presbiterios Mayas, CONCAD, CONFRE-

GUA). El debate sobre la concepción que anima a las organizaciones mayas es fuerte. Por ejemplo, algunas son acusadas de reproducir una concepción colonial de relaciones sociales por pretender asimilar³² a los mayas a la cultura ladina, por utilizar el nombre maya para agenciarse fondos para beneficio propio.

El informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo* esboza una clasificación de cuatro tipos de organizaciones mayas:

- ▶ Las asociaciones comunales, como los comités y grupos de desarrollo, que atienden actividades muy concretas en localidades específicas.
- ▶ Las entidades de carácter regional o subregional, formadas por dos o más organizaciones, por ejemplo COKADI, CDRO, Nan Jal y la Coordinadora Q'anjob'al.
- ▶ Las entidades de coordinación orientadas a impulsar reivindicaciones políticas, como ALMG, COMG y la IUCM, que son las experiencias más antiguas de acción política.
- ▶ Las entidades de coordinación nacional, como el CNEM, la MEMAGUA, la COPMAGUA y la CDPM, todas creadas en los 90 para participar unificadamente en procesos con repercusión nacional. Por ejemplo, la COPMAGUA fue interlocutora clave en los acuerdos de paz y la CNEM procura unificar los esfuerzos educativos en los pueblos indígenas (PNUD, 1998).

Así, en la presente década, las organizaciones mayas se han convertido en protagonistas de la vida social y política de Guatemala.

Es importante destacar el papel que jugaron en la Asamblea de la Sociedad Civil, particularmente en la discusión de los documentos de consensos en la mesa de negociación por la paz. El "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y la Situación Agraria" reflejó los aportes de muchas ONG, entre éstas las mayas. Una reivindicación importante ha sido el reconocimiento de la pluralidad étnica y la lucha por el repartimiento equitativo de la tierra en Guatemala.

El resurgimiento de organizaciones mayas es parte de un crecimiento importante de las ONG en Guatemala. A inicios de los años 90, COINDE estimaba la cifra de 1,500 entidades. En Guatemala el núcleo más importante lo conformaban, según el Banco Mundial, 200 organizaciones, 54 de las cuales tendrían inversiones anuales superiores a US\$50,000.

Se estima que en 1989 estas 54 ONG invirtieron aproximadamente US\$ 30 millones en proyectos de salud, infraestructura, agricultura y microempresa. Recientemente, el *Directorio de ONG y Cooperativas*, que elaboró la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) con financiamiento del PNUD y MINUGUA, reconoció la existencia de más organizaciones, que no están tomadas en cuenta por el Banco Mundial u otras instituciones de financiamiento, y que en su conjunto pudieron invertir mucho más que los gobiernos en proyectos de desarrollo para las comunidades, sobre todo en comunidades indígenas³³. La mayor parte de estas organizaciones reporta actividades en lugares donde predomina la población maya.

Ficha base elaboradas por
Manuel Monestel (Costa Rica) y
Gerardo Maloney (Panamá)

La población afrocaribeña anglófona en Costa Rica y Panamá³⁴:

La presencia de población afrocaribeña anglófona en Costa Rica y Panamá tiene su origen en la construcción de ferrocarriles durante el siglo XIX³⁵. Mucho más numerosa en Panamá, en 1850 esta población llegó a este país para construir el ferrocarril transistmico; en 1890, más de 60,000 personas provenientes de Jamaica arribaron al país para la construcción del proyecto de canal de los franceses; finalmente, la última y más permanente oleada migratoria se produjo a partir de 1904, cuando llegaron más de 45,000 trabajadores para la construcción y operación del Canal de Panamá por los norteamericanos.

En Costa Rica, los primeros trabajadores negros llegaron en la década de 1870, para construir la línea del ferrocarril que comunicaría San José con el naciente Puerto Limón, la ventana comercial de ese país. Mientras en Costa Rica su hogar fue una zona aislada del Valle Central, como lo era hasta la década de los 70 del presente siglo la vertiente atlántica, en Panamá, la migración negra se instaló en los principales centros urbanos, como Panamá y Colón.

En ambos países, la población afrocaribeña proviene fundamentalmente de las Antillas bajo dominio británico, aunque también de otros puntos del Caribe, como Curazao y Belice. La mayoría de estos trabajadores tenían elementos comunes: su ancestral raíz africana, su historia de desarraigo y esclavitud y su idioma colonial, el cual, en la mayoría de los casos, era distinto al español. Tenían (y tienen) apellidos en inglés, muchos se consideraron súbditos británicos por largo tiempo y en la actualidad la mayoría de sus descendientes es bilingüe. Hoy en día mantienen fluidos contactos entre sí y con otros asentamientos negros del Caribe centroamericano, con las islas del Caribe y con comunidades negras en Estados Unidos³⁶. La costumbre de movilizarse a lo largo de la costa ha generado una especie de "nación afrocaribeña centroamericana", la cual no reconoce las fronteras de los países, determinadas desde las ciudades capitales y por lo general ubicadas

en las zonas centrales u occidentales. Estas ciudades mantenían muy poca relación con la costa atlántica, debido a la ausencia de carreteras y otros medios de comunicación (Monestel, 1999).

Por décadas la población afrocaribeña enfrentó discriminación y hostilidad en ambos países. En Panamá, la población antillana fue sometida a un régimen segregacionista en la Zona del Canal, conocido como *Gold Roll* y *Silver Roll*, que la separaba en términos laborales, residenciales, educativos, médicos, recreativos y administrativos, de la población blanca. Por otro lado, los miembros de este grupo fueron considerados intrusos que habían venido a ocupar los espacios laborales previstos para los panameños. Se les denominó *chombos* y hubo intentos de repatriarlos a las islas del Caribe. El sentimiento racista se materializó en la Constitución de 1941, bajo la Presidencia del Dr. Arnulfo Arias, que introdujo el concepto de "raza de inmigración prohibida", que incluía a negros antillanos, chinos e indostanos.

El caso costarricense no es muy diferente. Los pobladores negros de Limón permacionaron sin tener la ciudadanía costarricense por un lapso de más de medio siglo. De hecho, en las primeras décadas, el sueño de la población negra limonense fue el retorno a su hogar en el Caribe (Monestel, 1999) y la actividad política más importante era la participación en los movimientos internacionales como el encabezado por Garvey³⁷. Además, luego del abandono de las plantaciones del litoral atlántico por parte de la compañía bananera y su traslado al Pacífico Sur, el gobierno costarricense estableció restricciones migratorias de la población negra al resto del país. El estigma de nacer y crecer en un país en condición de extranjero, un país que los llama *chumecos*, marca estas primeras generaciones de afrocostarricenses, como lo narra una canción limonense:

*Fue y llamó a la policía
 y les dijo que yo era extranjero,
 vinieron entonces con soldados y artillería
 y me obligaron a enseñarles mi cédula...
 Monestel, 1992*

En las últimas décadas, los Estados nacionales han ejecutado políticas para integrar a la población afrocaribeña como ciudadanos y ciudadanas plenas. En Costa Rica destacan la cedulaación, luego de 1950, y el acceso a la educación pública. A pesar de la importancia de ambas medidas, aún es evidente gran distancia cultural entre la población negra costarricense y la cultura dominante de origen hispánico³⁸. En Panamá, el Estado ha enfrentado problemas similares (Maloney, 1999). En ambos casos se ha buscado superar la discriminación institucionalizada, aunque los negros siguen enfrentando enraizados prejuicios culturales.

A pesar de una historia preñada de hostigamientos, la población afrocaribeña en ambos países mantiene una rica tradición cultural, que abarca desde formas culinarias hasta cantos y danzas. En Costa Rica existe una literatura oral, dentro de la cual los cuentos de Breda Anansi, de origen africano ancestral, son favoritos. El *palalé* o *run down*, el *aki*, el *calalú* y el *patí* con raíces en África y el Caribe, son pilares culturales y han sido objeto de recientes investigaciones y publicaciones (Ross, 1991). El *calypso* criollo limonense ha desarrollado un perfil propio y hoy es un elemento cultural de gran relevancia³⁹. En Panamá, los afrocaribeños mantienen tradiciones culturales como el palo de mayo.

La población afrocaribeña, además, realiza un aporte fundamental a la vida cultural y política de ambos países⁴⁰. En Panamá existe una fuerte corriente literaria conocida como la Nueva Poesía Afropanameña. Cabe citar los Congresos del Negro Panameño a nivel nacional, y el Congreso de Cultura Negra de las Américas, realizado en 1980, y el despertar cívico de los afropanameños, en movimientos encabezados por Acción Reinvidicadora del Negro Panameño (ARENEP)⁴¹. En Costa Rica destaca el aporte a la literatura por parte de autores como Quince Duncan, Eulalia Bernard y Shirley Campbell. Sin embargo, a diferencia de los afropanameños, las organizaciones cívicas negras tienen una menor presencia.

Ficha base elaborada por
José Francisco Medina

El florecimiento de un nuevo actor político: las organizaciones de las mujeres en Nicaragua

Las organizaciones de mujeres constituyen uno de los nuevos actores políticos y sociales en Centroamérica. La experiencia organizativa de las mujeres nicaragüenses en defensa y promoción de sus derechos es una de las más importantes en el istmo. Aún cuando existen antecedentes de organización social y política de las mujeres en este país a lo largo del siglo XX, el movimiento contemporáneo, como expresión política propia, tiene su origen en la década anterior.

Durante el gobierno presidido por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se desarrolló una estrategia de organización política, al crearse la Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinosa” (AMLAE) como organización oficial de mujeres. No obstante, las relaciones entre la AMLAE y el FSLN, como partido en el gobierno, no fueron fáciles, pues cuestiones como el grado de autonomía de AMLAE y su agenda reivindicativa fueron fuente de tensión. Además de programas como guarderías infantiles, casas de seguridad social y otras garantías, las mujeres empezaron a plantear la urgencia de impulsar una agenda propia de mayor alcance, con temas referentes al trabajo doméstico, la sexualidad y el derecho al aborto, que rebasaban las tareas de apoyo político⁴².

En la presente década ocurrieron dos hechos importantes para estas organizaciones. Por una parte, se creó una cantidad importante de organizaciones femeninas, con diversas orientaciones políticas y en un grado desconocido anteriormente en el país. Por otra parte, la mayoría de estas organizaciones se configuraron como entidades independientes de los partidos políticos. Más aún, ellas desarrollan una crítica fuerte a los partidos políticos, a quienes califican, más allá de sus ideologías, como ortodoxos, conservadores y patriarcales en materia de los derechos de las mujeres.

Así, en los años 90 surgen la Iniciativa de las Mujeres para el Seguimiento de la Plataforma de la Acción Mundial, que se aprobó en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing en 1995; la Red de Mujeres contra la Violencia, que es una red de organizaciones femeninas de carácter nacional; la Red de Mujeres por la Salud, el Comité Nacional de Mujeres Sindicalistas, en

el que participan las titulares de la Secretaría de la Mujer de la mayor parte de los sindicatos del país. También existe una red de organizaciones que trabajan con mujeres rurales, una de mujeres alfabetizadoras y varias entidades de coordinación con fines específicos, una de las cuales anualmente impulsa campañas por una sociedad libre de prejuicios sexuales. Además se ha desarrollado un entramado de organizaciones que brindan servicios a las mujeres, como los colectivos de producción, las clínicas de atención a la salud, los centros que dan atención a mujeres violentadas, las Casas de la Mujer en diversos centros urbanos, donde se trabaja con asuntos como la violencia doméstica, los derechos sexuales y reproductivos, la sexualidad y el liderazgo. Finalmente, deben mencionarse las organizaciones no gubernamentales de mujeres que desarrollan un papel de intermediación política, es decir, de representación y negociación de las demandas de las mujeres con otros actores de la sociedad civil y el gobierno.

En la campaña electoral de 1996, el movimiento de mujeres logró establecer una coalición nacional en la que, por primera vez, había feministas radicales, de izquierda y de derecha, que de esta forma, lograron concertar una agenda única, que se proclamó como la Agenda Nacional de Mujeres⁴³. Con excepción del Partido Liberal Constitucionalista, se logró que esa agenda fuera presentada y asumida como compromiso por todos los partidos políticos participantes. Pese a este actividad política, la participación femenina en cargos públicos disminuyó⁴⁴.

En la actualidad, varios temas políticos ocupan la atención del movimiento de mujeres. Entre ellos destaca, primero, la exigencia de cumplimiento por parte del Estado y el gobierno nicaragüenses de los acuerdos de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer; segundo, las garantías para la participación política de las mujeres, mediante cuotas en los cargos de dirección y elección, tanto en los partidos políticos como en las instituciones públicas. Finalmente, la relación entre las organizaciones de las mujeres y los partidos políticos (entrar en ellos o crear una alternativa) es un tema constantemente tratado en los debates de las mujeres nicaragüenses organizadas.

Ficha base elaborada por
Miguel Sobrado

De obreros agrícolas a grandes empresarios: las empresas de autogestión en Costa Rica y Honduras

Durante los años 60 y 70, en las plantaciones de banano de las empresas transnacionales en Honduras y Costa Rica, se introdujeron innovaciones tecnológicas que suprimieron muchos puestos de trabajo y desplazaron gran cantidad de mano de obra. Los desplazados tenían dificultad para encontrar trabajos equivalentes, especialmente aquellas personas con más de cuarenta años, que eran relegadas frente a los más jóvenes y fuertes. Organizados, junto con algunos otros jornaleros y campesinos sin tierra, estos trabajadores lograron, después de un proceso de confrontaciones, obtener tierras y constituir empresas de autogestión, bajo la personería jurídica de cooperativa, en unos casos, y de empresa asociativa, en otros.

En Honduras el proceso fue de gran magnitud: se llegaron a constituir 1,063 empresas de autogestión entre 1967 y 1976. En Costa Rica fueron apenas cerca de dos decenas entre 1972 y 1974. En ambos países el proceso tuvo otros elementos comunes, tales como la colaboración y el apoyo activo de las organizaciones campesinas, sindicales y comunales locales y la metodología de capacitación masiva en organización. Esta metodología, diseñada por el sociólogo brasileño Clodomir Santos de Moraes, consultor de OIT en Costa Rica y de FAO en Honduras, fue aplicada, en Honduras, por el Instituto Nacional Agrario (INA) y en Costa Rica por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y posteriormente por el Programa de Extensión a Empresas Comunitarias Campesinas de la Universidad Nacional, con financiamiento de la Fundación Interamericana de los Estados Unidos (FIA).

En la actualidad, grandes, medianas y pequeñas empresas cooperativas participan en el mercado local y en el internacional. En Honduras, gran parte de estas empresas se en-

cuentran aglutinadas en organizaciones de segundo grado, en las zonas de Choloma, Guanchías, San Manuel, Guaymas, Lean, Música, Jutiapa, Isletas y Bajo Aguan y se han dedicado a cultivos agroindustriales, especialmente palma africana o aceitera. Tres empresas han logrado un desarrollo destacado y compiten en los mercados internacionales con las transnacionales: Guanchías, Guaymas y Bajo Aguan. Las empresas del Bajo Aguan, integradas en la organización de segundo grado Coapalma, tienen la mayor extensión de tierras, pues poseen cerca de 30,000 hectáreas y seis plantas industriales. No obstante, se considera a Hondupalma la más exitosa y desarrollada empresarial y socialmente: integrada por 66 empresas campesinas con 1,800 asociados y una superficie cercana a las 15,000 hectáreas, producía en 1995 el 23% de la fruta fresca de palma de Honduras, con una productividad por hectárea superior en un 26% al promedio del país.

Estas empresas han recibido capacitación empresarial por parte del IHDER, una consultora integrada por técnicos que fueron empleados públicos en el proceso de reforma agraria en la década de los 70. El grado de formación y organización de la población cooperativizada es bastante superior al del resto de la población de la zona y sus ingresos son hasta cuatro veces superiores al promedio per cápita del país. Aunque existen diferencias entre las empresas, por el nivel de liderazgo y visión, está surgiendo un nuevo y competitivo perfil empresarial, que basa sus fortalezas en la formación de capital humano y social.

En Costa Rica las empresas campesinas autogestionarias surgidas en la década de los 70 crearon la Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria (FECOOPA). Desde ahí lucharon por la autonomía de sus empresas, restringida en ese entonces por el instituto

agrario local y también por abrirse un espacio en la Ley de Cooperativas, hasta que se creó, en 1982, el sector de autogestión. Hoy en día esa Federación aglutina a trece cooperativas agropecuarias y colabora estrechamente con otras cooperativas autogestionarias no agrícolas, especialmente con COOPESA, una moderna cooperativa de reparación de aviones con setecientos asociados y treinta millones de dólares en ventas de servicios internacionales.

La Cooperativa El Silencio, en el cantón de Aguirre, que cumplió en 1999 veintiséis años de edad, con 985 hectáreas y 49 asociados, es la mayor de las cooperativas de la Federación. Esta empresa se dedica a la producción de palma aceitera, pero también tiene una amplia plantación forestal, un albergue de turismo ecológico y otros proyectos menores. Miembros de Coopesilencio han sido electos en dos ocasiones al gobierno municipal del cantón. Coopevaquita, de 407 hectáreas, es otra empresa que alcanzó el cuarto de siglo en 1999, en el cantón de Corredores de la provincia de Puntarenas. Existe una amplia colaboración entre las cooperativas de FE-COOPA y otras cooperativas, en función de impulsar proyectos agroindustriales.

Como en el caso de las cooperativas hondureñas, existen diferencias de desarrollo y de logro entre estas cooperativas, pero pueden encontrarse también similitudes, expresadas por la inversión en capital humano. Aunque sería muy aventurado hablar de la consolidación de un nuevo empresariado solidario como producto de esta experiencia, es indudable que al menos las empresas autogestionarias hondureñas constituyen, por su volumen y modernidad, un caso especial en el continente y un prometedor perfil que debe ser estudiado con atención en el ámbito regional.

Ficha base elaborada por
Alejandra Loría Martínez

Los guaymíes y la artificialidad de una frontera nacional

El pueblo indígena guaymí, autodenominado Ngöbe-Buglé, históricamente ha habitado los territorios hoy pertenecientes a Costa Rica y Panamá. En el caso de Costa Rica, es una población de cerca de 5,474 personas ubicadas en el sur del país, en las reservas indígenas Coto Brus, Conte Burica, Osa y Abrojos Montezuma. Todos estos territorios se encuentran en el área fronteriza con Panamá, donde habitan cerca de 52,000 personas, distribuidas en Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande⁴⁵. Para los guaymíes, la frontera tico-panameña es un elemento ajeno a su cultura: ellos llegaron primero. Así, mantienen cercanas relaciones con localidades del sur de Costa Rica y el oeste de Panamá, lo que se evidencia en migraciones comunes hacia Costa Rica en busca de trabajo y las visitas a Panamá producto de relaciones que van desde los aspectos familiar y curativo, hasta el comercial.

La economía guaymí se ha caracterizado por la producción para autoconsumo. Mantiene relaciones monetarias con el exterior; por ejemplo, los guaymíes se emplean como asalariados y venden productos agrícolas o animales. Así, las redes de intercambio que se establecen con el resto de la sociedad son principalmente de carácter económico. Los guaymíes son un pueblo tradicional, que mantiene muchas de sus costumbres autóctonas como la lengua materna, danzas, cantos y creencias tradicionales, el traje propio de las mujeres, el sistema de parentesco, la poligamia, una estrecha relación con la naturaleza, que les proporciona su base simbólica y económica y los recursos curativos, así como su mitología y su producción artesanal, entre otros.

Hasta hace muy poco, las fronteras nacionales carecían de sentido para los guaymíes, debido a patrones de constantes movimientos migratorios y su exclusión de la vida de los respectivos Estados nacionales. En Costa Rica, los y las guaymíes no fueron considerados ciuda-

danos hasta muy recientemente y después de grandes luchas.

En efecto, una de las migraciones y movimientos de colonización guaymí más fuerte y reciente hacia los territorios fronterizos entre Costa Rica y Panamá se dio en 1940, lo cual motivó que fuesen considerados extranjeros dentro de su propia tierra por las autoridades costarricenses. En 1986 se aprobó la Ley 7024, Ley de Naturalización y Cedulación de los Indígenas Guaymíes, que los declaró extranjeros, dificultándoles el acceso a la nacionalidad costarricense (Guevara, 1992). Ante esto, los guaymíes argumentaron sus derechos ancestrales, trazables a tiempos precolombinos, y el hecho de que una parte del actual territorio panameño habitado por esta población perteneció hasta 1836 a Costa Rica⁴⁶. De este modo, la cédula de identidad, un derecho para el resto de los costarricenses, fue lograda hasta 1991, con la Ley 7725, Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, que consolidó su derecho a ser considerados como costarricenses por nacimiento. Contradictoriamente, en Costa Rica estos pueblos recibieron tierras, bajo el marco jurídico de reservas indígenas, en la década de los 70, mientras que su reconocimiento como ciudadanos ocurrió a inicios de la década de los 90. Por veinte años, se les otorgó acceso legal a las tierras y se les negó la nacionalidad.

En el caso de Panamá, no fue sino hasta marzo de 1997 que la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 10, que crea la comarca Ngöbe-Buglé, bajo el amparo de las leyes nacionales (IWGIA, 1997). Aquí, pues, se dio una situación inversa a la de Costa Rica, primero se les reconoció como panameños y luego se estableció su derecho a la tierra.

Tanto los guaymíes ticos como los panameños se cuentan entre los grupos que presentan los mayores niveles de pobreza absoluta en sus respectivos países, no solamente en relación con los índices nacionales, sino también res-

pecto de la región en la cual viven y trabajan. Ello ha motivado la promoción de proyectos de desarrollo auspiciados por organismos no gubernamentales, que buscan suplir las carencias que el gobierno no satisface. Se ha gestado una dinámica en la cual los guaymíes fueron incorporados al desarrollo del área, pero en condiciones absolutamente desiguales. Tanto en términos de su dificultad para integrarse al sistema de mercado, como por su ubicación en el conjunto de las relaciones sociales de producción como trabajadores temporales en las fincas de los blancos, han sufrido una "experiencia dramática de explotación y racismo en el trabajo asalariado" (Camacho, 1996). Su trabajo es retribuido por debajo del salario mínimo legal, sin que tengan acceso efectivo al disfrute de las garantías sociales definidas en la legislación laboral. Sus territorios tienen también déficit marcados en la infraestructura de servicios básicos (electricidad, agua potable, teléfonos, caminos, salud, etc.). Este pueblo es uno de los grupos más marginados tanto social como económicamente en ambos países. Además, los guaymíes han mantenido conflictos recurrentes con campesinos no indígenas que ocupan sus territorios, abundantes en recursos naturales y última frontera agrícola, donde las invasiones son incontroladas y las instituciones del gobierno tienen escasa presencia.

Al igual que otros territorios indígenas, en años recientes han surgido conflictos relacionados con la explotación maderera y, especialmente, con la exploración y explotación de recursos minerales (IWGIA, 1997). Según Anelio Merry López, esto se evidencia en la creación y crecimiento de organizaciones indígenas que luchan por la defensa de la vida humana y el ambiente natural (Noticias de Abya Yala, 1998). En años recientes, los guaymíes han estado particularmente interesados en la demarcación territorial de sus territorios y la disponibilidad de recursos públicos para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

“La desarticulación nacional es un factor que inhibe la integración regional. Por articulación entiendo la integración social y territorial bajo un orden legal establecido por un Estado de derecho. En Centroamérica existen mundos paralelos que coexisten”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

El desafío de la participación regional

Las sociedades del istmo centroamericano tienen ante sí el desafío de crear vasos comunicantes entre actores que tradicionalmente han habitado mundos muy poco conectados entre sí por las brechas de equidad (véase Capítulo 7) y las diferencias culturales. ¿Cómo hacer emerger una realidad regional que reconozca las aspiraciones y necesidades de actores tan diversos como empresarios e indígenas, obreros industriales y excombatientes, campesinos cooperativizados y trabajadores informales urbanos? ¿Cómo enfrentarán las sociedades del istmo su carácter multicultural, multinacional y la relación entre sus diversas clases sociales?⁴⁷ ¿Será ello, como en el pasado, fuente de conflictos recurrentes?

Enfrentar los desafíos del desarrollo humano sostenible regional requerirá aprovechar la

multiculturalidad y multinacionalidad de estas sociedades como recurso y no como obstáculo para enfrentar esos desafíos. Algunas señales son prometedoras. Los actores sociales en Centroamérica, algunos de los cuales fueron retratados en este capítulo, de manera creciente se resisten a que otros hablen en su nombre. Desean ser protagonistas de la integración regional, como lo atestigua el surgimiento de una sociedad civil regional en los últimos años (véase Capítulo 13). Ello está asociado con una mayor conciencia, por parte de los gobiernos y las instituciones regionales, sobre la importancia de la consulta a la sociedad para fortalecer los esfuerzos de integración (véase Capítulo 11). Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para que los diversos actores de las sociedades ístmicas participen, en un pie de mayor igualdad, en la construcción de su propio destino.

Notas

1 Se emplea el concepto de clase social en un sentido laxo, para denominar agregados sociales compuestos por personas con posiciones similares en la estructura productiva de una sociedad. Por movimiento social se entiende la acción organizada para obtener ciertos fines sociales, económicos, culturales o políticos.

2 Los empresarios expresan que ellos son “un conjunto laborioso que lucha por forjar un mejor país. Su verdadera función social para bienestar del pueblo” (Cámara de Comercio de El Salvador, 1998).

3 Entre sus socios se encuentran la Asociación Azucarera Salvadoreña, la Asociación Cafetalera de El Salvador, productores de caña de azúcar, proveedores agrícolas, industriales químico farmacéuticos, distribuidores de materiales de construcción, medios publicitarios, beneficiadores y exportadores de café, distribuidores de vehículos, industria de la confección, Cámara Americana de Comercio, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Cámara de Turismo, Cooperativa Algodonera, Cámara Ganadera, Mercado de Valores de El Salvador, Unión de Dirigentes de Empresas y la Asociación de Industrias Textiles.

4 Los empresarios afirman que en un país de libre empresa los grandes desafíos a los que se enfrentan los dirigentes políticos, si quieren que el país tenga un florecimiento a nivel económico dentro de un marco de democracia, son reactivar el crecimiento o corregir los desequilibrios macroeconómicos como la inflación y las distorsiones de precios y tipos de cambio; crear un ambiente de credibilidad y predecibilidad en las reglas del juego; igualdad económica en la sociedad; instituir y practicar leyes que proporcionen seguridad económica (como la legislación sobre derechos de propiedad). El gobierno debe desempeñar un menor papel directo en la economía de la nueva democracia y debe de estimular, no combatir, al sector privado, ya que pese al alto nivel de corrupción y criminalidad

que hay en el país, la empresa privada nacional florece en entornos bastante hostiles (ANEP, 1998).

5 Para los empresarios, un ejemplo de lo anterior es el Sistema de Interconexión Eléctrica de Centroamérica (SIEPAC). Para mayor información del SIEPAC véase el Capítulo 5.

6 Se denomina maquila a la industria dedicada a las etapas finales de ensamblado de un bien manufacturado. Las maquiladoras forman parte de una cadena de producción que se localiza en varios países. Utilizan tecnología simple y no de punta, requieren mano de obra masiva aunque poco calificada y de bajo costo. Por ejemplo mientras que en Estados Unidos se paga un promedio de 6 a 9 dólares por hora de trabajo, en Honduras se paga un promedio de entre 0.38 y 0.45 centavos de dólar la hora de trabajo en la misma rama productiva.

7 Entre éstas puede citarse la exoneración total del pago de derechos consulares, cargos y recargos, impuestos al consumo, producción, venta y demás impuestos, gravámenes, tasas y sobretasas; asimismo, los inmuebles, establecimientos industriales y comerciales de tales empresas están exentos del pago de impuestos estatales y municipales (véase Capítulo 5).

8 Aún cuando nacen en la década de los 70, el auge de las maquiladoras se evidenció a partir de 1991, cuando se posibilitó exportar estos productos al mercado norteamericano como resultado de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), el Programa Especial de Acceso Garantizado (SAP), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y otros.

9 El origen del capital en las empresas maquiladoras es el siguiente: 60 empresas son norteamericanas (40%), 49 asiáticas (33%), hondureñas son 35 empresas (23%), hay 3 de capital mixto (2.0%), 2 británicas (1%) y 2 del Gran Caimán (1%) (BCH, 1997).

10 En las empresas norteamericanas es donde menos tensiones laborales se han presentado, contrariamente a las de origen asiático, donde han existido denuncias recurrentes por maltrato físico y de palabra, control del tiempo que el trabajador utiliza para hacer sus necesidades fisiológicas, limitación de la asistencia al Seguro Social e imposición de jornadas de trabajo de hasta doce horas, sin cubrir el pago de horas extra.

11 Una crítica frecuente a la industria maquiladora es la que señala que, con la competencia por atraer inversiones, se produce una especie de "dumping social", pues los países compiten ofreciendo bajos costos laborales y exenciones fiscales.

12 Ajax Irias, autor de la ponencia original, menciona que la falta de sindicalización en la industria de la maquila puede en parte obedecer a condiciones propias de las organizaciones sindicales hondureñas.

13 Otros pueblos que conservan relaciones interétnicas son los q'eqchi' y los maya yucatecos en el territorio beliceño-guatemalteco, los miskitos, sumos ramas y payas en el territorio hoduereño-nicaraguense; y los creoles en Nicaragua. En la frontera entre Costa Rica y Panamá son los guaymi, y los kuna en la frontera Panamá-Colombia, además de núcleos de población creole. Todos estos pueblos americanos conocen de la existencia o tienen referentes de los garinagu (caribes, morenos, garifuna) y más de alguna vez han sustentado relaciones con ellos. Se trata pues de un grupo que va más allá de la frontera binacional, el rasgo más común de división político-administrativa que afecta a un grupo étnico.

14 La génesis de este grupo obedece al encuentro entre la población caribe y arawak que habitaba las Antillas Menores y la población negra africana que escapaba de la esclavitud para refugiarse en dicho territorio. Así, de la fusión de ambos grupos nació lo que conquistadores y frailes dieron por denominar "caribes-negros", nombre con el que fueron citados en la literatura científica hasta hace pocas décadas. Posteriormente se les ha conocido y ellos se han reivindicado como garifuna, término que más bien distingue su idioma y la persona en singular. Nosotros preferimos utilizar el término garinagu, que refiere al pueblo, aunque por razones de estilo y por no perder el reconocimiento a una reivindicación ya lograda, en algunas ocasiones se les nombra como garifunas. Otras denominaciones son las ya referidas: negro, moreno, caribe, etc. Pero ahora muchas de ellas cuentan con una fuerte carga peyorativa.

15 Es importante tomar en cuenta esta diferencia del derecho a la auto-denominación, ya que a este conglomerado se le llama continuamente garifuna, mientras ellos se autodenominan garífona.

16 Es prácticamente desconocido el papel histórico que los garinagu jugaron a partir de su llegada a la costa centroamericana. Ayudaron en las pugnas contra los ingleses, apoyaron el crecimiento de ciudades, poblados y puertos que fueron clave para el crecimiento de varios países del istmo.

17 Se refiere a una estratificación social basada en el color de la piel. Un caso extremo de pigmentocracia es el régimen de apartheid.

18 La ciudad de Cartago fue la capital de la provincia de Costa Rica y hasta la independencia su centro político y administrativo.

19 La migración de los cartagos ha sido tema en novelas de gran importancia en la literatura costarricense, como *Juan Varela*, de Adolfo Herrera García, y *El sitio de las abras*, de Fabián Dobles.

20 Se calcula según la estructura ocupacional por rama de actividad, que la categoría "agricultura, silvicultura. Caza, pesca" ocupa el 21,6%, estando en segundo lugar luego de "servicios sociales, comunales, etc.", que tiene un 24,6%. Además se debe notar que, según cifras por año, desde 1990 este sector ha ido disminuyendo porcentualmente, pasando de un 25,9 a un 21,6% (MIDEPLAN, 1995).

21 En 1903, al independizarse Panamá de Colombia, se dividieron los territorios de los kunamar dule, sin que se haya tomado en cuenta los límites tradicionales. La unidad del territorio fue dividida por los Estados nacionales y fragmentó al pueblo kuna: uno en Kuna dule de Panamá y otro en Kuna dule en Colombia.

22 Este documento dice en su artículo tercero que "las comunidades indígenas de San Blas, para su gobierno local, están sujetas a sus autoridades propias, elegidas por los comuneros. Dichas autoridades se desempeñarán sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y demás leyes nacionales".

23 El artículo 4 dice: "Las comunidades de la comarca Kuna Yala estarán sujetas a sus autoridades propias, las cuales son: el Congreso de la Cultura Kuna, el Congreso General Kuna, la Salla Dummagan, el Congreso Local Salla. Estas autoridades ejercerán sus funciones según las disposiciones de esta Ley y conforme a las normas y costumbre propias. Además de estas autoridades cada comunidad podrá tener otras cuyas facultades desarrollará el estatuto de la Comarca" (Kam Rios, 1998).

24 Documento del Congreso General Kuna "Por qué los Kuna no queremos la intendencia" publicado en Muladup, Kuna Yala, el 19 de noviembre de 1995.

25 Las causas de la extendida presencia de la informalidad urbana en Managua son varias, y están sujetas a debate. Aparte de las dificultades de la economía nicaraguense para absorber el crecimiento de la población económicamente activa (Sojo, 1998) y los efectos del conflicto armado de las décadas anteriores, la reducción del Estado durante los 90 es, probablemente, un factor importante. En el periodo 1990-1996 el empleo público pasó de 284,000 empleados públicos a 87,000, producto de la privatización de 351 empresas públicas, la reducción del ejército y la migración de trabajadores por el congelamiento salarial y la eliminación de plazas vacantes (Banco Central de Nicaragua, 1996). Una buena parte de esos 197,000 ex-empleados públicos no fue absorbida por el sector privado e ingresó al sector informal urbano en busca de fuentes de ingresos, como microempresarios o trabajadores por cuenta propia.

26 Este resultado es consistente con informaciones que señalan que, de las empresas afincadas en las ciudades nicaraguenses, el 93% tiene de uno a cinco trabajadores, proporcionando el 66.7% del total de los empleos (INEC-MEDE-GTZ, 1998).

27 El crecimiento experimentado por el sector informal en Managua continúa privilegiando las actividades como el comercio al por menor y la venta de servicios, debido a la relativa facilidad con que puede ingresar a ese mercado laboral una fuerza de trabajo que no cuenta casi con capital, ni con la calificación y los conocimientos que está exigiendo el sector formal de la economía.

28 La participación de hombres y mujeres en el empleo generado por los establecimientos de Managua es casi la misma (50.7% son hombres y 49.3% mujeres). Se estima que la participación de la niñez es todavía minoritaria. FIDEG calcula que estos pasaron de ser el 4.4% de los empleados informales en 1992, al 5.1% en 1995 (FIDEG, 1995c).

29 En 1995, el ingreso promedio en el sector informal era de C\$ 1,051.2 y en el sector formal era de C\$ 1,916.5. En ambos casos, las mujeres obtenían menores ingresos, C\$931.3 en la economía informal y C\$ 1,406.2 en los empleos formales (FIDEG, 1995a). Cabe indicar que el costo de una canasta básica de 53 productos en 1995 en Managua era de C\$ 1,308.89.

30 En 1995 las exportaciones de bienes y servicios no factoriales del país alcanzaron un nivel equivalente al 100.7% del producto interno bruto (PIB), mientras que sus importaciones totalizaron el 98.1%. El comercio exterior de Panamá representa un flujo que duplica el total del valor agregado bruto generado dentro de sus fronteras. Si bien se podría pensar que el anterior indicador del nivel de apertura comercial se encuentra sesgado hacia arriba por la presencia de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón (ZLC), es fácil llegar a la conclusión de que, aún en ausencia de este efecto, el nivel de apertura desde el punto de vista de las relaciones comerciales sigue siendo claramente significativo. Es así que, si en lugar de sumar el total de reexportaciones de la ZLC se toma exclusivamente el valor agregado de la misma como servicio de exportación, se obtiene una relación exportaciones-PIB equivalente en 1995 al 42.8%. Asimismo, si se excluyen las importaciones realizadas directamente por la ZLC, el coeficiente importaciones-PIB correspondiente a 1995 alcanza el 38.7%. En este caso la relación entre el comercio exterior y el PIB se coloca en el 81.5%, nivel muy superior al promedio centroamericano, que se sitúa alrededor del 52.0%. De las reexportaciones, los servicios financieros representaron el 78.3% del total. El 11.6% de las reexportaciones se dirigió, en 1995, hacia Centroamérica y sólo el 2.1% de las importaciones a la Zona Libre de Colón (ZLC) provinieron de la región (Jované, 1999). Sin tomar en cuenta la ZLC, las cifras son 14.5% y 2.4%, respectivamente. El costo laboral por hora en Panamá, incluyendo prestaciones laborales, era 200.4% superior a Guatemala y 37.5% mayor que Costa Rica, el país centroamericano con mayores costos laborales después de Panamá (Jované, 1999).

31 Varios temas económicos y sociales quedaron para ser determinados en las etapas posteriores al acuerdo de paz, con la participación de otros sectores de la sociedad. Ello finalmente no prosperó, por ejemplo, en el caso de la mesa de concertación en la que participaron la empresa privada, trabajado-

res y gobierno, para el cumplimiento de los acuerdos con los excombatientes. 32 Asimilistar significa suprimir las peculiaridades locales y de otra índole de las minorías étnicas o lingüísticas para asentar la unidad nacional sobre la base de una legislación única (DRAE, 1992).

33 En Guatemala existe una disparidad de criterios y objetivos de las organizaciones no gubernamentales. Esto ha provocado la duplicación de esfuerzos de coordinación, como el caso de COINDE y CONGCOOP, que son dos coordinaciones y ambas tienen como miembros casi a las mismas ONG, el Movimiento Tzuk Kim Pop de Quetzaltenango, TUKUM UMAM, que es un consorcio indígenas y COINDE, tienen los mismos miembros. No existe comunicación entre las diferentes organizaciones, por lo que existe duplicación de esfuerzos en los proyectos. En ocasiones, varias organizaciones intervienen en una comunidad con proyectos muy parecidos y descoordinados entre sí.

34 En Panamá es necesario hacer una distinción entre los negros antillanos, el tema de esta sección, y los negros coloniales (Maloney, 1999). Los negros coloniales son los descendientes de los primeros negros que llegaron directamente de África, en condición de esclavos, durante el período colonial. Desde su llegada se habrían de constituir en pieza importante de la economía colonial, siendo los cargadores de mercancías de un océano a otro, la principal mano de obra en las edificaciones coloniales, en la construcción de las embarcaciones, en los centros mineros, en las actividades agrícolas y en la pesca y la explotación de las perlas. Esta población afropanameña, llamada negros coloniales, pobló y aún habita la costa atlántica de la provincia de Colón (Nombre de Dios, Portobelo), la provincia de Darién, algunas regiones de la península de Azuero, y la provincia de Panamá. Las generaciones actuales tienen apellidos latinos, hablan español y mantienen vivas algunas tradiciones culturales originales, como son las Fiestas del Congo, el Bunde y el Bullerrenque. Algunos han conquistado lugares importantes en la sociedad panameña, a través de la política, la educación y algunas profesiones liberales (medicina, abogacía, sociología, economía, historia, ingeniería, etc.).

35 Además de la población antillana vinculada a la Zona de Tránsito, existe en la provincia de Bocas del Toro una población mayoritaria de afropanameños antillanos, desde el siglo XVII. Esta población estuvo vinculada al enclave bananero que ha operado en la provincia. Por su conformación social y cultural, Bocas del Toro es una de las áreas más afrocaribeñas que se mantiene en Panamá.

36 Monestel argumenta, para el caso costarricense, que a la inmigración provocada por las compañías ferrocarrileras se unen otras migraciones espontáneas, principalmente en las zonas ubicadas al sur de Puerto Limón, en lo que hoy se conoce como el cantón de Talamanca. En virtud de la tradicional movilización en busca de empleo o de mejores condiciones de vida, incentivada por las haciendas azucareras en Cuba, Jamaica y las Antillas Mayores, era usual para los habitantes del Caribe trasladarse a otras latitudes. De esta manera, llegaron a las costas costarricense pescadores y viajeros que se instalaron lentamente en el litoral limonense y fundaron poblaciones como Cahuita, Old Harbor (hoy Puerto Viejo) o Manzanillo. En el caso panameño, Maloney subraya los vínculos con la comunidad de panameños (antillanos) residentes en Estados Unidos (Maloney, 1999).

37 La carencia de un *status* de ciudadanía costarricense en la primera mitad del siglo XX dirige la atención de esta población hacia los movimientos sociopolíticos del Caribe, que atañen directamente a las condiciones de los negros, en pleno proceso de construir su nueva vida postesclavitud. Así, figuras como la de Marcus Garvey cobran relevancia en la provincia negra. El gran líder de la negritud en el Caribe visita Limón y organiza su filial de la UNIA y de Black Star Line. Pobladores de Limón como John Edward Ivey participan junto a los muchos delegados centroamericanos en la convención de la UNIA en 1920. Ivey fue uno de los firmantes de la declaración de derechos (Hill, 1987). Un viejo limonense, Mr. John Burke, de Cahuita, recuerda que: “En Cuba me afilié a una asociación llamada Asociación Universal para el Mejoramiento del Negro (Universal Negro Improvement Association) UNIA. Yo fui secretario por unos cuantos meses. Eso era en tiempos de Garvey, él era el organizador. La idea era organizar el pueblo negro alrededor del concepto sustancial de su origen y su identidad. Porque los hechos históricos habían sido escondidos por otra gente” (Palmer, 1993).

38 Las autoridades encargadas de inscribir en el registro a los pobladores angloparlantes no tenían el conocimiento, el interés o la rigurosidad profesional para recoger los nombres y apellidos, generalmente ingleses, de la manera correcta. Así, muchas familias afrocostarricenses vieron sus apellidos familiares transformados, cambiados o deformados por errores de transcripción o por estar escritos a partir de lo que el funcionario creyó entender. Por otra parte, el gobierno de Costa Rica, en un afán de integración, ha propuesto programas educativos que obligan a la población negra anglófona a estudiar en un idioma que no es su lengua materna, una historia que no es la suya y además con maestros poco preparados para entender las diferencias culturales del caso y adaptar los programas o integrar enseñanzas propias de esa cultura.

39 Discos de *calypso* limonense circulan por el mundo, en publicaciones hechas por conocidas empresas estadounidenses y europeas. Estos cantos populares, que transmiten y evocan la historia y la cultura del pueblo, son magistralmente cultivados por un autor de Cahuita, el *calypsonian* Walter Ferguson, irónicamente más conocido en el extranjero que en su propia tierra. La música de Ferguson ha sido objeto del interés de estudiosos de la cultura y de empresas de música que desde los años 70 la publicaron en Estados Unidos. En años más recientes, su canción “Land Lady” fue incluida en una enciclopedia de multimedia como la canción representativa de Costa Rica. En 1993 su nombre fue integrado en la Galería de la Cultura Popular del Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte.

40 En Costa Rica y Panamá, el aporte de la población afrocaribeña al deporte ha sido muy destacado. Buena parte de los deportistas más sobresalientes en el béisbol, atletismo, fútbol y basquetbol tienen ascendencia antillana.

41 Durante el régimen de Torrijos se desarrolló un importante movimiento afroantillano en contra de la discriminación racial en Panamá, y vigilante

de los efectos que los Tratados Torrijos-Carter tendrían sobre los trabajadores antillanos del área canalera. Ese movimiento cívico tuvo consecuencias importantes sobre la realidad actual de los afroantillanos. El movimiento reivindicativo afroantillano tiene en Acción Reivindicadora del Negro Panameño (ARENEP), la Unión Nacional del Negro Panameño (UNNEP), la Asociación de Negros Profesionales (APODAN), el Centro de Estudios Afro Panameños (CEDEAP), la Sociedad de Amigos del Museo Afro Antillano (SAMAAP), y en el Grupo Alternativa sus mayores exponentes. En lo sindical se destacan las luchas del Local 900 y el Local 907, en la Zona del Canal.

42 Cabe señalar que movimientos o alas femeninas de los partidos políticos habían sido una constante en el quehacer político nicaraguense. En tiempos de Somoza, el Partido Liberal tenía su organización de mujeres.

43 Una experiencia similar sucedió en Costa Rica para las elecciones presidenciales y legislativas de 1998, con la denominada Agenda Política de Mujeres.

44 De diecisiete diputadas en la legislatura anterior, el congreso actual sólo tiene diez. En lo que se refiere a los gobiernos municipales, de un total de 145 alcaldías, sólo siete de ellas están dirigidas por mujeres; y en lo que respecta a los cargos de ministros, solamente hay una mujer, dirigiendo la cartera de salud (Estado de la Nación, 1998).

45 En la actualidad la población indígena en Costa Rica es minoritaria; 40,000 indígenas aproximadamente constituyen el 1% de la población total, distribuidos en ocho pueblos, localizados en 22 territorios amparados jurídicamente bajo la denominación de reservas indígenas. En Panamá la población indígena asciende a 194,166 individuos, que representan el 11.8% de una población total de 2,329,329, según datos de Anibal Pastor (Bozzoli, 1998).

46 El territorio costarricense abarcaba gran parte de la provincia de Chiriquí y prácticamente toda la provincia de Bocas del Toro (ambas hoy de jurisdicción panameña). La falta de una delimitación fronteriza clara originó un enfrentamiento armado entre ambas naciones en 1921. Estas disputas finalizaron en 1940 con la firma del “Tratado de Límites de Costa Rica y Panamá Echandi Montero-Fernández Jaén”.

47 Kymlicka traza una diferencia entre minorías nacionales -aquellos grupos que dentro de las fronteras de un Estado nación desean mantener su identidad como sociedades distintas- y grupos étnicos, que son los grupos que no tienen aspiraciones nacionales (en el sentido anterior), sino que desean acomodar las leyes e instituciones de la sociedad para mejorar su capacidad de enfrentar las diferencias culturales (Kymlicka, 1996). De acuerdo con este autor, un Estado puede ser multinacional (albergar distintas nacionalidades) y multicultural (albergar distintos grupos étnicos) a la vez.

Capítulo 3
Las sociedades multiculturales

Compilador: Jorge Vargas Cullell.

Autores de fichas:

Luis Córdoba, Ajax Irías Coello, Alfonso Arrivillaga Cortés, Alejandra Loría Martínez, Irán Carera, Juan Jované, Luis Córdoba, Máximo Ba'Tuil, Manuel Monestel (Costa Rica), Gerardo Maloney (Panamá), José Francisco Medina y Miguel Sobrado.

Algunos datos del Informe de Guatemala: los contrastes del desarrollo.

PART E

Desafíos regionales del desarrollo humano sostenible

La segunda parte del informe regional explora la siguiente pregunta: ¿cuál es el desempeño de Centroamérica en la atención de los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible?

Estos desafíos son asuntos cuya importancia y existencia trascienden las abigarradas y celosas fronteras políticas y mentales en el istmo. Como el dios Jano, la deidad romana guardiana de los cielos, los desafíos tienen dos caras, símbolos del principio y el fin; una cara hacia al atardecer, el final de una época y, otra, al amanecer, la esperanza de una nueva era. Los desafíos son, a la vez, reto y obstáculo por vencer.

En su faz utópica, los desafíos son retos que requieren mancomunar esfuerzos, recursos e ideas, pues ninguno de los países, regiones o grupos sociales existentes en Centroamérica pueden resolverlos por sí solos. Como ideales de sociedades más tolerantes, equitativas y progresistas, estos desafíos unen a los y las centroamericanas, crean una noción práctica de destino común. Pero, en su faz práctica, los desafíos son un obstáculo que los desune, pues muestran la magnitud de las tareas pendientes, la deuda social y política con poblaciones históricamente marginadas de los beneficios del quehacer social; señalan la irracionalidad de prácticas sociales destructoras de los recursos naturales y, por supuesto, la profundidad de los desacuerdos y rencillas.

Los desafíos regionales, como reto y obstáculo por vencer, subvierten, eso sí, las fronteras

políticas y mentales. En ocasiones develan la porosidad de las fronteras políticas en otras, su irrelevancia y, en más de un caso, señalan su trazo como barreras políticas y mentales. También, pintan descarnadamente la futilidad del cotilleo y las rivalidades entre las pequeñas sociedades de “catrachos”, “ticos”, “guanacos”, “nicas”, “chapiques”, “panas” y la soledad de los beliceños. Los desafíos regionales quizá no borran las fronteras, pero sí las despojan de su carácter apriorístico.

La segunda parte del informe documenta siete desafíos regionales del desarrollo humano sostenible. Su escogencia se basó en una consulta a más de ciento cuarenta personas en seis países del istmo. A cada desafío se le dedica un capítulo. Si bien estos desafíos pueden vincularse con a los acuerdos regionales de la ALIDES, no son, ni pretenden ser, una agenda completa del desarrollo humano, ni sustitutiva de otras agendas. Son, simplemente, desafíos destacados por la consulta social que originó el temario del informe.

El Capítulo 4 aborda el desafío del agua, puesto de una manera tan sencilla como contundente: “sin agua no hay vida, es el límite absoluto del desarrollo”. El tema es examinado como una medida de la salud del ambiente y de la salud de los patrones del desarrollo. Al explorarse cómo las sociedades centroamericanas emplean el agua en sus actividades económicas y sociales, se logra identificar los dilemas que su indudable mal uso plantean para nuestra estabilidad social, económica y política.

El Capítulo 5 examina el desafío de la

inserción inteligente de las economías del istmo en el mercado internacional, a partir de una pregunta: ¿cuan preparados están la integración regional y los países centroamericanos, en particular, para competir ventajosamente en iniciativas de libre comercio? Mediante un estudio del estado actual de la integración económica y un análisis comparativo de los países, el capítulo identifica los retos regionales en el grado de preparación. La conclusión puede sintetizarse como sigue: las debilidades de la integración económica regional y las profundas disparidades entre países generan situaciones difíciles para todos, pues la región como tal es tan competitiva como sus componentes más débiles.

El Capítulo 6 documenta el desafío de la equidad social en Centroamérica. Reconocido en la ALIDES como un tema clave del proceso de integración, el examen de las brechas de equidad recuerda a gobiernos y sociedades esta alta prioridad concedida. Pese a la abrumadora extensión de la pobreza en el istmo, el informe subraya que no basta con centrarse en ella. Es necesario documentar las distancias sociales, las brechas de equidad, pues éstas originan desigualdad de oportunidades. El capítulo aborda, también, otra pregunta: ¿qué se está haciendo en la región por mejorar las oportunidades en materia de educación y salud? Una revisión de las reformas sectoriales y de buenas prácticas ilustra algunas tendencias regionales, así como la necesidad de mejorar la cooperación entre los países.

El Capítulo 7 explora el desafío de la construcción de pilares democráticos fuertes y duraderos. ¿Cuáles son los avances y rezagos en el establecimiento de Estados democráticos de derecho y de democracias electorales en la región? Interesa documentar la respuesta desde una perspectiva regional, la de las tendencias que priman en el istmo. La principal tarea es elevar la calidad de las democracias. Pugnar por afianzar los requisitos mínimos para el funcionamiento democrático es indispensable pero insuficiente. Resulta necesario fortalecer los componentes representativo y participativo de las democracias centroamericanas, y no enfatizar uno en detrimento de otro, con el fin de crear convivencias políticas basadas en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en la gestión de los asuntos de interés público.

El Capítulo 8 estudia el desafío de gobiernos locales fuertes y democráticos, el tercer pilar del impulso democratizador en la región. ¿Cuáles son los avances y rezagos en los esfuerzos recientes por fortalecer las competencias de los gobiernos locales y por establecer democracias locales? Se señala que la descentralización y la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mayores competencias para el gobierno local tornan más importante al poder municipal y confieren mayor poder democrático a las comunidades. Pero, en la región, ambos procesos no necesariamente se dan juntos, ni avanzan al mismo ritmo.

El Capítulo 9 examina el desafío de la gestión del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad en la región. ¿Cuáles son las enseñanzas dejadas por las respuestas sociales e institucionales al paso del huracán Mitch? ¿Cuáles son algunos de los factores que contribuyen a hacer de Centroamérica un territorio vulnerable? ¿Cuales pueden ser las bases para la gestión del riesgo en la región? La reciente tragedia nos recordó que, en la región, la amenaza de fenómenos naturales es permanente, los desastres son recurrentes y el riesgo está allí, siempre. Además, subrayó la importancia de profundizar acciones de desarrollo humano, pues el huracán encontró países y sociedades frágiles. El capítulo propone reflexionar seriamente acerca de la ruta por seguir. Una opción es reconstruir los daños para volver a lo mismo, a la misma fragilidad y vulnerabilidad. ¿Será posible que esta tragedia represente una oportunidad para reorientar las estrategias de desarrollo en la región y lograr que la reconstrucción sea orientada por una visión de desarrollo sostenible?

El Capítulo 10 explora el desafío de las oportunidades sociales para la niñez y la adolescencia. Los y las niñas y jóvenes son el futuro presente de Centroamérica. Las oportunidades que cuentan hoy para su desarrollo personal y para contribuir provechosamente a la convivencia social, marcarán el rumbo de la región en las próximas décadas. Más que un diagnóstico, el capítulo analiza tres temas: la Convención de los Derechos del Niño, los cambios recientes en las leyes penales juveniles y el fenómeno de las maras en El Salvador, como estudio de caso de una situación límite.

C A P Í T U L O

4

El desafío del agua en Centroamérica

Valoración general

A pesar de vivir en una región dotada de altos niveles de agua de lluvia, la población centroamericana comienza a sufrir problemas de presión sobre el recurso hídrico. Durante muchos años, gozó de abundante agua de lluvia durante seis o más meses del año, con la confianza de que los miles de ríos, riachuelos y quebradas que cubren el istmo proveerían el precioso líquido durante todo el año. Este sistema superficial de flujo del agua ha sido el principal medio de abastecimiento de agua para el consumo humano, para el riego y para la eliminación de los desechos y vertidos domésticos, industriales y agropecuarios.

Esa situación, que hasta hace un siglo no causaba mayor impacto sobre los ecosistemas, ni representaba un peligro significativo para la salud humana, en las últimas dos décadas se ha tornado insostenible. En muchos lugares de Centroamérica, la vida de los ríos se ha reducido a la temporada de lluvias, dejando amplios territorios rurales sin fuentes cercanas de agua durante casi medio año. La contaminación de las aguas superficiales en las zonas urbanas ha convertido a varios ríos en cloacas abiertas, que amenazan no sólo la salud de las poblaciones cercanas, sino también áreas lejanas y costeras, donde ciertos tóxicos terminan su recorrido. La contaminación misma limita la disponibilidad de fuentes de abastecimiento de agua limpia en zonas urbanas, incrementando los costos de suministro por

la necesidad de tratamiento o por el transporte desde fuentes más lejanas. La cuestión se complica por la persistencia, y en algunos casos el incremento, de población rural en condiciones de pobreza extrema que busca sobrevivir a costa de la naturaleza.

En parte, el problema se deriva del crecimiento poblacional; pero todavía más importante es el hecho de que el estilo de desarrollo socioeconómico de la región no toma en cuenta cómo se reducen la disponibilidad de agua y su capacidad de renovarse como recurso natural. De esta forma, la degradación y pérdida del recurso hídrico en Centroamérica comienza a limitar la calidad de vida de la población y hasta las opciones para el desarrollo futuro del istmo.

No tendría sentido incorporar aquí un capítulo sobre el estado del ambiente, a poco de haberse publicado el *Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica* por parte de la CCAD (Recuadro 4.1). En cambio, resulta pertinente profundizar el estudio sobre el recurso hídrico en la región.

Aparentemente, dar respuestas a esta problemática sectorial es un asunto de expertos y profesionales. Sin embargo, la experiencia demuestra que abordar la cuestión del agua implica mirar los patrones de desarrollo en su conjunto, con un lente de mayor sensibilidad social y territorial. Cualquier resolución de manejo del recurso hídrico tiene que considerar, e involucrar, no sólo a las autoridades en materia de agua y energía, sino a todos los agentes sociales usuarios,

“Cinco preguntas para medir sostenibilidad: ¿De dónde viene el agua potable? ¿Adónde van las aguas negras? ¿De dónde se saca la arena para la construcción? ¿Adónde va la basura? ¿Cuál es el nivel de deforestación?”

EMPRESARIO, PANAMÁ

RECUADRO 4.1

Un esfuerzo regional: el informe de la CCAD sobre el Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica, 1998

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) publicó, en 1998, el primer informe *Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica*. Esta obra constituye el primer esfuerzo del sistema de integración regional por poner a disposición de gobiernos, sociedad civil y público en general, información relevante sobre la situación, las tendencias y los problemas relacionados con el ambiente y los recursos naturales. Esta publicación fue posible gracias a la colaboración del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA), la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el World Resources Institute, la USAID, el gobierno de Suecia, la Fundación MacArthur y la Fundación Ford.

El Informe es un instrumento para la toma de decisiones, que da cuenta de un conjunto amplio de variables e indicadores sobre el desempeño de la región en el uso de los recursos naturales y el manejo del ambiente. El documento está estructurado en tres partes y recorre los principales acontecimientos del proceso de integración en materia ambiental. Presenta un diagnóstico de la situación del ambiente y los recursos naturales en la región y profundiza, de manera especial, en el tema de conservación de la biodiversidad. Igualmente valiosos son sus anexos sobre la situación de los convenios internacionales y regionales en materia ambiental.

Las siguientes son diez afirmaciones del Informe:

1. Todos los países centroamericanos han ratificado el Convenio de Diversidad Biológica, surgido de la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992.

2. Sería inimaginable una Centroamérica sin bosques. Se estima que la cobertura forestal de la región era, para 1996, de 181,233,790 hectáreas (35% del territorio). Alrededor de 13 millones de hectáreas de terrenos de aptitud forestal están siendo subutilizados en otras actividades.

3. La explotación maderera y el desmonte para agricultura no son los únicos responsables de la pérdida de bosques. Una parte importante de la factura la debe la práctica de utilizar leña para cocinar. Para 1996, el 92% de la producción total de madera fue usado para leña y el 8% restante en usos industriales.

4. La vida silvestre no sólo tiene un alto valor estético y cultural para la población centroamericana, sino que, históricamente, su uso ha tenido un enorme valor económico. Actualmente este recurso se ve amenazado por la pérdida de su hábitat natural y por la sobreexplotación, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies.

5. La demanda y dependencia de hidrocarburos muestra una tendencia de rápido crecimiento.

6. Centroamérica posee cerca del 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe,

incluyendo 567,000 ha de manglares, 1,600 km de arrecifes coralinos y unos 237,650 km² de plataforma continental.

7. Las costas mantienen el 21.6% de la población centroamericana, producen al menos US\$750 millones por concepto de actividades pesqueras, dan trabajo directo a más de 200,000 personas y son habitadas por, al menos, 250,000 indígenas que dependen directamente de sus recursos.

8. El turismo se concentra en las zonas costeras, en gran medida porque Centroamérica reúne el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes del planeta.

9. El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) cuenta con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tienen declaratoria y 313 están a nivel de propuesta. La situación actual es de seria amenaza, debido a la escasez de recursos económicos.

10. La región cuenta con 32 sitios de protección de importancia internacional: 17 sitios RAMSAR (Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional), 8 sitios de patrimonio mundial y 8 reservas de la biosfera.

Fuente: CCAD, 1998.

actividades productivas, instituciones planificadoras, reguladoras y ejecutoras de políticas de los países. Lograrlo es un reto para la sociedad en su conjunto. Pero primero, debe existir la conciencia de esta necesidad.

Este trabajo aporta una interpretación actualizada sobre la situación regional de los recursos hídricos. Lo actualizado no se refiere solamente a la información, sino a la manera de abordar el problema desde la perspectiva de las reflexiones internacionales formuladas en los últimos años. El problema del agua ha surgido en el ámbito mundial como un tema de creciente preocupación, hasta adquirir una relevancia global, junto con los fenómenos como el calentamiento global

y la falta del ozono para el próximo milenio. Este enfoque sobre la problemática del agua, recogido en un conjunto de reuniones y declaraciones de principios mundialmente reconocidos¹, enfatiza la importancia del manejo integral del recurso hídrico, para poder garantizar su adecuada renovación como recurso básico para el desarrollo.

Este capítulo plantea una perspectiva regional, por cuanto los recursos hídricos son analizados sin considerar las fronteras y divisiones político-administrativas de los países. Muchos fenómenos climáticos, meteorológicos, áreas de drenaje (cuencas) y ecosistemas se dan a escala regional, incluyendo zonas más grandes que los

RECUADRO 4.2

Resumen de los principios de la Conferencia de Dublín (1992)

- ▶ El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, cuya gestión eficaz requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales.
- ▶ El manejo del agua y la tierra deben ser integrados.
- ▶ El agua se debe considerar como un bien social y económico, con un valor que refleje su uso potencial más valioso.
- ▶ El aprovechamiento y la gestión del agua deben basarse en la participación de todos los usuarios, planificadores y responsables de la toma de decisiones en todos los niveles.
- ▶ El gobierno tiene un rol esencial como facilitador en un abordaje del desarrollo participativo y orientado por la demanda.
- ▶ La mujer juega una parte central en la provisión, manejo y conservación del agua
- ▶ El sector privado puede tener un papel importante en el manejo del agua.

"El agua es un recurso aglutinado; desde él se puede analizar ordenamiento territorial, deforestación y la contaminación"

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
GUATEMALA

territorios nacionales². A fin de introducir esta perspectiva del problema hídrico, se hace, en primer lugar, una discusión de alcance centroamericano, pasando después a la presentación de tres casos particulares que ilustran tipos de problemas comunes o relevantes: la sobreexplotación, la contaminación y la degradación de la tierra, que provoca pérdida de capacidad para cosechar el agua. Cabe señalar que este capítulo se limita a analizar los sistemas de agua dulce, tanto superficiales como subterráneos.

▶ El primer caso presenta la problemática de la cantidad de las aguas superficiales en la cuenca del río Lempa, una cuenca trinacional, provocada en buena medida por la degradación de la cobertura vegetal y de la tierra en áreas de importancia para la captación y regulación del agua.

▶ El segundo caso presenta el problema de la calidad de las aguas superficiales. Se analiza la situación de la contaminación y degradación de la cuenca del río Grande de Tárcoles, en Costa Rica, quizá el ejemplo más patente en la región. La contaminación es un problema que revela el doble papel del agua, como insumo para la población, la producción agrícola y los procesos industriales, y como vehículo para la evacuación

de los desechos de todos estos procesos. Así, surge la necesidad de visualizar al agua como fuente y sumidero a la vez. Con la creciente concentración y urbanización de la población, estas dos funciones complican rápidamente el problema de la disponibilidad.

▶ El tercer caso presenta el problema de la cantidad y calidad del agua subterránea en los acuíferos de Managua, Nicaragua. La sobreexplotación se refleja más claramente con la concentración de la población, lo cual aumenta la demanda de extracción del agua subterránea, a ritmos que sobrepasan la capacidad del ciclo hidrológico para recargar los acuíferos. Se produce un sobrebombeo del agua, desde las fuentes subterráneas, mientras la expansión del área urbana va sellando las superficies que recargan esas fuentes. Managua ejemplifica un problema cada vez más común a las ciudades del Pacífico de Centroamérica y a San Pedro Sula, en Honduras.

El tema del desperdicio del agua es un factor que incide en todos los ámbitos de su manejo, desde los hábitos de consumo de la población (la enorme cantidad de agua utilizada para evacuar los desechos domésticos)³, pasando por la pérdida de agua en los sistemas de tubería de

transporte subterráneo del agua potable (que suele ser altísima en casi toda América Latina, y es de entre 40% y 60% en Centroamérica), hasta los ineficientes sistemas de riego para fines agrícolas. Si bien este tema no ha sido desarrollado aquí, es un tema de relevancia para trabajos futuros.

Centroamérica: hacia una lectura hídrica sin fronteras

El istmo centroamericano se caracteriza por tener climas tropicales cálidos, que permiten disponer de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7,500 mm (Leonard, 1987). Por ello, no debería existir una justificación para una presión sobre la disponibilidad de agua. Sin embargo, el agua de lluvia se distribuye desigualmente a lo largo de la región y los asentamientos humanos influyen en el

uso de la tierra y, por ende, en el recorrido de las aguas llovidas.

Menor disponibilidad de agua superficial en lugares donde hay mayor población

Para el istmo en su conjunto, la variación en la precipitación media va desde los 400 mm hasta los 7,500 mm, presentando características de regímenes muy variados, desde semiárido hasta tropical. Hay que agregar el hecho de que la región posee una gran diversidad de microclimas, por las diferencias de altitud y lo estrecho de su territorio, lo que la convierte en una zona altamente vulnerable a la influencia de los regímenes oceánicos del Pacífico y del Atlántico.

El Mapa 4.1 muestra la distribución territorial de la precipitación promedio anual a lo largo del istmo. Son notables los altos niveles de precipitación en el área que comprende el sur de Nicaragua, Costa Rica y ciertas zonas del Atlántico de Panamá, mientras existen zonas en Guatemala

MAPA 4.1

Centroamérica: precipitación promedio anual (distribución en el territorio)



y Nicaragua que registran promedios de precipitación cercanos a los 500 mm anuales.

La distribución del agua llovida en el tiempo es otro factor clave para comprender el problema de su disponibilidad. En términos generales, existe una estación lluviosa y otra seca. En el litoral del Pacífico, la estación lluviosa va de mayo a octubre, extendiéndose a períodos más prolongados en zonas de la costa atlántica del istmo y, en general, en Costa Rica. Este patrón también es afectado por fenómenos climáticos globales, como El Niño o La Niña.

Conocer por dónde escurre el agua en la región es conocer las rutas generales de su drenaje y, por ende, su accesibilidad. En términos globales, la mayor cantidad de agua llovida que cae sobre el istmo centroamericano drena hacia el Atlántico. Después de calcular la pérdida de agua por evaporación y transpiración, se estima que anualmente escurren hacia los océanos unos 629,000 millones de metros cúbicos, de los cuales un 71% drena hacia el Atlántico y el 29% ha-

cia el Pacífico (CCAD, 1998).

Los ríos en la vertiente del Pacífico tienen grandes variaciones en su caudal y, en su mayoría, se distinguen por ser cortos. Estas características dificultan la captación del recurso para uso humano. En períodos de alta precipitación, las partes bajas de la vertiente del Pacífico son susceptibles a inundaciones, aunque también ocurren en las partes más altas de las cuencas. Contribuye a este problema el hecho de que en las cuencas del Pacífico, por la alta concentración poblacional y el desarrollo de la agricultura, la vegetación y los suelos están más alterados, por lo que se carece de una cobertura absorbente apropiada.

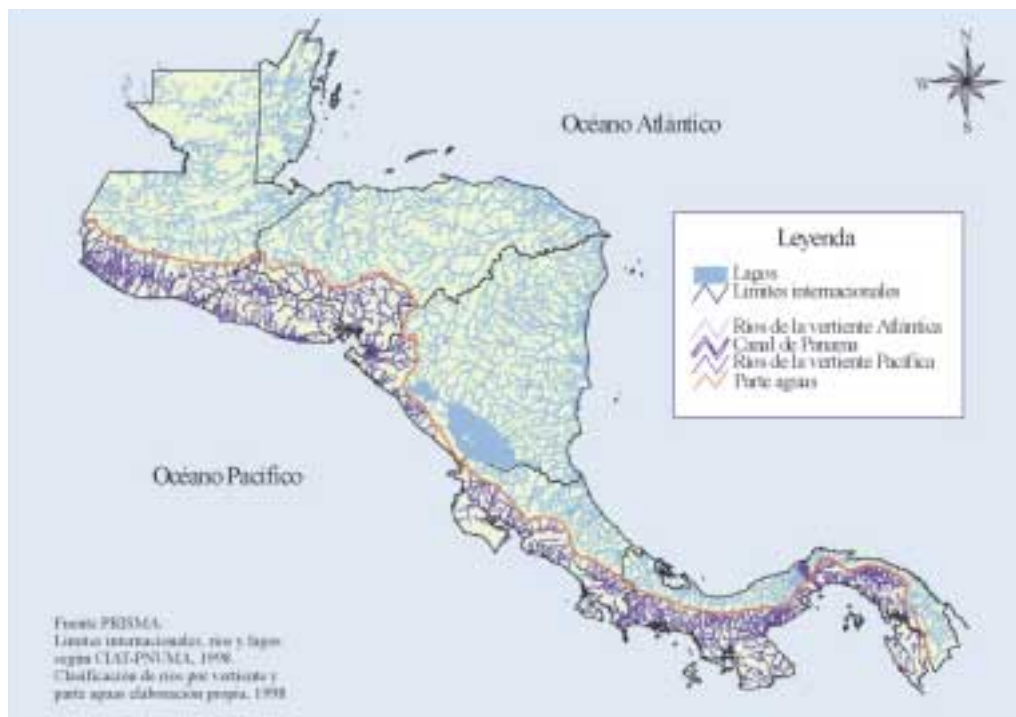
En contraste, la vertiente del Atlántico o del mar Caribe tiene ríos más largos y los caudales son abundantes durante casi todo el año. Es en esta zona donde se encuentra la riqueza hídrica del istmo. Sin embargo, la población se ubica en su mayor parte en la vertiente del Pacífico. Cada país de la región es afectado de manera distinta,

“El acceso al agua potable es un derecho”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
DERECHOS HUMANOS,
HONDURAS

MAPA 4.2

Centroamérica: ríos por vertientes del Pacífico y el Atlántico



según cómo estas vertientes cortan el ancho de su territorio nacional; por lo tanto, la distribución del recurso es muy variada y, en el caso de El Salvador, que no tiene territorio en la vertiente del Atlántico, se presenta una situación de desventaja considerable.

Los acuíferos son la principal fuente de suministro de agua en la región

Existen amplios sistemas de aguas subterráneas a lo largo del istmo centroamericano. El patrón de drenaje de los ríos y los cuerpos de agua superficiales está interconectado con las fuentes subterráneas. Hay poca información sobre la ubicación y disponibilidad de los recursos subterráneos, aunque hay un mayor conocimiento en Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, la formación geológica característica de la región, dotada de suelos altamente porosos a lo largo de la cadena volcánica del Pacífico, permite niveles muy altos de infiltración de agua llovida para recargar los sistemas de acuíferos locales. Históricamente, este hecho incidió en la concentración de la población en la vertiente del Pacífico, donde, en la mayoría de los casos, las aguas subterráneas han suplido la demanda.

De hecho en la región los acuíferos⁴ han sido, desde hace algunas décadas, la principal fuente de suministro de agua para consumo humano, industrial e, incluso, para fines agrícolas de las zonas más densamente pobladas. En Costa Rica, un 63% del agua que se utiliza para consumo humano se obtiene de fuentes subterráneas. Este tipo de abastecimiento es la principal fuente de suministro de agua municipal para la Ciudad de Guatemala (Leonard, 1987). En el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), la capacidad local de abastecimiento de los acuíferos se superó en los años 80, y en los 90 se comenzaron a utilizar aguas superficiales provenientes del río Lempa, de modo que, para 1997, los acuíferos locales solamente proveyeron el 45% del agua para el AMSS, en tanto que acuíferos más lejanos y el río Lempa suministraron el 30% y el 25%, respectivamente.

Dónde y cómo se asienta la población en Centroamérica es el principal factor que influye sobre los patrones de uso del agua. Obviamente, es necesario tener cerca de los asentamientos fuentes de agua dulce que tengan bajos costos de extracción para múltiples usos. Como indica el mapa donde se plasman las densidades poblacionales por municipio, existe una altísima y desigual concentración de la población a lo largo de

la vertiente del Pacífico, con una tendencia general de menores densidades conforme se avanza hacia el Atlántico⁵. Honduras es la excepción a esta tendencia, pues las principales concentraciones, las áreas metropolitanas de Tegucigalpa y San Pedro Sula, corresponden a la vertiente del Atlántico. En el ámbito nacional, este desequilibrio en la relación población-recurso hídrico es más marcado en Guatemala y Nicaragua, menor en Honduras, Costa Rica y Panamá. Como se mencionó, El Salvador tiene una sola vertiente, lo mismo que Belice, que la tiene en el Atlántico.

Las mayores concentraciones poblacionales corresponden al área metropolitana de las Ciudades de Guatemala y de San Salvador, el Valle Central de Costa Rica y el corredor transístmico de Ciudad de Panamá. En el caso de Guatemala, las concentraciones o altas densidades poblacionales que se notan fuera del área metropolitana son las zonas de población indígena a lo largo del altiplano.

Aumentan la demanda de agua y la vulnerabilidad de las fuentes de suministro

Con una población actual estimada en cerca de 35 millones de habitantes, Centroamérica registra una tasa de crecimiento de alrededor del 3.5% anual, una de las más altas del continente. A este ritmo, la población podría superar los 40 millones al promediar la próxima década. Las proyecciones demográficas del PNUD indican que, para el año 2000, todos los países de la región tendrán más del 50% de sus poblaciones en ciudades (salvo Guatemala) y, con excepción de Honduras, las principales concentraciones urbanas estarán ubicadas en el Pacífico⁶.

La concentración urbana de la población aumenta la demanda per cápita de agua, porque la población tiene una expectativa y ejerce una presión para recibirla a través de sistemas modernos de suministro. Esta demanda, al convertirse en proyectos de extracción y suministro de agua, sobre todo para fines de consumo doméstico y agrícola, suele incrementar el bombeo de agua subterránea local, el cual, a su vez, puede superar el ritmo de recarga de los sistemas subterráneos. El otro factor de importancia es el crecimiento del área urbana, que modifica los usos de la tierra asociados a la producción agrícola o ganadera, para destinarlos a usos urbanos, con dos consecuencias negativas para el manejo del agua subterránea. Por un lado, la infraestructura y edificación urbana (de concreto y asfalto, etc.) tiene el efecto de sellar grandes superficies de tierra

que previamente servían como áreas de captación y recarga para los sistemas de acuíferos locales. Así, reciben menos volumen de agua en el corto plazo, agudizando el problema de bombeo y suministro. Por otro lado, debido a los patrones de uso del agua como medio para evacuar los desechos domésticos e industriales en estas mismas zonas, se corre el riesgo de contaminar estas fuentes.

La importancia de la cobertura vegetal para mantener funcionando el ciclo hidrológico es vital, sobre todo en regiones como Centroamérica. El papel de la vegetación en este proceso es un tema de investigación de mucho interés. La vegetación (desde cultivos de cobertura hasta bosques naturales) protege contra la erosión y degradación del suelo, regula el agua y es, simultáneamente, un recurso para uso humano⁷.

Al comparar en el tiempo el mapa de cobertura vegetal del suelo de la región (Mapa 4.4), se observa un alarmante ritmo de deforestación⁸.

Considerando que la riqueza hídrica del

CUADRO 4.1

Centroamérica: uso del agua, recurso y extracción

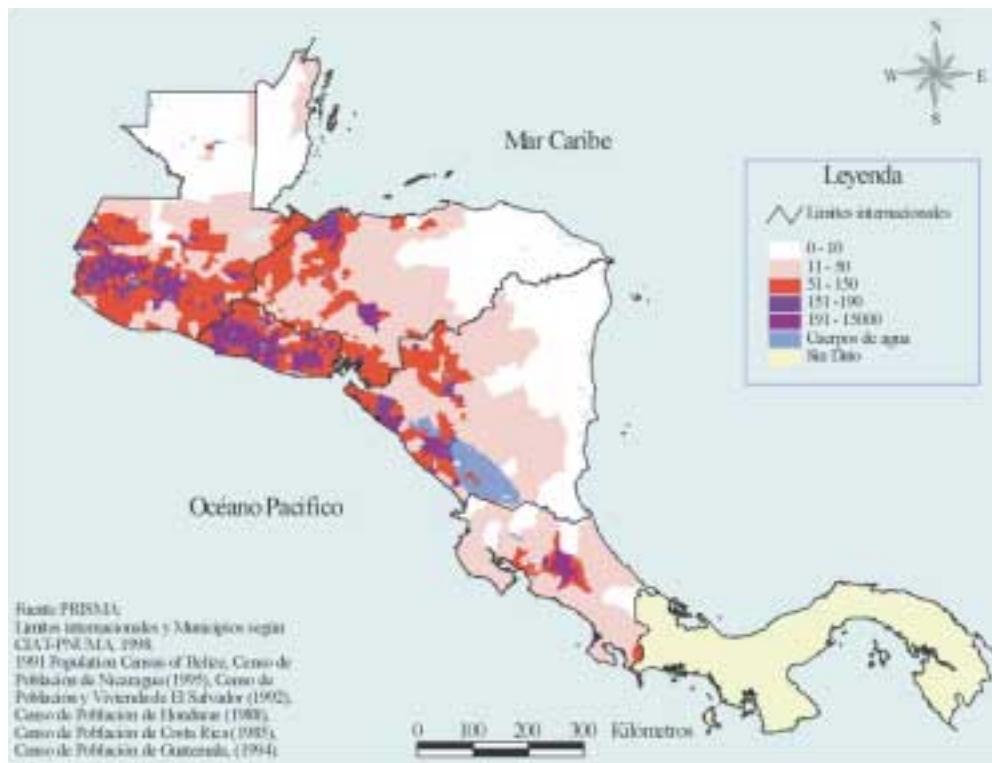
País	Recurso per cápita 000/m ³	Extracción m ³ /cápita	% extracción doméstica	% extracción agrícola ^{a/}
Belice	80.8			
Guatemala	11.9	139	9	74
El Salvador	3.5	241	7	89
Honduras	11.6	508	4	91
Nicaragua	44.3	370	25	54
Costa Rica	29.8	779	4	89
Panamá	57.3	744	12	77

a/ La diferencia de las sumas de las últimas dos columnas para llegar al 100% equivale al porcentaje de la extracción industrial.

Fuente: UNESCO 1995, citado por Faustino, 1997; WRI, PNUMA y PNUD, 1992.

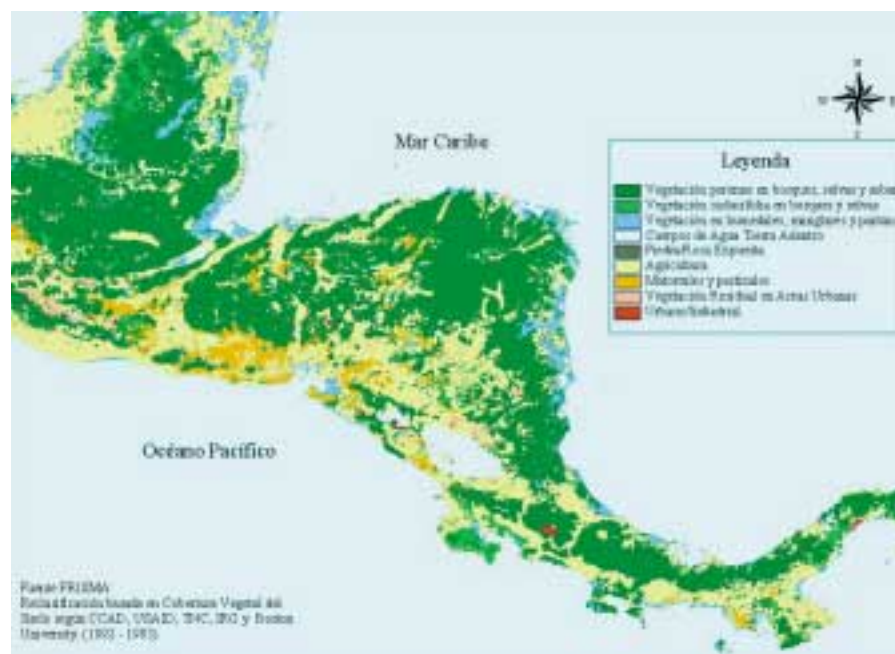
MAPA 4.3

Centroamérica: densidad de población por municipio



MAPA 4.4

Centroamérica: cobertura vegetal del suelo



futuro, o **retaguardia hídrica**, para Centroamérica está en el Atlántico, la pérdida permanente de la cobertura boscosa de la región es, quizás, lo más preocupante en este momento. Se trata no sólo de un recurso natural en sí mismo, y hogar de la biodiversidad¹⁰, sino también de un elemento que cumple una función hidrológica en el sentido amplio (establecimiento del clima local, regulación de aguas superficiales, sostenimiento de suelos, etc.).

Los patrones de desarrollo socioeconómico que concentraron la mayoría de la población a lo largo del Pacífico, se han basado en modelos que han excluido, y siguen excluyendo, a una gran parte de la población de los beneficios de ese desarrollo. La marginación (sobre todo del acceso a tierra para cultivar o pastorear) vuelca grandes contingentes humanos hacia las zonas altas del Pacífico y del Atlántico, donde se concentran los bosques, en busca de estrategias de supervivencia. El fenómeno del avance de las fronteras agrícolas no es nada nuevo, pero su importancia no puede ser subestimada. Se calcula que los bosques de la región están desapareciendo a un rit-

mo de 388,000 hectáreas por año, es decir, 44 hectáreas por hora (CCAD, 1998). Lo más preocupante es que el ritmo ha aumentado en los últimos años. Las causas son diversas y complejas, con una variación considerable según la zona. Estudios recientes han identificado, por lo menos, cuatro tipos de dinámicas que explican la existencia de asentamientos en la frontera agrícola y sus patrones estacionarios o migratorios¹¹.

Problemas de cantidad de las aguas superficiales: la cuenca del río Lempa

La cuenca del río Lempa revela el problema de la degradación de la cobertura vegetal y del suelo, en áreas de importancia para la captación y regulación del agua, como el factor clave que limita la capacidad del hombre para cosechar las aguas de lluvia en su recorrido hacia el mar. Usando una imagen simplificada, puede decirse que la cobertura vegetal funciona como una toalla extendida sobre una mesa lisa e inclinada, que mientras recibe agua vertida, la absorbe durante varias horas o días. Sin ella, el agua corre rápida-

RECUADRO 4.3

Cinco actividades humanas determinantes para el manejo del agua

► **Ubicación, extensión y estilo de la urbanización**

Urbanizar es concentrar fuertemente la población de un país en un territorio reducido, aumentando así la densidad poblacional y la presión por el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado. En Centroamérica, la mayor parte de las ciudades densamente pobladas se ubica en el Pacífico, encima de los sistemas de acuíferos. Esto limita la capacidad de recarga de los acuíferos y resulta en una ruptura del ciclo de renovación del agua y un patrón de uso insostenible.

► **Ubicación y tipos de producción agrícola y ganadera**

La producción agrícola y ganadera en laderas que previamente estuvieron forestadas, con altas pendientes y con fuertes regímenes de lluvia, garantiza un proceso de doble deterioro: por un lado, aumenta la escorrentía en la superficie de la tierra, con lo cual el agua corre más rápido hacia el mar (causando

inundaciones en las zonas bajas); por otro lado, este mismo proceso genera una creciente erosión y provoca pérdida de suelos fértiles, lo que afecta la vida en los ríos y hasta provoca la destrucción de presas eléctricas y la vida acuática costera.

► **Ubicación y tipos de producción industrial**

La localización de las industrias, así como las características de los procesos productivos asentados en las márgenes de los ríos, son determinantes de la disponibilidad futura del recurso y de los niveles de calidad que se podrán alcanzar para sus múltiples usos. La contaminación por desechos sólidos y líquidos es el principal problema sobre la calidad del recurso hídrico que generan los procesos de producción industrial. Sus consecuencias llegan hasta las costas, afectando desde el paisaje hasta la vida marina.

► **Tipos y dinámicas de los asentamientos rurales y de las fronteras agrícolas**

El ritmo y las características de degradación del bosque son diferentes y, por lo tanto, también lo son las posibles soluciones de manejo de este problema, dependiendo del tipo de asentamientos que se establezcan en las zonas rurales y la dinámica productiva de los mismos. Los efectos son muy distintos si, por ejemplo, al lado de un bosque se localiza un aserradero con gran capacidad y mano libre para explotar el bosque, frente al caso de que sean muchos asentamientos campesinos pequeños basados en una agricultura de "corte y quema", para luego introducir ganado.

► **Ubicación y tipos de sistemas de infraestructura vial**

No es nada nuevo, pero frecuentemente se olvida que las carreteras modifican dramáticamente el uso de la tierra. Muchas actividades económicas en sí, como la minería o el petróleo, dañan menos los bosques, que las carreteras de penetración que estas industrias generan.

mente y llega a inundar el piso. De manera similar se da el recorrido del agua de lluvia desde la cumbre de las montañas hasta el mar. Mientras existe una cobertura vegetal suficiente, el agua se regula y se mantiene más tiempo cuenca arriba en el suelo, infiltrando y alimentando ríos y sistemas subterráneos. El estudio sobre la importancia de la regulación de las aguas superficiales en la cuenca del río Lempa intenta reflejar la complejidad de esta problemática.

Una cuenca trinacional

Aunque no es la más grande de Centroamérica, la cuenca del río Lempa es la mayor de la vertiente del Pacífico y la única trinacional. Su superficie total de 18,311 km² se distribuye entre El Salvador (56%), Honduras (30%) y Guatemala (14%) (Mapa 4.5). Su ubicación y extensión, y el hecho de que alberga las dinámicas de uso del suelo características del Pacífico de toda la región, la hacen un importante caso de estudio.

La porción de la cuenca que corresponde a El Salvador (10,255 km²) es la mitad del territorio

CUADRO 4.2

Centroamérica: cuencas hidrográficas importantes por su extensión

	Superficie de la cuenca (miles de km ²)	Países	Vertiente
Lempa	18	Guatemala, Honduras y El Salvador	Pacífico
Grande de Matagalpa	20	Nicaragua	Atlántico
Ulúa	23	Honduras	Atlántico
Coco	27	Honduras y Nicaragua	Atlántico
Patuca	26	Honduras	Atlántico
San Juan	39	Nicaragua y Costa Rica	Atlántico

Fuente: Stein y Arias, 1992.

MAPA 4.5

Ubicación de la cuenca del río Lempa



“Las guerras del 2010 serán por agua. El problema no es la falta de agua, sino su contaminación. En El Salvador los polos de desarrollo están sobre los acuíferos, los que los hace más vulnerables”

FUNCIONARIO PÚBLICO, EL SALVADOR

de este país, e incluye sus dos principales concentraciones urbanas (el área metropolitana de San Salvador y la ciudad de Santa Ana), así como otras ciudades más pequeñas. En el caso de Honduras, el principal centro urbano dentro de la cuenca es Nueva Ocotepeque; el resto corresponde a zonas marginadas y empobrecidas, como las del norte de El Salvador, que también

están dentro de la cuenca. La porción guatemalteca de la cuenca incluye las ciudades de Esquipulas y Jutiapa, y drena fundamentalmente hacia el lago de Guija.

El Salvador depende del Lempa

El Salvador depende críticamente de la cuenca del río Lempa, a tal punto que ese río se ha convertido en una fuente importante para el abastecimiento de agua potable para el área metropolitana de San Salvador, a la cual aportó un 30% del suministro total en 1997. El Lempa es también fuente de generación de energía eléctrica: las cuatro centrales instaladas en el territorio salvadoreño tienen una capacidad conjunta de 412 megawatts (mW) y la proyectada represa El Tigre, entre Honduras y El Salvador, en caso de ser construida, podría aumentar la capacidad en 1,350 mW (CEL, 1998).

La cuenca del río Lempa también cuenta con importantes zonas de acuíferos que coinciden con concentraciones urbanas e industriales. La competencia resultante por el uso del suelo,

RECUADRO 4.4

Interdependencia internacional en la cuenca del río Lempa

Si bien la parte baja de la cuenca se encuentra totalmente en territorio salvadoreño, lo que ocurre en el 44% de la superficie de la cuenca que está en territorio guatemalteco y hondureño, juega un papel importante en su comportamiento hidrológico. Eso se evidenció en octubre de 1998, con la tormenta tropical Mitch, cuando los aportes recibidos por el Lempa del territorio hondureño resultaron considerables, al igual que los aportes provenientes del territorio guatemalteco.

sobre todo en la región metropolitana de San Salvador, entre los usos urbanos, industriales y agrícolas, conlleva una reducción de la capacidad de recarga de los acuíferos, así como una creciente contaminación por vertidos domésticos e industriales, no sólo de las aguas superficiales, sino también de las aguas subterráneas. Al mismo tiempo que se reduce la capacidad local de abastecimiento de agua por esos impactos, la concentración urbana e industrial aumenta considerablemente la demanda de agua.

No obstante, la cuenca tiene un considerable potencial para la provisión de servicios ambientales, como captura de carbono, biodiversidad y regulación hidrológica. Sin embargo, aprovechar ese potencial, requiere avanzar hacia una gestión integrada de la cuenca en su totalidad, progresar en esquemas viables de ordenamiento del uso del suelo, introducir una nueva lógica en las políticas agrarias y ambientales e impulsar una agresiva estrategia de revegetación, de modo que se adelante simultáneamente en el desarrollo de un nuevo subsector económico proveedor de

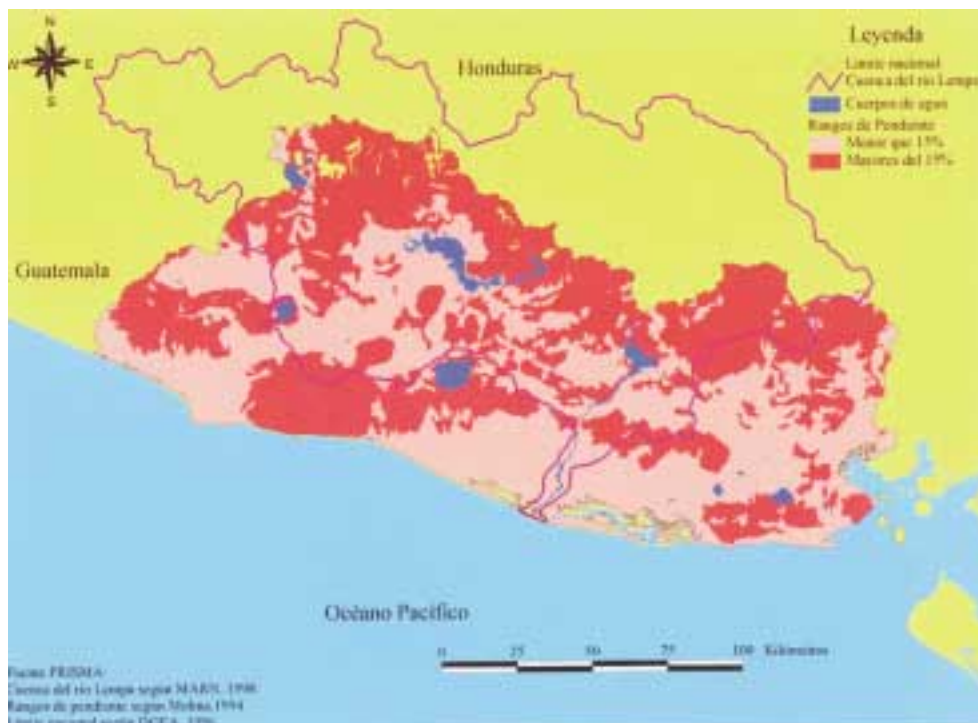
servicios ambientales, en la reversión de la degradación de la cuenca y en la reducción de la pobreza de la población rural que habita dentro de ella.

Falta de gestión de la cuenca aumenta la vulnerabilidad

Por sus características hidrogeológicas, la mayor parte de los suelos de la cuenca del río Lempa tiene bajos niveles de permeabilidad y, por lo tanto, reducida capacidad de infiltración. Las áreas de baja permeabilidad de la cuenca son también zonas de laderas (Mapa 4.6) en las que se requiere una cobertura vegetal permanente (por ejemplo bosques o café de sombra) o, en su defecto, obras de conservación como cultivos de cobertura durante la época lluviosa, acequias, barreras muertas o barreras vivas, para garantizar una regulación adecuada de los flujos de aguas superficiales. Sin embargo, en esas zonas casi no existen bosques (Mapa 4.7) y la tierra se dedica principalmente a la agricultura (producción de

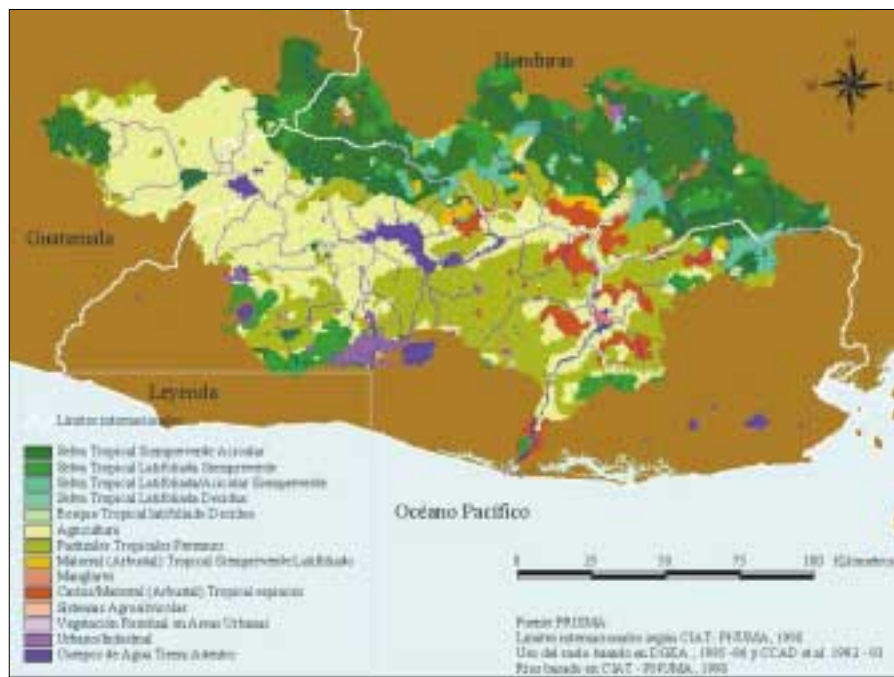
MAPA 4.6

El Salvador: laderas y la cuenca del río Lempa



MAPA 4.7

Uso del suelo de la cuenca del río Lempa



CUADRO 4.3

Relación de caudales máximos y mínimos en puntos y ríos seleccionados

Río	Estación	Área drenada en km ²	Caudal máximo m ³ /s	Caudal mínimo m ³ /s	Relación caudales min/max
Tamulasco	La Sierpe	74	18.8	0.01	0.1%
Agua Caliente	ENA	98	16.6	1.13	6.8%
Sucio	San Andrés	379	60.3	0.87	1.4%
Suquiapa	Las Pavas	458	67.6	1.19	1.8%
Sucio	El Jocote	724	140.0	3.73	2.7%
Lempa	Citalá	914	178.0	1.29	0.7%
Lempa	Paso del Oso	4,531	1,250.0	7.52	0.6%
Paz	Hachadura	1,991	72.8	10.40	14.3%

Fuente: MAG-DGRNR. Anuario hidrológico 1996-1997.

granos básicos en condiciones de minifundio) y la ganadería extensiva. Como son muy limitadas las prácticas de conservación, se tiene una capacidad muy baja de regulación de las aguas superficiales y, en consecuencia, un movimiento muy rápido del agua desde las zonas de laderas hacia los ríos y eventualmente hacia el mar, perdiéndose de esa forma la capacidad de cosechar el recurso.

Como resultado de esta baja capacidad de regulación de las aguas superficiales, se reduce el flujo subsuperficial, que en condiciones de buena regulación alimentaría los ríos en la época seca, manteniendo su caudal. En cambio, lo que se da es un aumento del flujo de agua superficial, que genera erosión y una mayor variabilidad de los caudales en los ríos, de modo que, en la época lluviosa, es usual que los ríos se desborden y provoquen inundaciones, en tanto que en la época seca el caudal de muchos ríos se reduce a cero.

Las consecuencias de la escasa capacidad de regulación de las aguas superficiales se manifestaron en ocasión del huracán Mitch, en octubre de 1998. Por ejemplo, de acuerdo con La Prensa Gráfica (17 de diciembre de 1999), las descargas de la represa 15 de Septiembre (la última de las represas sobre el río Lempa), en cuestión de 32 horas, pasaron de 500 metros cúbicos por segundo (m^3/s) a 11,500 m^3/s , arrasando en el proceso de los principales puentes del país y provocando fuertes inundaciones en el Bajo Lempa.

Además de los problemas anteriores, la erosión en la cuenca del río Lempa está acortando la vida útil de las represas, porque los tributarios descargan en ellas un volumen creciente de sólidos suspendidos que, en gran parte, se deposita en el fondo. Además, la degradación de la cuenca limita la capacidad para aprovechar las aguas superficiales para el consumo humano.

Calidad de las aguas superficiales: la cuenca del río Grande de Tárcoles, Costa Rica

La cuenca del río Grande de Tárcoles refleja la complejidad del problema de la contaminación del agua, sobre todo en situaciones de alta concentración de población, como es el caso de las áreas metropolitanas de Centroamérica. La contaminación es un problema que revela el doble papel del agua. Como ya se mencionó, es un insumo como agua potable y para la producción agrícola y los procesos industriales. Por otra parte, es un vehículo para la evacuación de los desechos de estos mismos procesos. Así, surge la necesidad de visualizar el agua como fuente y

RECUADRO 4.5

Importancia de la rehabilitación de las zonas de ladera

La rehabilitación de las extensas zonas de laderas dentro de la cuenca del río es un objetivo estratégico para la disponibilidad de agua en la cuenca del Lempa. Ello supone impulsar agresivamente una estrategia de revegetación, sobre todo en la parte alta de la cuenca compartida por Honduras, El Salvador y Guatemala. La revegetación busca garantizar una cobertura vegetal en las laderas y cabeceras de cuencas que incluye, pero va mucho más allá de las propuestas tradicionales de reforestación. Para empezar, implica reconocer la composición social de la población que habita estas zonas y comprender su condición económica, el patrón de tenencia de la tierra, su nivel educativo y sus limitadas opciones para garantizar sus propios medios de vida.

Las partes más altas de esta cuenca albergan las poblaciones más pobres de los tres países, la mayoría pequeños productores campesinos. Por lo mismo, cualquier estrategia de revegetación debe diseñarse de manera que, simultáneamente, enfrente la situación de pobreza de la población y reconozca la necesidad de convertirla no sólo en mejores productores (para su propio superación), sino en protectores de la cobertura vegetal y boscosa de las laderas. Significa cambiar el marco de las propuestas existentes para, en vez de pagar los enormes costos que implica reparar los crecientes daños a la vida, la infraestructura y la producción, causados por deslaves e inundaciones, se reoriente la inversión para combatir la pobreza rural y promover la protección de las cuencas recolectoras del agua para toda la población. Se necesita promover la revegetación sobre la base de un esquema de pago por servicios ambientales. Ello implica una masiva adopción de prácticas de conservación de suelos y agua, agroforestería y reforestación por parte de los pequeños productores y otros grupos, con un esquema de transferencia de fondos que les "pague" por la función social de sus labores.

Fuente: Barry, Cuéllar y Herrador, 1998.

MAPA 4.8

Costa Rica: ubicación de la cuenca del río Grande de Tárcoles



sumidero a la vez. Con la creciente concentración y urbanización de la población, estas dos funciones del agua complican rápidamente el problema de la disponibilidad, al ligar en el territorio el papel de fuente y sumidero para varios usos. El caso de la contaminación del río Grande de Tárcoles, en el área metropolitana de San José, Costa Rica, presenta el ejemplo más patente de este problema del manejo del agua en la región.

La cuenca tiene la mayor densidad demográfica y económica de la región

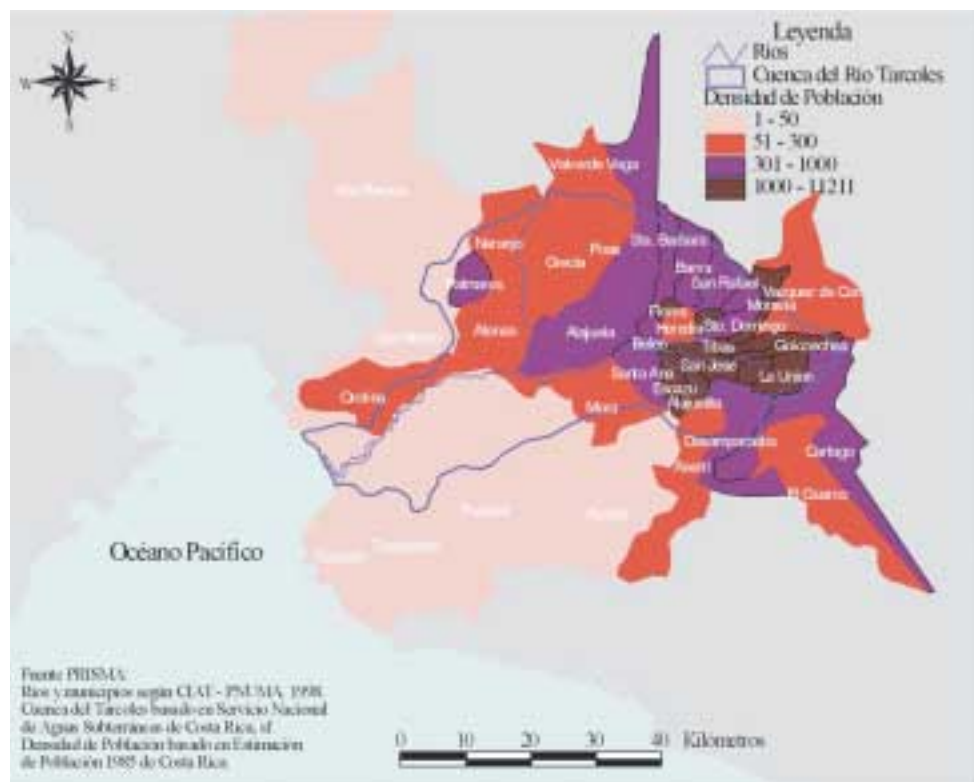
La cuenca del río Grande de Tárcoles, ubicada totalmente dentro de Costa Rica (Mapa 4.8), se encuentra en la vertiente del Pacífico. Su área de drenaje de 2,121 km² representa solamente el 4% del territorio costarricense; no obstante, alberga 1.9 millones de habitantes, el 60% de la población total del país, y se estima que la población dentro de la cuenca aumentará en 0.5 millo-

nes para el 2005 (Abt, 1998). Adicionalmente, en esta cuenca se encuentra por lo menos el 85% de las industrias, el comercio y los servicios de Costa Rica. Además, en ese espacio territorial se procesa entre el 60% y el 70% del café de ese país. Finalmente, la producción agrícola y pecuaria es la de mayor importancia por unidad de área¹².

El sistema hídrico de aguas superficiales y subterráneas de la cuenca del Grande de Tárcoles tiene una gran importancia para el aprovisionamiento y disponibilidad del recurso en el Valle Central de Costa Rica. Sin embargo, la concentración de población (Mapa 4.9) y actividades económicas en esta cuenca¹³ ha generado una gran presión sobre el recurso hídrico. La utilización intensiva de las aguas superficiales como receptoras de desechos industriales, agroindustriales y domésticos, ha deteriorado gravemente su calidad y pone en peligro las fuentes subterráneas en la cuenca. De acuerdo con varios estudios, ésta es la cuenca más contaminada del

MAPA 4.9

Costa Rica: concentración de la población en la cuenca del río Grande de Tárcoles



país¹⁴. Los beneficios de café representan la principal fuente de contaminación orgánica (45%), seguidos por las industrias (31%) y las aguas negras domésticas (24%) (Abt, 1998).

La cuenca del río Grande de Tárcoles concentra alrededor de un 70% de los beneficios de café de Costa Rica (Mora Alvarado, 1992) y su impacto se agrava por el hecho de que éstos concentran sus operaciones en la época seca (al igual que los ingenios de caña de azúcar), cuando existe menor disponibilidad de agua. En la medida en que los mercados externos empiezan a privilegiar bienes basados en una producción más limpia, algunos beneficiadores han iniciado un esfuerzo por disminuir sustancialmente el uso intensivo del recurso, mediante cambios en los procesos¹⁵. No obstante, una gran parte del sector productor del grano y otros cultivos intensivos, como la caña de azúcar, está densificando el área sembrada, con lo cual aumenta la carga contaminante sobre los suelos y las fuentes superficiales de la cuenca.

A lo anterior hay que agregar que la concentración industrial en el Valle Central, y la falta de supervisión y control de afluentes y desechos, están aumentando la contaminación del agua por residuos sólidos y líquidos. Los volúmenes de desechos domésticos y comerciales también han venido creciendo, aparejados con el incremento de la población y la actividad económica, con lo cual ha aumentado también la presión sobre los rellenos sanitarios (o botaderos) dispuestos por las municipalidades. La contaminación de los cuerpos de agua por desechos sólidos ha convertido a los ríos que surcan la cuenca en simples vertederos insalubres. En algunas áreas críticas y de densa urbanización, la ausencia o inadecuada prestación de servicios de recolección de basura genera un impacto negativo sobre los cauces de los ríos y sobre las zonas de acuíferos existentes en la cuenca, e incluso aumenta las posibilidades de inundaciones, debido a que la basura obstruye los tragantes y bloquea el alcantarillado pluvial.

“El uso de la leña como principal fuente de energía tiene impactos serios sobre la deforestación y, por tanto, sobre el manejo del recurso agua”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO, GUATEMALA

Otro de los problemas significativos que afectan la calidad de las aguas de la cuenca del río Grande de Tárcoles es la contaminación por las aguas servidas de la población urbana conectada a la red de alcantarillado sanitario. Al no existir plantas de tratamiento, los efluentes del alcantarillado se vierten directamente en los afluentes del río Grande de Tárcoles, con todas las implicaciones sanitarias y de contaminación química, física y biológica que esto conlleva. En términos sanitarios y de salubridad, con la aparición de epidemias como el cólera en la región, el problema del tratamiento de las aguas servidas y el déficit existente de dichos servicios adquiere prioridad¹⁶.

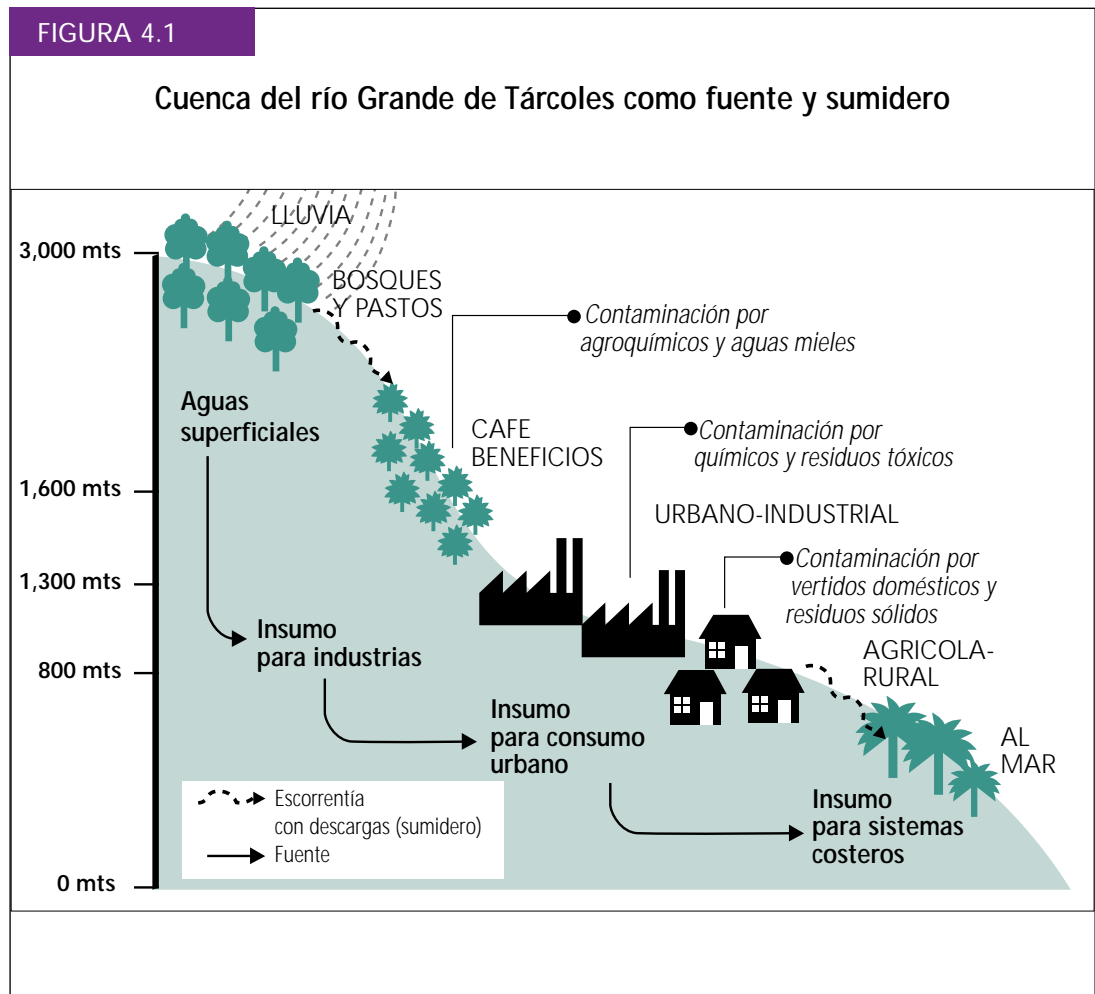
La mayoría de las descargas se vierte sin ningún tratamiento, lo que ha provocado una serie de perturbaciones en los cauces receptores, tales como agotamiento del oxígeno disuelto, desaparición de especies acuáticas y presencia de agroquímicos. Los tres principales elementos contaminantes que se han detectado en la calidad del

agua son: a) metales pesados en algunos cauces, b) altas densidades de coliformes fecales y c) grandes cantidades de sólidos en suspensión y sedimentables, producto de la erosión de los suelos.

Para concluir su recorrido, las aguas de la cuenca del río Grande de Tárcoles desembocan cerca de la zona costera más densamente poblada de Costa Rica, con lo que la corriente del litoral transporta los efluentes con altos niveles de contaminación hacia el puerto de Puntarenas y el golfo de Nicoya, que posee una de las principales zonas pesqueras de Costa Rica. De esa manera, se genera un impacto negativo sobre una región de trascendental importancia para la vida productiva del país.

La contaminación pone en peligro la disponibilidad futura de agua

La utilización del recurso superficial como sumidero para las diversas actividades económicas



y necesidades de la población en general pone en peligro, cada vez más, la disponibilidad futura del líquido y los distintos niveles de calidad requeridos en sus múltiples usos. Entre los principales problemas detectados en ese proceso de contaminación están los siguientes:

- ▀ Disminución progresiva de fuentes de abastecimiento de agua potable para los sectores poblacionales más vulnerables del área de la cuenca.

- ▀ Alta exposición a riesgos de salud pública para los pobladores asentados en las márgenes del área de influencia de la cuenca.

- ▀ Uso de las aguas (contaminadas) de los ríos para riego de cultivos durante la época seca, lo que es una seria amenaza en términos de aumento de los costos de tratamiento y competencia por el uso del recurso entre las unidades productivas establecidas a lo largo de la cuenca.

- ▀ Fuerte afectación del equilibrio ecológico, con la consecuente desaparición de la vida acuática prácticamente en toda la cuenca.

- ▀ Efectos negativos importantes en términos de erosión, deterioro de tuberías y problemas de carácter operativo en las plantas hidroeléctricas del río Virilla.

- ▀ Pérdida del valor de la propiedad en las áreas altamente degradadas de la cuenca.

- ▀ Alto contenido de coliformes fecales en la desembocadura del río, lo que afecta la calidad sanitaria en las aguas y playas aledañas y, por ende,

su actividad económica y turística.

- ▀ Alto costo económico derivado de la contaminación de esta fuente superficial y restricciones de uso para distintas actividades estratégicas en el futuro¹⁷.

- ▀ Progresiva pérdida de eficiencia y competitividad del país en el exterior.

La dinámica de degradación de la calidad de las aguas del río Grande de Tárcoles es un caso ejemplar de la contaminación en los cuerpos de agua cercanos a los principales centros poblacionales. Este tipo de contaminación es, en general, común en todos los países centroamericanos y muestra la vulnerabilidad que caracteriza la gestión hídrica de las fuentes superficiales que han sustentado hasta la fecha el desarrollo de las áreas urbanas en la región. Estas dinámicas se presentan como límites y obstáculos de corto y mediano plazo para la salud, la competitividad y la eficiencia de las economías y de las sociedades del istmo.

Progresos legales e institucionales no son suficientes para una adecuada gestión

En 1982, el gobierno costarricense promulgó el Plan Regional de la Gran Área Metropolitana (GAM), una legislación que involucra a 31 cantones y 152 distritos. Sin embargo, hasta la fecha es poco lo que se ha ejecutado. Una evaluación realizada en 1996 identificó problemas relacionados con la dispersión de competencias para la gestión ambiental. Sus conclusiones principales fueron la ausencia de un ente rector y de un

RECUADRO 4.6

Importancia comparativa de la cuenca del río Grande de Tárcoles

En toda Centroamérica encontramos características similares a las mostradas para el caso de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Algo semejante sucede en el río Acelhuate, en el área metropolitana de San Salvador, y en el lago Amatitlán, para una parte importante de la zona urbana de Ciudad de Guatemala. Las aguas superficiales más afectadas son las que se encuentran en las zonas más densamente pobladas, urbanizadas y en proceso de expansión urbano-marginal. La concentración de la población y sus diversas actividades productivas, la carencia de los servicios de alcan-

tarillado sanitario y la débil institucionalidad, aunadas a la falta de controles y mecanismos que posibiliten la puesta en práctica de la legislación existente, en unos casos, y no desarrollada, en otros, han ocasionado que estos ríos y cuerpos de agua hayan sufrido un deterioro significativo de su calidad y, probablemente cada vez más, de su cantidad. De esa forma, han perdido su valor estético recreacional, su utilidad como fuente de agua potable, de irrigación y, definitivamente, de sustentación para los diversos procesos económicos.

sistema centralizado de información adecuado y con capacidad de integrar los diversos niveles de información requeridos entre los distintos sectores (Reynolds Vargas, 1996).

La Ley General de Aguas (que data de 1953) es obsoleta e incompleta, dada la gran cantidad de leyes dispersas que directa o indirectamente la modifican, lo que provoca conflictos de competencia. En contraste, la nueva Ley de Conservación de Vida Silvestre, en su artículo 132, prohíbe arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes, lagos, etc.; establece la obligatoriedad para las industrias y agroindustrias de estar provistas de sistemas de tratamiento y estipula la necesidad de la certificación de la calidad del agua. Además, establece un plazo de dos años a las industrias con-

taminantes para la instalación de plantas de tratamiento. Ello ha presionado fuertemente al sector industrial y marca el inicio de posibles procesos de reconversión hacia una producción con tecnología más limpia. Sin embargo, en la práctica, los avances en la protección del recurso y su gestión integrada siguen siendo lentos.

Algunos avances deben ser consignados. En la gestión de la cuenca del río Grande de Tárcoles se experimenta con modelos de gestión, orientados a incorporar activamente a una diversidad de actores e intereses, públicos y privados, implicados en la gestión hídrica¹⁸. Este es el caso de la Comisión Coordinadora de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, (organismo no gubernamental compuesto por representantes de usuarios, otras ONG, gobiernos locales y entes privados) oficializada en 1993 mediante decreto

RECUADRO 4.7

La contaminación de la cuenca del lago Amatitlán, Guatemala

La cuenca del lago Amatitlán es una subcuenca del río María Linda y comprende una extensión de 381 km². La tierra del área tiene un uso predominantemente urbano, en un 41% del área total de la cuenca; le siguen el área agrícola, que representa un 31%, los pastos naturales, con un 14%, el bosque, 8%, el área urbana industrial, 2% y el área del lago, el 4%.

En la cuenca existen unas 700 industrias, entre ellas 49 beneficios de café sin sistemas de tratamiento. Las aguas servidas domésticas de alrededor de 1,200,000 personas (Censo 1994) no reciben tratamiento antes de ser lanzadas a los barrancos o ríos. Las extensas áreas urbanizadas y no planificadas, el empleo del suelo para uso agrícola y la falta de prácticas de conservación de suelos, inciden negativamente en la situación ambiental del lago y su cuenca e interfieren directamente en la infiltración del agua que nutre las reservas de aguas subterráneas. Las áreas de recarga de acuíferos corresponden al 43% del área de la cuenca y en ellas se ubican zonas agrícolas, bosques y pastos. Las estimaciones indican que para el año 2010 los procesos de urbanización e industrialización habrán avanzado, quedando el área de recarga disminuida en un 20%. Esto reducirá la disponibilidad de agua y aumentará la degradación ambiental.

En este sentido, la cuenca del lago Amatitlán es a la vez fuente y sumidero de una parte importante del área metropolitana de Ciudad de Guatemala. Estos usos es-

tán llegando a sus límites, debido a los niveles de contaminación presentes. La contaminación de la cuenca muestra notables concentraciones de sólidos totales, presencia de cloruros, nitrógeno y fósforo, alcanzando la DBO entre 1 y 9 miligramos (mg) por litro. Las descargas de vertidos domésticos representan 5,219.5 toneladas por año de nitrógeno y 803 toneladas por año de fósforo. La cantidad de coliformes fecales encontrada en la desembocadura del río Villalobos, y la falta de saneamiento ambiental en el área de la cuenca, tienen como resultado que el 10% de la población establecida presenta enfermedades infecto-contagiosas y de las vías respiratorias, de acuerdo con datos de los hospitales de la zona.

En 1996, el Congreso de Guatemala decretó la Ley de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (AMSA), para ordenar el uso del recurso, la protección y rescate del lago, dando sustento al Plan de Manejo Integrado de la Cuenca del Lago Amatitlán y todas sus cuencas tributarias (PLAN-DEAMAT). Según el AMSA, son necesarias acciones concretas en el próximo lustro, para que este recurso sea salvable en un plazo no mayor de veinte años.

Sobre el deterioro de los mantos acuíferos en Guatemala, véase una publicación reciente en el Diario Siglo XXI (<http://www.sigloxxi.com>)

Fuente: AMSA, 1998.

ejecutivo. Esta comisión se plantea el desafío de recuperar la cuenca y establecer medidas para su regulación, control, planificación y gestión. Las iniciativas de la comisión se han orientado, inicialmente, a enfrentar el problema de contaminación del agua por vertidos industriales, con programas como el de Bandera Ecológica¹⁹ y los planes voluntarios de descontaminación industrial. Además, con el apoyo del BID, se espera iniciar a corto plazo la ejecución de un programa muy ambicioso con un abordaje integral de acción sobre la cuenca. Debe señalarse, sin embargo, que la comisión enfrenta limitaciones importantes, como la falta de presupuesto propio²⁰.

Problemas de cantidad y calidad de las aguas subterráneas: el acuífero de Managua

El acuífero de Managua tipifica un caso de sobreexplotación hídrica. Ello sucede cuando la concentración de la población aumenta la demanda de extracción del agua subterránea, a ritmos que sobrepasan la capacidad del ciclo hidrológico para recargar los acuíferos. Simultáneamente al sobrebombeo del agua subterránea, la expansión del área urbana va sellando las superficies que recargan esas fuentes, reduciendo aún más la capacidad de recarga. Constituye una

suerte de doble golpe a las fuentes más convenientes de agua en el Pacífico del istmo de Centroamérica. Casi todas las ciudades de esa vertiente, y San Pedro Sula en el Atlántico, enfrentan en mayor o menor grado esta situación.

Explotación limitada por la capacidad de recarga y almacenamiento

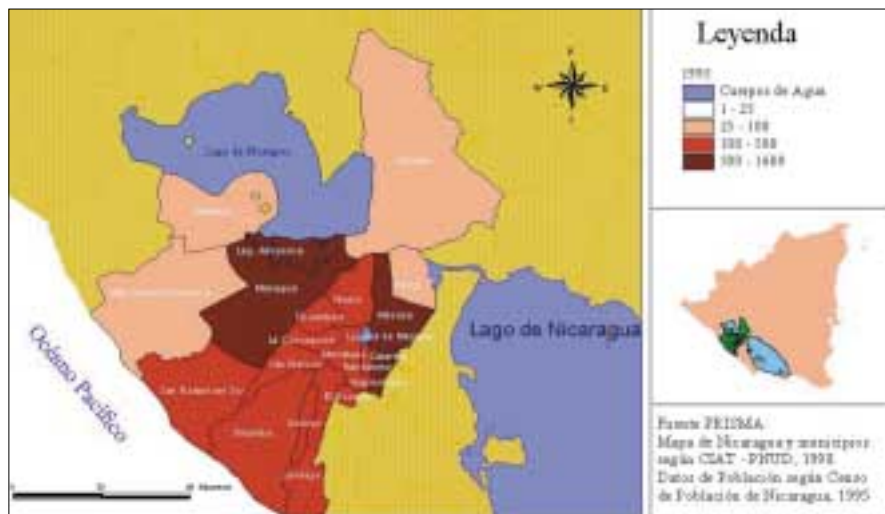
En Nicaragua, los acuíferos constituyen la principal fuente de abastecimiento de agua, especialmente en la zona del Pacífico y parte de la región central del país. En estas áreas se han identificado aproximadamente veinte acuíferos (Fenzl, 1989). En Managua, el agua subterránea es la principal fuente de abastecimiento para uso industrial, doméstico y agrícola. La explotación de los acuíferos se incrementó por el continuo aumento de la demanda de agua y porque la explotación de las aguas superficiales resulta económica y técnicamente costosa, en comparación con la extracción del agua subterránea. Sin embargo, la explotación de los acuíferos está seriamente limitada por su capacidad de recarga y almacenamiento. El problema del agua se acentúa por la distribución de la población (Mapa 4.10); de cada 1,000 habitantes en 1992, 615 habitan en la región del Pacífico, con un área

“En el Corredor Biológico Mesoamericano el canal de Panamá es el eslabón más débil en la cadena”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
PANAMÁ

MAPA 4.10

Nicaragua: densidad de población por municipio en la zona del acuífero de Managua



equivalente al 37% de la superficie total del país y, en Managua, habitaban cerca de 279 de cada 1,000, que equivalen aproximadamente al 60% de la población urbana del Pacífico (INAA, 1993).

La laguna de Asososca, que es considerada un gran pozo natural al descubierto (es decir, parte del acuífero), fue la principal fuente de agua para la ciudad de Managua hasta el inicio de la década de los 90. El aumento de población ocasionó una acelerada explotación de la laguna y, a partir de los años 80, su sobreexplotación se hizo patente, cuando los niveles disminuyeron tanto que la intrusión subterránea del agua del lago de Managua hizo que la laguna corriera peligro de contaminación.

Contaminación del lago de Managua afecta el acuífero

El uso del lago de Managua como cloaca del departamento del mismo nombre ha causado contaminación bacteriológica y agotamiento del oxígeno disuelto (necesario para mantener la fauna microbiana que permite la descomposición de contaminantes orgánicos). El lago también ha sido receptor de cantidades indiscriminadas de desechos industriales tóxicos (mercurio y ácido clorhídrico, por ejemplo) vertidos desde plantas localizadas en sus costas. Además, la erosión hídrica, resultado de la escorrentía superficial en su cuenca, arrastra sedimentos, agroquí-

micos e incluso descargas nocivas de pozos geotérmicos del volcán Momotombo. El contenido de sales del lago de Managua aumenta año con año, como resultado de un ciclo hidrológico cerrado, con una evaporación elevada y una pequeña profundidad media. Las sales transportadas desde toda la cuenca, tanto por las aguas superficiales como por las subterráneas, se van acumulando en el lago, debido a que no existe caudal de desagüe que mantenga constante la salinidad en el volumen almacenado (IRENA, 1980).

La laguna de Asososca y el lago de Managua no tienen afluentes ni desagües; por tanto, sus niveles están altamente influenciados por la lluvia, la evaporación y las condiciones de recarga del acuífero. Se encontró que las variaciones en el nivel del agua del lago de Managua son naturalmente dependientes de las condiciones de lluvia, mientras que el nivel del agua de la laguna de Asososca, el cual ha estado decreciendo continuamente desde mediados de 1960, es resultado del sobrebombeo (JICA-INAA, 1993). La extracción de agua para uso industrial y doméstico ha venido incrementándose junto con la expansión de la ciudad. El nivel de la laguna de Asososca ha decrecido de manera constante, debido al excesivo ritmo de extracción. Esto pone en peligro la calidad del agua de la laguna, como fue dicho antes, por la posible intrusión de agua del lago.

Hasta 1976, casi el 100% del suministro de agua potable para Managua era extraído de la laguna de Asososca. En 1980, la mayor parte del

RECUADRO 4.8

El acuífero de Managua

En 1993 se concluyó el Proyecto de Abastecimiento de Agua para la ciudad de Managua, que fue ejecutado por la Japan International Cooperation Agency (JICA) y el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA); como parte de este proyecto se realizó un levantamiento hidrogeológico muy detallado del acuífero de Managua.

El acuífero de Managua está distribuido a todo lo largo y ancho de la cuenca sur del lago de Managua. Su principal unidad hidrogeológica se reconoce como el grupo Las Sierras, que posee diversas capacidades de transmitir y almacenar agua, tanto en profundidad como en sentido lateral (Valle, 1992). La recarga del depósito de aguas subterráneas del acuífero de Managua es generada básicamente por la infiltración de la precipi-

tación. Por tanto, derivado de lo anterior, se puede afirmar que la cantidad de recarga estará en función del uso del suelo o la cobertura, la pendiente del terreno, la intensidad de la precipitación y la evapotranspiración, es decir, las características de las unidades hidrogeológicas.

Como se muestra en el mapa 4.11, la capacidad de infiltración hacia el acuífero varía significativamente entre las distintas zonas. Las mayores áreas de recarga, según Valle (1992), son aquellas ocupadas por las sierras de Managua y por la caldera de Masaya. Las dos zonas son las más favorecidas por la pluviometría natural y la excelente permeabilidad de los materiales rocosos que las cubren. En las sierras de Managua, la densa cubierta vegetal ayuda aún más a la infiltración y percolación de las aguas de lluvia.

agua subterránea que la ciudad extraía con fines industriales y de consumo se obtenía mediante el bombeo de la laguna, unos 26 millones de metros cúbicos (MM³) anuales. Además se extraía el líquido del campo de pozos Carlos Fonseca Amador, en uso desde 1977, cuya explotación ha venido aumentando también (en 1980 aportaba un tercio de la producción total de agua, 20 MM/año, y en 1991 un cuarto, 22 MM³/año, según JICA-INAA, 1993). En 1992, las fuentes para abastecimiento de agua en Managua eran la laguna de Asososca y 65 pozos en buen estado, de los 90 disponibles. Actualmente, la explotación del acuífero suma 123 MM³/año, de los cuales 5 MM³ corresponden a la explotación de la laguna de Asososca, 92 MM³ a los pozos en el área de Managua y 26 al campo de pozos Japón-Ticuan-tepe (INAA, 1998), este último resultado del proyecto JICA-INAA.

El acuífero no será suficiente para atender la demanda

La información disponible indica que, en el mediano plazo, la cantidad de agua del acuífero no será suficiente para cubrir la demanda total de la ciudad de Managua (JICA-INAA, 1993; IRENA, 1983). Ya el Proyecto de Abastecimiento de Agua para la ciudad de Managua lo había de-

mostrado: la cantidad máxima disponible en el área no sería suficiente para cubrir la demanda del 2000, incluso si sólo se limitara al actual sistema de abastecimiento. La solución podría encontrarse, entonces, en las amplias reservas de aguas superficiales que posee Nicaragua, pero éstas tienen un serio problema: la contaminación.

Entre los cuerpos de agua superficiales que podrían abastecer de agua a la capital están el lago de Managua y la laguna de Masaya, por su cercanía a la ciudad. Pero ambos cuerpos acuáticos se encuentran fuertemente contaminados, lo cual se traduce en altos costos de explotación, tanto por el tratamiento previo que deben recibir las aguas para destinarlas a consumo humano, como por el cambio en los sistemas de vertidos domésticos e industriales de las ciudades de Masaya y Managua. Según un inventario elaborado por la DGA/MARENA, desde 1995 se producen más de 275,000 toneladas anuales de desechos sólidos domésticos y 60,000 de desechos industriales (el 90% de las industrias se encuentra dentro de este inventario (Pérez, 1998).

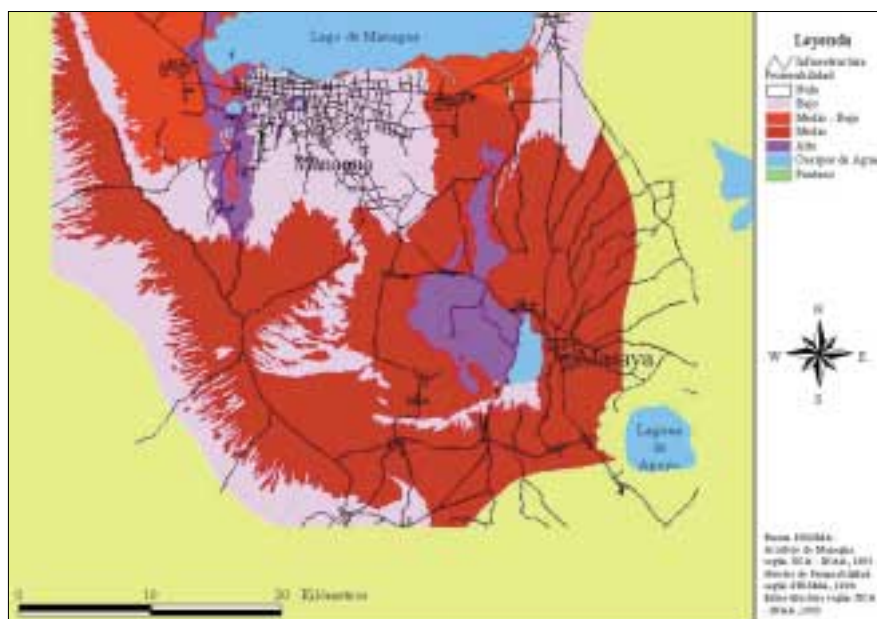
Ante el agotamiento inminente de las fuentes subterráneas, la contaminación de las aguas superficiales se convierte en un serio desafío. Aunque es la mejor estudiada, la situación de Managua no es tan crítica en comparación con otras ciudades del istmo. El área metropolitana de San

“Centroamérica no tiene un hinterland, las fronteras agrícolas son las fronteras de la sobrevivencia. Al no tenerlo, es una región muy vulnerable pues sus medios de vida están directamente expuestos a la acción depredadora”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL AMBIENTALISTA, EL SALVADOR

MAPA 4.11

Nicaragua: niveles de permeabilidad del acuífero de Managua



Salvador es un caso mucho más difícil (Recuadro 4.9). Nicaragua todavía tiene muchos recursos que no han sido explotados, lo cual no quiere decir que son infinitos, sino que una gestión adecuada de ellos permitiría evitar en el futuro crisis como la de Managua.

Múltiples competencias institucionales afectan la gestión del acuífero

El principal problema en aspectos institucionales se encuentra en la falta de una delimitación clara de las responsabilidades de las autoridades que trabajan en el manejo del agua subterránea y en el recurso hídrico en general. Existe un número considerable de instituciones involucradas directa o indirectamente con la investigación, uso y manejo de los recursos hídricos: MARENA, ENACAL, INAA, DENACAL, INETER, INE, ENEL y MAG. Las municipalidades tienen ciertas responsabilidades en cuanto a proteger los cuerpos de agua contra la contaminación ambiental (SUWaR, 1997). La legislación actual es insuficiente aún para definir las competencias institucionales. En 1994 se elaboró el Plan de Acción Ambiental, en el que se formuló un Plan de Acción para los Recursos Hídricos (PARH); allí se mencionan las responsabilidades de las instituciones, aunque éstas no son claramente definidas. Esta falta de claridad hace que los derechos y las obligaciones sobre el recurso sean atribuidos

a más de una institución o, por el contrario, que existan vacíos o contradicciones institucionales.

En Managua, las instituciones públicas ejecutan funciones de gestión ambiental y empresarial a la vez, lo que provoca conflictos dentro del Estado. Por ejemplo, el artículo 9 del Decreto 394 de Disposiciones Sanitarias, del 21 de octubre de 1998, señala como parte de las funciones del Ministerio de Salud (MINSA) el control de la prohibición de toda descarga de aguas residuales no tratadas en ríos, lagunas y cualquier otro recurso hídrico natural o artificial. Esto es exactamente lo que la institución gubernamental encargada de los servicios de alcantarillado hace con los vertidos domésticos y algunos industriales de la ciudad de Managua, desde hace mucho tiempo.

Esta confusión entre las funciones del Estado como facilitador, normador y regulador, con las del Estado empresario y gestor económico, junto con la falta de conciencia sobre el valor y el carácter limitado del recurso agua son, para González (1992), los principales factores que inciden en la ausencia de una legislación sobre aguas coherente, eficiente y eficaz. El problema central, en cuanto a legislación, consiste en definir una autoridad única en materia de agua y superar los eventuales conflictos de competencia que se presentan, como señala Espinoza (1992).

Desafíos en el uso del agua

Las sociedades del istmo centroamericano enfrentan un gran desafío para desarrollar una visión y una acción integradas en el manejo de sus recursos hídricos. Sin agua no hay desarrollo posible. La magnitud del reto dicta la necesidad de iniciar ya la formulación y la búsqueda de los primeros avances en una agenda regional sobre el tema. Ciertamente, existen esfuerzos puntuales en muchas partes de la región, buenas prácticas que dan esperanza (Recuadro 4.10). Sin embargo, son claramente insuficientes.

Primero, no existe información adecuada disponible para los tomadores de decisiones, ni en los países, ni en el plano regional²¹. La información tradicional para el estudio del recurso hídrico se recolecta, agrega y analiza, a escala nacional. Existen grandes diferencias entre los países en cuanto a la actualización de los datos, los sistemas de verificación en terreno, la capacitación de los profesionales dedicados a estas labores y las visiones sobre la integralidad problema del agua y el uso del suelo. Hace falta una recopilación sistemática de la información disponible por país y su adecuación para la planificación en

RECUADRO 4.9

Expansión del área metropolitana de San Salvador y los acuíferos

Por su ubicación sobre una importante zona de acuíferos, el crecimiento del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) está reduciendo la capacidad de recarga sobre zonas de mediana a alta permeabilidad. De este modo, la expansión del AMSS no sólo aumenta la demanda de agua, sino que simultáneamente reduce la capacidad local de abastecimiento. Como resultado de esa dinámica, en los años 80 fue necesario explotar acuíferos fuera del AMSS, cerca de la ciudad de Quezaltepeque (Proyecto Zona Norte) y en los

años 90 se tuvo que recurrir por primera vez al uso de aguas superficiales provenientes del río Lempa. De esta manera, mientras que en los años 70 el AMSS se autoabastecía a partir de los acuíferos locales, para 1997, de acuerdo con ANDA, éstos suministraban únicamente el 45% del agua para el AMSS, en tanto que el río Lempa y el proyecto Zona Norte proveían el 30% y el 25%, respectivamente.

Fuente: Barry, 1999.

conjunto, en una escala regional. Es una prioridad dotar a las instancias regionales dedicadas al tema de los medios técnicos e informáticos necesarios. Podría aprovecharse la información generada en los Estados Unidos (NASA, U.S. Geological Service), mientras se impulsa la formación de nuevos técnicos que puedan realizar las labores de interpretación, para orientar los trabajos de planificación de uso del suelo.

Segundo, con el “adelgazamiento” o desaparición de los ministerios de planificación, el ejercicio de la planificación territorial ha tendido a desaparecer. Ello ha dejado vacíos en la capacidad nacional de conocer y proyectar los posibles impactos del desarrollo sobre los suelos y la vegetación y, por ende, sobre el agua. El impacto del huracán Mitch hizo patente esta debilidad.

De continuarse así, aumentarán, de manera acumulativa, el riesgo de desastres naturales y la vulnerabilidad de la población, la agricultura, los asentamientos y las inversiones en infraestructura. Existe una urgente necesidad de volver a incorporar y modernizar el ejercicio de la planificación territorial dentro de las funciones de la planificación nacional y, si es posible, fomentar algunas funciones a escala regional. Se debe visualizar el esfuerzo como un sistema de monitoreo, interpretación, educación y prevención, que sea útil para todos los países y que parta de una lectura territorial de cuencas (véase Capítulo 9).

A pesar de la concentración de la población urbana en la vertiente del Pacífico y su dependencia en los sistemas de acuíferos para el abastecimiento de agua, es notable la falta del

RECUADRO 4.10

Esfuerzos de resolución del problema de manejo del agua

Managua: el proyecto SUWaR-Nicaragua. Este es un proyecto de uso sostenible de recursos del agua subterránea que se ejecuta desde 1992, con apoyo de la cooperación sueca. Busca desarrollar métodos accesibles para las instituciones públicas nicaragüenses en la protección del agua subterránea. Todavía en la fase de elaboración técnica, el proyecto incluye tres componentes básicos: la vulnerabilidad del acuífero (cambio de uso de suelos), el mapeo y caracterización de las áreas de mayor recarga de agua de lluvia y la carga de contaminantes y, finalmente, la estimación del valor del agua subterránea para la sociedad. Los resultados producirán un instrumento eficaz para la planificación de un uso más sostenible del agua subterránea, como criterio para la planificación del crecimiento urbano en la región. Tiene valor como propuesta técnica para otras áreas metropolitanas de Centroamérica.

San José, Costa Rica: cuenca del río Grande de Tárcoles, producción de café limpio. Este es un esfuerzo de los beneficiadores de café para introducir cambios en la limpieza, secado y procesamiento del grano. Como resultado, se ha podido reducir el volumen de agua utilizada en el proceso, así como los vertidos de aguas mieles. De esta forma, la participación de los beneficios en la carga contaminante de la cuenca del río Grande de Tárcoles disminuyó de un 65%, en 1992, a un 45% en 1998. Estos esfuerzos se han realizado en función de lograr un mejor acceso a los mercados externos, con la implantación de una producción más limpia.

Nicaragua, Honduras, Costa Rica : consejos locales de desarrollo sostenible. La organización de estos consejos, en varias microcuencas de cada país, busca involucrar a toda la población que vi-

ve en ellas, en el conocimiento de cómo el uso del suelo afecta el agua y la identificación de los problemas que plantean mayores riesgos. Sobre la base de una participación activa, se priorizan los problemas por resolver y, en algunos casos, se organiza la gestión externa a la microcuenca para apoyar una solución del problema elegido. Es un ejemplo de cómo se puede empezar un proceso de resolución a nivel local, mientras las autoridades e instituciones públicas van tomando conciencia de los cambios necesarios a una escala mayor.

Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador: programas de conservación de suelos y agua (campesino a campesino).

Desde hace varios años crece un movimiento de agricultura alternativa o sostenible en laderas, que fomenta, entre pequeños productores campesinos, la incorporación de prácticas agropecuarias que conserven los suelos y promuevan la retención del agua. Originalmente enfocado hacia la promoción de obras de conservación física, en este programa ahora se practica la innovación de múltiples técnicas biológicas para mantener una cobertura vegetal adecuada en las laderas. Los mismos campesinos y campesinas con experiencias exitosas se convierten en “maestros” y “maestras” de otros interesados. Con el apoyo de varias agencias y fundaciones (por ejemplo, Vecinos Mundiales; Unión Nacional de Agricultores, Nicaragua; COSECHA, Honduras; CIDICCO, Guatemala) el método “campesino a campesino” representa un cúmulo de conocimiento valioso. Después del huracán Mitch, se ve la necesidad de explorar cómo esta metodología y las prácticas que promueve pueden encontrar un clima de políticas institucionales que apoye su propagación a una escala mayor, a lo largo del istmo.

Fuente: Barry, 1999.

conocimiento sobre la ubicación, el funcionamiento y la vulnerabilidad de estos sistemas hídricos, aún renovables. Es necesario, por lo tanto, priorizar estudios modernos y accesibles para conocer mucho mejor las características de estos sistemas de agua subterránea y las amenazas para su uso sostenible, de manera que las decisiones por tomar en cuanto al uso del suelo puedan basarse en información científica, con el fin de evitar conflictos sociales, a veces innecesarios, y garantizar la sostenibilidad del recurso.

Tomando en cuenta que más del 50% de la población centroamericana es rural y muy pobre, se debe entender que, de continuarse así, la degradación del medio ambiente será, cada vez más, la única opción para sobrevivir. Es necesario comprender que la marginación económica y

hasta territorial (cultivo de tierras marginales) produce impactos negativos sobre los ecosistemas y recursos naturales. Mientras una respuesta adecuada proviene de la revisión y ajuste de los modelos de desarrollo, hay que explorar la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales, que puedan remunerar a las familias y asentamientos rurales por incluir en sus actividades culturales la revegetación, así como el incremento y protección de la biodiversidad. Se pueden aprovechar los nuevos esquemas de pago por servicios ambientales globales, como el secuestro de carbono, el cuidado de las fuentes de la biodiversidad o hasta el pago por la función de regulación del agua, garantizando que los sectores rurales pobres tengan un acceso privilegiado a estos mecanismos.

Notas

1 Una muestra importante de esta preocupación es el hecho de que, entre las consideraciones del Global Environment Fund, (GEF/Banco Mundial-PNUD) se incluyen los problemas de la degradación de la tierra y la escasez del agua como temas problemáticos de alcance mundial. Las principales reuniones en que se han discutido estos temas se han celebrado en Copenhagen, Estocolmo, Dublin (1992), Río de Janeiro (1992), Buenos Aires (1996) y París (1998).

2 De hecho, la estrechez territorial del istmo centroamericano y su ubicación entre los dos océanos lo hacen altamente vulnerable a cambios climáticos que se generan a una escala mayor.

3 Según Robert Goodland: "defecar en cinco galones de agua potable, tal como se fomenta a lo largo y ancho del mundo, es, seguramente, el impedimento más serio que existe en la actualidad para la sostenibilidad urbana" (Boletín PRISMA #19).

4 Un acuífero puede ser definido como un medio rocoso, poroso y fracturado, con características físicas favorables para almacenar y permitir la circulación del agua subterránea.

5 La información utilizada para el levantamiento del mapa en Sistema de Información Geográfica (SIG) se basa en los últimos censos nacionales de cada país.

6 Las mismas fuentes indican que las tasas anuales de urbanización son mucho más altas que las tasas anuales de crecimiento poblacional, estimadas en algunos países a cerca del 8% anual.

7 La discusión sobre la cobertura vegetal del suelo abarca múltiples y complejos temas, dependiendo de los intereses, disciplinas y preocupaciones. Si la preocupación es el calentamiento global del planeta, el enfoque se centra en los bosques y su función como sumideros

de carbono; otro es el abordaje si la preocupación es el mercado de los productos maderables, o los bosques como fuente y hogar de la biodiversidad. Si la preocupación es la seguridad alimentaria de una población creciente, es otra la visión, pues interesa la vegetación como medio de vida de la población rural.

8 Para una discusión de los ritmos de deforestación y las dinámicas socioeconómicas que la causan, véase Pasos y otros, 1994.

9 Ya para el final de la década pasada, la deforestación fue considerada el principal problema ecológico de la región (IIED, 1987). Durante las décadas de los 70 y 80, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua tuvieron los índices de deforestación más altos de América Latina, en relación con sus respectivas superficies territoriales (CEPAL, 1991, en Pasos y otros, 1994).

10 Centroamérica tiene una gran diversidad de zonas de vida y un alto grado de endemismo en especies de plantas y animales. Se estima que posee el 7% de la diversidad biológica el planeta. De las 250,000 especies de flora descritas a nivel mundial, un estimado de 90,000 se encuentran en el trópico de América. De éstas, entre 18,000 y 20,000 están en Centroamérica (CCAD, 1998).

11 Los cuatro tipos de economías de la frontera son: a) el sistema de plantaciones de monocultivo (banano, palma, etc); b) la industria maderera; c) la incorporación de tierras para los cultivos de exportación (café, azúcar y ganadería); d) la colonización (individual o en grupos) practicada por agricultores en busca de nuevas tierras (Pasos y otros, 1997).

12 Alrededor del 30% del área de la cuenca está cultivada con café, especialmente en las partes norte y sur; otros cultivos como caña de azúcar, fruticultura, ornamentales, etc., ocupan un 7% del área total.

13 La longitud del río Grande de Tárcoles es de 111 km y su área de drenaje total está formada por tres ríos principales: el río Virilla (parte alta y media de la cuenca) donde habita el 83% del total de la población del sistema y se concentra la mayor densidad poblacional y la actividad productiva de carácter industrial y agropecuario del Valle Central; el río Grande (parte media de la cuenca) zona habitada por el 15% de la población de la cuenca y, finalmente, el río Grande de Tárcoles (parte baja de la cuenca) en cuyas márgenes habita sólo el 2% de la población de la cuenca (Abt, 1998).

14 La calidad bacteriológica de la mayoría de los cuerpos receptores de la cuenca es mala y sus niveles impiden el uso de éstos para actividades recreativas. Las concentraciones de coliformes fecales por encima de 10 a la 7 (NMP/ 100ml) se encontraron en los ríos Torres, María Aguilar, Tiribí, Virilla, Segundo, Ciruelas y Bermúdez. Los niveles de oxígeno disuelto son muy bajos en los cauces de la cuenca del Virilla, donde se encontraron niveles por debajo de los 4.0 mg/l, necesarios para mantener la vida acuática. Hasta la fecha no existe información que permita hacer un análisis de la contaminación causada por metales pesados provenientes de la industria, de la escorrentía urbana y de los pesticidas usados en la actividad agrícola. Sin embargo, en monitoreos efectuados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) en 1997, se registraron niveles detectables de cadmio, cobre, níquel, zinc y plomo en la desembocadura del Grande de Tárcoles.

15 En el periodo 1990-1991 se estableció un programa interinstitucional cuyo objetivo era lograr, en un plazo de cinco años, una disminución de un 90% de la carga contaminante de los beneficios de café. Debido a lo caro y complejo de la implantación de medidas, no se han alcanzado las metas y continúan los esfuerzos.

16 Para 1990 el total de viviendas sin adecuado abastecimiento de agua en toda la cuenca alcanzaba las 6,541 y, en el mismo territorio, 3,600 no poseían una disposición adecuada de excretas. Existen datos de morbilidad y mortalidad y datos del Ministerio de Salud respecto a casos de diarrea y hepatitis para la misma área geográfica, que muestran un

importante efecto sobre la población asentada fundamentalmente en la sección este de la cuenca. Esto denota una relación directa entre ésta y las condiciones ambientales de los asentamientos humanos densamente poblados, caracterizados por la ausencia de servicios de agua y alcantarillado.

17 Tales como las actividades esenciales de la economía costarricense en términos de abastecimiento de agua potable, beneficiado en la industria del café, consumo industrial y generación hidroeléctrica.

18 Entre las iniciativas de gestión hídrica desarrolladas en Costa Rica están la conformación del Comité Nacional de Hidrología y Meteorología, donde están representadas las principales instituciones usuarias y administradoras del recurso: ICAA, ICE, Instituto de Meteorología Nacional, SENARA y ARESEP. Este comité tiene entre sus principales funciones promover y coordinar en el país el Programa Hidrológico Internacional y el Programa del Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana (PROGAM), el cual propone una serie de proyectos para la protección de áreas rurales de la GAM, entre ellos, planes de ordenamiento territorial, de manejo y conservación de suelos y de uso racional de agroquímicos.

19 Bandera ecológica es un premio otorgado en Costa Rica por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), a instituciones y empresas destacadas en el manejo ambiental de insumos y productos, en la educación ambiental y en el desarrollo de sistemas de gestión ambiental.

20 Este proyecto tiene un horizonte de planificación estimado de entre doce y quince años. Está dividido en tres etapas consecutivas de cuatro a cinco años cada una, con un costo estimado de ejecución de US\$372 millones. Se espera ejecutar en cinco grandes componentes: programa de ordenamiento territorial, programa de recursos naturales, programa de abatimiento y monitoreo de la contaminación, programa de monitoreo y potabilidad del agua y el programa de apoyo institucional.

21 No fue posible conseguir un mapa de las cuencas principales de Centroamérica en una sola escala.

Capítulo 4
El desafío del agua en Centroamérica

Coordinadora e investigadora: Deborah Barry, PRISMA (El Salvador).

Equipo de investigación: Hermán Rosa, Raúl Artiga y Hugo Molina.

C A P Í T U L O

5

El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional

Valoración general

En la presente década, las naciones centroamericanas han concentrado esfuerzos, tanto de carácter regional como nacional, en participar de manera competitiva en áreas o zonas de libre comercio. Cuan preparadas están las economías de la región para sacar buen e inteligente provecho de esta participación (lo que podría denominarse la calidad de la inserción internacional), es uno de los factores que en mayor medida determinarán el desarrollo de los países y del istmo. Esta calidad expresa la capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece, y enfrentar las amenazas que entraña, el nuevo marco jurídico, económico y político que se establece en las disposiciones acordadas en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), el Sistema Generalizado de Preferencias¹(SGP) y la probable integración comercial continental (ALCA)².

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

► El tipo de acceso de los productos de los países referidos a los distintos mercados internacionales. A los países les afectan no sólo las oportunidades reales de ingresar a los mercados, sino también las condiciones económicas, tecnológicas, sociales y financieras de esas oportunidades o accesos.

► El grado de preparación de los países centroamericanos en materia económica, social, ambiental e institucional, en relación con las naciones del mundo con las cuales debe competir, de manera que su inserción genere crecimiento económico, valor agregado nacional de los productos exportables, nuevas y suficientes fuentes de empleo, adecuadas remuneraciones a los trabajadores, y divisas suficientes para cubrir las necesidades de importación de maquinaria, equipo, insumos y bienes de consumo.

El presente capítulo estudia, pues, el grado de preparación de la región, y de cada uno de los países, para participar en áreas o zonas de libre comercio. Aunque el trabajo hace mención de la preparación para el Área de Libre Comercio de las Américas, conocida por sus siglas en español como ALCA, se considera que los resultados del trabajo son extensivos a otras áreas de integración comercial. Este análisis de la preparación permitirá identificar factores clave, en los que países tienen mayores rezagos respecto a los mismos factores, en otros países del continente, así como aquellas fortalezas que les otorgan ventajas importantes en materia de potenciales beneficios comerciales.

¿Por qué es útil conocer el grado de preparación de Centroamérica y de las economías que la componen? Primero, los países son pequeños, de menor desarrollo relativo, que los que ya se han comprometido a participar en el ALCA. Esto implicará competir con economías grandes, más desarrolladas en ciertos campos (por ejemplo, en

“Los discursos de la integración giran en torno a escudos comerciales, política económica, pero dejan de lado otros temas vitales de la integración, notablemente la base productiva real de nuestros países”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
EL SALVADOR

materia industrial, infraestructura y mercados financieros) y mucho más competitivas. Las naciones del istmo deberán ser capaces de identificar los factores críticos para una integración comercial a una escala más grande y ejecutar acciones para promoverla. Segundo, el potencial de crecimiento en Centroamérica depende más de su crecimiento hacia afuera que hacia adentro, característico del período de sustitución de importaciones que prevaleció en décadas anteriores. Tercero, la creación de una zona de libre comercio con países de mayor desarrollo relativo pondrá a prueba las empresas nacionales, por lo que resulta necesario actuar sobre los factores que más limitan la inversión y el desarrollo. Finalmente, dado que el plazo de inicio del ALCA es el año 2005, resulta apremiante iniciar o acelerar acciones coordinadas en el ámbito regional, para superar rezagos en materia económica, social y política y avanzar hacia niveles de desarrollo más

elevados, de manera que se pueda enfrentar con mayores posibilidades de éxito los retos de la globalización y una mayor competencia con empresas que pertenecen a países de mayor desarrollo relativo (CEPAL, 1996).

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

RECUADRO 5.1

¿Cómo se mide el grado de preparación de los países para competir internacionalmente?

El grado de preparación de Centroamérica para una insertarse inteligentemente en la economía internacional puede medirse en tres niveles distintos, aunque complementarios:

En el ámbito regional, interesa destacar cuál es el grado de perfeccionamiento del área comercial centroamericana. En la medida en que esta área disponga de instituciones y mecanismos que la acrediten como un área bastante perfeccionada de libre comercio, se asume que los países podrán estar mejor preparados para participar en áreas más amplias de libre comercio, dada la experiencia empresarial y de políticas regionales que se va acumulando en “mercados comunes” de libre comercio. Por ello, el análisis de la tendencia hacia la homologación de políticas en el ámbito regional resulta crucial. Una forma de lograr ese propósito es impulsar el regionalismo abierto, que la CEPAL define como “un proceso que concilie la interdependencia generada

por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación” (CEPAL, 1995).

En el ámbito nacional, se analiza el grado de preparación mediante la confrontación de un conjunto de indicadores de un país con respecto a otros países que puedan considerarse líderes en materia comercial y de desarrollo (véase Anexo metodológico).

En el ámbito sectorial y microeconómico, interesa conocer las capacidades competitivas de las empresas de un país respecto las mejoras prácticas de empresas consideradas líderes en América. El presente capítulo no incorpora este tipo de análisis, aunque menciona algunas limitaciones de las empresas centroamericanas.

La herramienta para medir la preparación de la región se inspira en dos fuentes principales³: el trabajo que realizó la CEPAL, denominado *Grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA* y los in-

formes anuales sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, del Proyecto Estado de la Nación, que incluyen un apartado sobre el grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA. El trabajo de la CEPAL enfatiza en un conjunto de indicadores agrupados en tres conceptos: condiciones de elegibilidad, grado de preparación estructural y grado de preparación de políticas (CEPAL, 1996b). Por su parte, los informes anuales sobre el Estado de la Nación de Costa Rica elaboran, a partir del trabajo referido de la CEPAL, un *benchmarking* entre indicadores de Costa Rica y los mejores de los países americanos, dando como resultado una identificación de los factores críticos para una participación exitosa del país en el ALCA. Además, se tomó como fuente de información y referencia la adaptación hecha para el caso de Guatemala por el primer Informe sobre el Desarrollo Humano, *Guatemala: los contrastes del desarrollo* (PNUD, 1998)⁴.

Grado de preparación de la integración regional para la inserción internacional

La década de 1980 fue muy problemática para Centroamérica: la crisis mundial afectó sustancialmente los términos de intercambio, las elevadas tasas de interés de los préstamos internacionales tuvieron graves repercusiones por el pago del servicio de la deuda externa, y las guerras civiles en varios países de la región afectaron el normal desarrollo de sus actividades. Los resultados no se hicieron esperar, a juzgar por los magros resultados económicos obtenidos y el aumento de la pobreza⁵.

Los procesos de estabilización y reforma económica crean un nuevo clima para la integración

A partir de 1982, Costa Rica inició la ejecución de programas de estabilización económica y, posteriormente, los programas de ajuste estructural (1985), con el apoyo de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Pocos años después, las demás naciones centroamericanas pusieron en marcha sus propios programas de estabilización y ajuste estructural. Ello ha posibilitado un clima de armonización implícita de la política macroeconómica y sectorial en la región⁶. Cabe señalar que estos programas económicos se fundamentan en una visión que privilegia, entre otros aspectos, la disciplina fiscal, la libertad de los mercados, la menor intervención de los gobiernos en la economía, y, en general, la eliminación de todo lo que obstaculice la acción de las fuerzas de los mercados.

Por otra parte, en años recientes, especialmente a partir de 1992, la producción en Centroamérica se ha recuperado de manera significativa. Durante el período 1990-1997, el PIB regional creció alrededor de un 3,9% anual. Asimismo, se han realizado esfuerzos importantes por controlar la inflación y se ha logrado reactivar la inversión extranjera directa. La estructura económica, a su vez, ha experimentado profundas transformaciones, y ha pasado de ser una "economía exportadora de *postres*" (café y banana), a otra de confecciones, cuya producción se basa en tecnologías intensivas en mano de obra barata. Las exportaciones de esos productos agrícolas pasaron de representar US\$ 987 millones en 1992 (un 25% del total de las exportaciones de los países centroamericanos a los Estados

Unidos), a US\$ 1,299 millones (que sólo representaron un 18% del total en 1995)⁷. En el caso de los textiles, las exportaciones desde el MCCA hacia los Estados Unidos pasaron de un 40% a un 50% en el mismo período (CEPAL, base de datos MAGIC).

Se puede afirmar que, si bien en la década de los 90 existen logros importantes en materia de estabilización económica, persisten desequilibrios internos (déficit fiscal en Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y externos (déficit comerciales en todos los países), que no garantizan la sostenibilidad económica en el futuro; adicionalmente, los programas de ajuste han tenido repercusiones sociales, por sus efectos en las condiciones de vida de amplios sectores de la población⁸.

La integración regional tiene como mandato impulsar la inserción internacional

En la década de los 90, los gobiernos centroamericanos acordaron imponerle al proceso de integración el mandato de impulsar la inserción de las economías en el mercado mundial y de lograr una normativa que asegure un intercambio más expedito de mercancías en la región, mediante el establecimiento de reglamentos en las áreas de origen de las mercancías, cláusulas de salvaguardia y prácticas de comercio desleal. En 1994, la ALIDES se propuso "elevar las tasas de crecimiento económico, que permitan eliminar los niveles de pobreza y garantizar así la sostenibilidad social y política de los procesos de apertura económica y democratización de la región; estimular inversiones y procesos productivos sostenibles; promover la generación y transferencia de tecnologías limpias para mejorar la productividad y desarrollar estándares técnicos ambientales..." Además, las naciones del área aceptaron los acuerdos del acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

En ese contexto, el desafío principal al que se enfrentan los países centroamericanos es consolidar los logros obtenidos en materia de estabilización económica y crecimiento, e iniciar una estrategia de modernización productiva con mayores niveles de equidad, de tal manera que el desarrollo productivo contribuya a afianzar la democracia y el desarrollo social de la región (Fallas, 1996). Esta tarea, por otra parte, se facilita si "a la integración se la concibe como un instrumento fundamental para competir en escala mundial. Lo anterior significa que es imprescindible crear, por medio de la integración, un

"Centroamérica está jugando en dos vías: consolidar la integración y trabajar como bloque"

FUNCIONARIO
ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL,
EL SALVADOR

RECUADRO 5.2

Grado de penetración de Centroamérica en el mercado de los Estados Unidos, 1990-1997

Puede afirmarse que los países centroamericanos han logrado dar un paso importante en el mejoramiento de la calidad de su inserción en los procesos de globalización, al menos de cara a su principal mercado externo: el de los Estados Unidos.

El cuadro muestra las importaciones de productos centroamericanos a los Estados Unidos, en millones de dólares, y la participación porcentual de los países en las importaciones totales de Estados Unidos. Así por ejemplo, para el año 1990, las importaciones del istmo procedentes de Costa Rica totalizaron \$1,008 millones y representaron un 0.20% de las importaciones totales de Estados Unidos. Resulta interesante notar que la participación regional en el mercado estadounidense, que es reducida, ha venido creciendo de manera significativa, tanto en términos absolutos (crece 3.3 veces en lo que va de los años 90), como en términos relativos: pasa de medio punto porcentual a casi el

1% de las compras totales que hace Estados Unidos en el mercado mundial. El país que más ha logrado mejorar su posición en el mercado norteamericano es El Salvador, como resultado de un cambio en la composición de sus exportaciones, de productos tradicionales a no tradicionales, como por ejemplo los textiles de Guatemala y Honduras, cuya participación se ha incrementado de manera importante por políticas internas deliberadas de promoción y expansión de la actividad maquilera y de procesamiento industrial a partir de materias primas e insumos provenientes de Estados Unidos. En el caso de Nicaragua, su participación se ha incrementado notablemente, tanto debido a la finalización de los conflictos bélicos, como al levantamiento del bloqueo comercial por parte de Estados Unidos. Por último, la participación de Costa Rica se ha mantenido constante.

CUADRO 5.1

Centroamérica: participación en el mercado de Estados Unidos (millones de dólares y participación porcentual)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	1,008 0.20%	1,154 0.24%	1,411 0.27%	1,542 0.27%	1,646 0.25%	1,845 0.25%	1,975 0.25%	2,323 0.26%
El Salvador	238 0.05%	303 0.06%	384 0.07%	488 0.08%	609 0.09%	813 0.11%	1,074 0.14%	1,347 0.16%
Guatemala	795 0.16%	900 0.18%	1,075 0.20%	1,195 0.21%	1,283 0.19%	1,527 0.21%	1,674 0.21%	1,990 0.23%
Honduras	492 0.10%	557 0.11%	783 0.15%	915 0.16%	1,097 0.17%	1,442 0.19%	1,797 0.23%	2,322 0.27%
Nicaragua	15 0.00%	60 0.01%	69 0.01%	126 0.02%	167 0.03%	238 0.03%	351 0.04%	439 0.05%
Total	2,548 0.51%	2,973 0.61%	3,722 0.70%	4,264 0.74%	4,802 0.72%	5,865 0.80%	6,870 0.87%	8,421 0.97%

Fuente: CEPAL-México.

entorno favorable a los procesos de modernización económica con inclusión deliberada del progreso técnico y de la formación de recursos humanos, para obtener ganancias de la productividad y de una inserción eficiente, generando empleo” (SIECA, 1995). En este importante esfuerzo, la cooperación técnica y financiera de las naciones industrializadas resulta decisiva, dadas las exigencias de la globalización económica y el nuevo orden mundial del comercio.

Sin embargo, una revisión de los avances del

proceso de integración regional en asuntos críticos para la inserción en la economía internacional arroja resultados contradictorios. La nueva ronda de integración regional, iniciada a finales de la década anterior, ha registrado avances significativos en asuntos como las reglas del intercambio intrarregional y la definición de un arancel externo común. Empero, en otros asuntos, tales como la armonización de políticas macroeconómicas y laborales, la integración regional no ha podido constituirse en una

RECUADRO 5.3

La propuesta del INCAE para Centroamérica

Uno de los esfuerzos más sobresalientes por concretar una estrategia de desarrollo regional es la propuesta del INCAE para “crear una plataforma (...) en Centroamérica donde la productividad, la inversión y el comercio internacional, sean factibles en condiciones competitivas con regiones más desarrolladas del mundo”. Esta propuesta es resultado de la colaboración entre el INCAE y el

Dr. Michael Porter, de la Universidad de Harvard.

La estrategia regional contempla cinco temas; a saber, la liberalización y la modernización de la política regional, la promoción de inversiones productivas, el mejoramiento de la infraestructura, la simplificación y modernización de las regulaciones y procedimientos y el fortalecimiento del marco institucional y la gobernabilidad.

Fines	Mayor productividad		Libre inversión y comercio regional		
Medios	Políticas de comercio y competencia	Incentivos a la inversión productiva	Infraestructura regional	Regulación	Gobernabilidad regional
Fase 1	Eliminar barreras al comercio y la inversión en la región	Aumento de la seguridad personal	Mejorar infraestructura regional de transporte	Establecer estándares ambientales mínimos	Establecer instituciones reguladoras
	Aumentar la competencia interna	Protección básica al inversionista Acuerdos en directrices para la promoción de inversiones extranjeras	Actualizar comunicaciones	Simplificar regulaciones y trámites fronterizos	
Fase 2		Coordinación macroeconómica	Mejorar la educación superior Integración de mercados financieros Crear red energética eficiente Expandir acceso a la información		

Fuente: Artavia, 1996

herramienta eficaz de apoyo y complemento a la acción de los países.

La estrategia centroamericana: una negociación regional selectiva con socios externos.

La resolución N° 60 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional (COMRIEDRE) de 1997, establece la estrategia regional para las negociaciones comerciales externas. La primera prioridad en la negociación es para OMC, ALCA, Estados Unidos, México, Unión Europea y Panamá. Sin

embargo, sólo las negociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y Panamá serían en forma conjunta. El resto se efectuará de manera bilateral, incluyendo el ALCA. Esta decisión es congruente con la importancia que tienen los principales socios comerciales centroamericanos. Sólo los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) reciben el 48% del total de las exportaciones regionales. Sin embargo, demuestra que los países desean conservar un alto grado de autonomía en sus estrategias comerciales y establecen claros límites a la acción regional. Nótese que las negociaciones con Panamá, acerca de su incorporación al sistema de integración centroamericana, no han concluido.

CUADRO 5.2

Centroamérica: grados de compromiso y priorización de las negociaciones comerciales externas, según resolución del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica

Ambito y grado de compromiso	Tipo de negociación			
	Coordinada ^{a/}	Convergente ^{b/}	Conjunta ^{c/}	Prioridades
Multilateral				
OMC	X			A
Hemisférico				
ALCA	X			A
Bilateral				
Estados Unidos			X	A
México d/	X	X		A
Unión Europea			X	A
Panamá			X	A
MERCOSUR			X	B
Chile			X	B
Colombia	X			B
Venezuela	X			B
CARICOM			X	B
Canadá			X	C
Taiwán			X	C
República Dominicana e/	X	X	X	C

a/Negociaciones coordinadas: países intercambian información y negocian individualmente.

b/Negociaciones convergentes: países convienen ciertos principios y parámetros. Se define carácter y monto de la reciprocidad, de manera que todos converjan en lo mismo. Cada país conduce su negociación en forma individual.

c/Negociaciones conjuntas: los países conducen las negociaciones en forma conjunta.

d/Se encuentran muy avanzadas las negociaciones de Guatemala, Honduras y El Salvador para firmar un tratado de libre comercio con México.

e/En 1998 se terminó la negociación de Centroamérica con la República Dominicana, constituyéndose en el primer caso de negociación comercial conjunta de la región con un tercero.

Fuente: SIECA/COMRIEDRE N°60, 1997.

RECUADRO 5.4

Centroamérica y ALCA

Las negociaciones de Centroamérica con los bloques comerciales en el hemisferio

Claudio Ansorena Montero

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), suscrito en 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México, despertó preocupación en los países de la región, que vieron amenazadas las ventajas comparativas otorgadas por Estados Unidos mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Al tener que competir con México por el mercado norteamericano, se planteó un nuevo enfoque de las estrategias comerciales, tanto nacionales como regionales. Costa Rica rápidamente firmó un tratado de libre comercio (TLC) con México, en 1994, y otras naciones centroamericanas negociaron uno similar en 1998. Si bien estos tratados aumentaron el comercio con México, también incrementaron el déficit de la balanza comercial de Centroamérica. Adicionalmente, el istmo firmó un TLC con República Dominicana en 1998 y se encuentra en negociaciones con Panamá, Chile y Trinidad y Tobago.

Paralelamente, desde 1994, la iniciativa para el Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) señaló un objetivo más ambicioso pero, a la vez, más difícil de lograr, principalmente por contradicciones políticas dentro de los Estados Unidos y los diferentes grados de preparación de los países de América Latina y el Caribe. Después de la IV Reunión de Ministros de Comercio Exterior, celebrada en marzo de 1998 en Costa Rica, quedaron establecidos los principios y objetivos de las negociaciones, su estructura, la presidencia del ALCA hasta su conclusión en enero del 2005, las presidencias de los grupos de negociación y las sedes y administración del proceso. Finalmente, en abril de 1998 el ALCA fue ratificado por los presidentes del hemisferio. Si bien se han aclarado las reglas de la negociación, ha crecido la complejidad técnica y política del ALCA. Ello se debe no sólo a nuevos y sensibles temas de negociación, y la inclusión de nuevos actores, sino también al hecho de que el esquema comercial que se pretende crear

es un tema político y multidisciplinario, que implica nuevas estrategias de desarrollo social y económico.

La inclusión de temas como el agrícola, los derechos de propiedad intelectual, las compras estatales, las políticas de competencia, el comercio desleal y el comercio electrónico; la creación de las comisiones para economías pequeñas y para la sociedad civil; el reconocimiento de los temas laborales y ambientales como asuntos relacionados con el comercio; y el interés por parte del sector empresarial, hacen que el proceso tenga el potencial de afectar las vidas de cientos de millones de personas.

El ALCA plantea grandes dificultades políticas y técnicas, tanto dentro de los Estados Unidos como entre éste y los países más grandes de América Latina, quienes tienen el peso decisivo. Sin embargo, le corresponde a naciones pequeñas como las centroamericanas tomar partido y sacar ventajas del enfrentamiento entre posiciones negociadoras, así como prevenir las consecuencias y costos sociales. La calidad de la preparación influirá en el resultado que se obtenga en el 2005.

Asimismo, el ALCA presenta diversas políticas y estrategias de negociación por parte de los países miembros, los cuales pueden negociar individualmente, como en el caso de Canadá, Estados Unidos, México, Chile, República Dominicana y Panamá, o en bloque subregional, como en el caso del Caribe (CARICOM), Centroamérica (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR. Cada una de estas posiciones tiene diversos grados de cohesión, obedece a intereses y agendas propias de sus miembros, las cuales determinarán la velocidad, amplitud y profundidad de los acuerdos de integración comercial.

Estados Unidos muestra una posición ambigua en términos de sus objetivos, y sectores políticos con intereses opuestos en cuanto a la liberalización comercial. A pesar de haber sido el país que propuso e inició el proceso de

integración hemisférica, actualmente es el que experimenta más problemas políticos internos para llevarlo adelante. Esto se evidencia en la falta de apoyo, por parte del Congreso, para la aprobación de la "vía rápida", que permitiría al Ejecutivo negociar, sin que el Congreso intervenga más que para ratificar o vetar las conclusiones de las negociaciones.

Canadá y México ya cuentan con un tratado de libre comercio con Estados Unidos, por lo que los beneficios de la nueva relación con el resto de las Américas tienen una importancia comercial relativamente marginal, aunque un interés político importante. Los países del MERCOSUR tienen como prioridad consolidar su mercado subregional, expandirlo al resto de Suramérica y conseguir la apertura del mercado agrícola estadounidense. En este sentido, las prioridades de la CAN son las negociaciones con el MERCOSUR y abrir nuevos mercados en Centroamérica y el Caribe.

Centroamérica y el Caribe son grupos denominados "economías pequeñas", con poco peso relativo en el comercio regional; sin embargo, tienen posiciones negociadoras distintas. El CARICOM se siente amenazado por la apertura comercial y reclama un tratamiento especial y diferenciado para sus economías, especialmente apoyo financiero y asistencia técnica. Centroamérica, por el contrario, ve la apertura como una oportunidad para atraer más inversión extranjera y acceder a los mercados norteamericanos, especialmente el de Estados Unidos. Su principal preocupación es mantener las ventajas comparativas de la ICC y abogar por una mayor apertura y acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, Centroamérica tiene grandes diferencias económicas y sociales internas, por lo que algunos países también requieren mucha asistencia técnica.

Un bajo arancel externo común es un avance significativo

Desde la década de los 80, los países centroamericanos avanzan hacia un regionalismo abierto. Gradualmente se ha creado un mercado común con bajos aranceles hacia el resto del mundo, es decir, se ha buscado que la protección para los productores nacionales sea la más reducida posible, con el fin de promover la liberalización de los mercados. Si bien debe aceptarse que, en algunos años, los países han violado estos acuerdos arancelarios, también debe reconocerse que existe un norte en cuanto a las acciones que Centroamérica debe ejecutar en esa materia.

Este norte comenzó a labrarse en 1984 con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que establece un nuevo arancel centroamericano (NAUCA II) basado en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NCCA) (MEIC, 1997). El nuevo arancel externo resultó más flexible y menos proteccionista que el del MCCA y dejó abierta la posibilidad de modificaciones al arancel externo, conforme lo determinen las autoridades pertinentes. En 1992, el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, mediante la Resolución N° 34, modificó el sistema anterior y adoptó el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) como base para la clasificación de las importaciones.

En 1996, el COMRIEDRE aprobó las siguientes decisiones para establecer una política de mediano plazo en materia arancelaria:

- ▶ Modificaciones al Arancel Centroamericano de Importación, para adecuarlo a la Segunda Enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera y a la versión única en español del Sistema Armonizado (Resolución N° 23-96);
- ▶ Aplicación de un nuevo Formato Aduanero Único Centroamericano (Resolución N° 18-96);
- ▶ Nuevos parámetros para la revisión de la política arancelaria en un período que va desde enero de 1997 hasta diciembre de 1999, según el calendario que haya definido cada país. Así, se estableció un 0% para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región; un 5% para las materias primas producidas en la región; un 10% para los bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región, y un 15% para los bienes finales.⁹

Poca integración en materia fiscal

En los últimos quince años, la política fiscal

en Centroamérica ha tenido como su antecedente más importante la aplicación de programas de estabilización y de ajuste estructural. Por tal motivo, no es de extrañar que las políticas económicas, particularmente las fiscales, contengan metas y apliquen instrumentos que tienden a converger, dependiendo eso sí de las circunstancias particulares de cada uno de los países. Esta tendencia se ha visto reforzada con un acuerdo de los presidentes centroamericanos, mediante el cual aprobaron un plazo para la armonización tributaria, que finaliza el 31 de diciembre de 1999¹⁰. Sin embargo, a pesar de la existencia de un Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de Finanzas o Hacienda, que creó un Grupo Regional de Apoyo Técnico para que, conjuntamente con la SIECA, preparara propuestas de armonización de políticas, no pareciera que esa meta vaya a cumplirse.

Para los efectos de este capítulo, se han considerado las siguientes áreas de armonización de políticas fiscales: ingresos tributarios, nivel de gastos y del déficit fiscal respecto del PIB y magnitud de la deuda externa¹¹.

La armonización tributaria es fundamental para evitar una competencia entre países por ofrecer mejores condiciones tributarias para las empresas. No obstante, en este campo Centroamérica exhibe importantes diferencias entre países. La presión tributaria refleja dos situaciones: Costa Rica, Honduras y Nicaragua, con niveles más altos de ingresos tributarios, y Guatemala, El Salvador y Panamá, con los más bajos. Consecuentemente, las tasas impositivas específicas muestran diferencias; por ejemplo, el impuesto de ventas varía entre un 7% y un 15%; los impuestos sobre las exportaciones y las tasas del impuesto sobre la renta para personas jurídicas entre el 10% y el 50% y, en el caso de personas físicas, entre el 10% y el 30% (Cuadro 5.3).

El gasto total también presenta dos situaciones distintas: países con gastos del gobierno central superiores o muy cercanos al 20% del PIB, y países con porcentajes menores del 13.3%. “La importancia de las cifras anteriores no radica solamente en su significado económico o financiero, sino en las realidades que representan. Los indicadores correspondientes a Guatemala y El Salvador, por ejemplo, encubren una bajísima cobertura de los servicios sociales básicos en educación y salud y un insuficiente esfuerzo de creación de infraestructura social y de apoyo a la producción... Si el objetivo perseguido por la política de integración, como ha sido declarado a nivel político, es la conformación a mediano

CUADRO 5.3

Centroamérica: principales instrumentos de política fiscal

Indicador (principales impuestos)	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ingresos tributarios (principales ítemes)						
Presión tributaria (ingresos tributarios gobierno. ctal. / PIB) ^{a/}	16,9%	10,8%	9,0%	14,52%	23,0%	12,1%
Impuesto al valor agregado o ventas	13%	13%	10%	7%	15%	
Aranceles de importación^{b/}						
Techo	20% bienes finales 15% materias primas	19% bienes finales 14%, 9% y 10%	19%	20% bienes finales	75%	15%, 10% bienes finales
Piso 0% materias primas	3% bienes de capital	0%	0%	5%	4%	3% bienes de capital
Impuestos sobre exportaciones	Café, banano, azúcar y carne	No hay	Café y carne	Banano y azúcar	No hay	
Impuesto sobre la renta						
Personas jurídicas	Tarifas entre 10% y 30%	Tasa no sobrepasa 25%	30%	30% renta imponible	15% a 30%	20% a 50%
Personas físicas	Tarifas entre 10% y 15%		15%, 20%, 30%	10% a 30%	10% a 30%	
Gasto del gobierno central, déficit fiscal y deuda externa^{a/}						
Gasto total / PIB	21,0%	13,3%	10,5%	19,4%	29,6%	20,2%
Déficit del gobierno central / PIB	4,0%	1,3%	1,1%	2,5%	5,2%	1,7%
Saldo deuda pública externa / PIB	29,2%	19,1%	14,7%	77,2%	270,9%	62,5%

a/ CEPAL, 1997a, datos de 1996.

b/ Estos se rigen por el acuerdo centroamericano sobre aranceles externos, aunque cada país puede tener su propio itinerario de aplicación.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 1997e.

plazo de una unión económica con alcances sociales, los desbalances indicados debieran tenderse a corregir” (Corleto y Pérez, 1994).

El déficit fiscal, en forma similar, muestra dos situaciones diferentes: países con bajo déficit y dos países (Costa Rica y Nicaragua) con desbalances elevados. Sin embargo, en este caso la tendencia apunta a lograr reducidos déficit en casi todas las naciones del istmo.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas fiscales, el saldo de la deuda externa va desde un 14.7% del total del PIB en Guatemala, hasta un 271% en Nicaragua. Esta situación debe corregirse, dada la vulnerabilidad macroeconómica

que puede generarse, por shocks externos o internos, en países altamente endeudados¹².

Avances modestos en la armonización de políticas monetarias y financieras¹³

Le corresponde al Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) “la coordinación, armonización o unificación de las políticas monetaria, cambiaria y financiera de los países, a fin de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera centroamericana y contribuir al proceso de integración económica regional” (CMCA, 1997c)¹⁴. En 1994, el Consejo fijó

un marco macroeconómico centroamericano de referencia (MCA), con el propósito de dar seguimiento a los acuerdos de armonización de políticas macroeconómicas en la región.

Cada tres meses se realiza una evaluación de los avances en las metas establecidas para los indicadores de convergencia. Algunos de estos indicadores son responsabilidad principal de las autoridades monetarias (bancos centrales); otros, en cambio, corresponden a una pluralidad de instituciones, como los ministerios de finanzas o hacienda (déficit del sector público y deuda pública) y ministerios del ramo (crecimiento de la producción, aunque en este caso deben participar varias autoridades públicas que influyen en un conjunto de factores que explican los cambios en esa variable).

Existen importantes dificultades para cumplir con las metas del CMCA. Por ejemplo, la meta de crecer a un ritmo del 4.5% anual es superior al promedio de la tasa de crecimiento del PIB para Centroamérica durante el período 1994-1998, que es del 3.8% anual. El país que

muestra un mayor dinamismo es El Salvador, con una tasa de crecimiento promedio de 4.4%; Guatemala y Nicaragua no superan el 4.3%, y los demás países alcanzan sólo el 3.1%. En cuanto a la tasa de inflación, en el período 1994-1998 sólo Guatemala y El Salvador incrementaron los precios a una tasa menor del 10%, mientras que en Nicaragua y Panamá estos crecieron a una tasa menor del 12%. Los países con mayores dificultades en cuanto al control de la inflación son Costa Rica y Honduras, que superan el 16%.

Utilizando como indicador de la situación fiscal el déficit del gobierno central con respecto al PIB en el período 1994-1998, solamente Guatemala, Panamá y El Salvador están por debajo de la meta del 1.2%;; Costa Rica y Honduras superan el -4.3%. Por último, Nicaragua presenta un déficit del gobierno central cercano al -7.4%. Estas cifras demuestran que la región debe hacer esfuerzos mucho más significativos, con el fin de sentar sobre bases más sólidas sus objetivos de estabilidad económica.

El CMCA ha fijado como prioridad el

CUADRO 5.4

Centroamérica: indicadores de convergencia macroeconómica

Indicador de convergencia	Magnitud del indicador	Desempeño económico
Tasa de crecimiento del PIB real	Mayor o igual a 4.5%	3.8% para el conjunto de países (1994-1998)
Tasa de inflación (IPC, dic. – dic.)	Menor o igual a 14%	Honduras y Costa Rica no cumplen (1994-1998)
Índice del tipo de cambio efectivo real (diciembre 1994=100)	Banda 90% – 110%	El Salvador y Guatemala tienen sobrevalorada la moneda (1997)
Tasa de interés pasiva real promedio	Banda 0%-10%	Honduras y Nicaragua no cumplen (1997)
Déficit cuenta corriente BP / PIB	Menor o igual a 4%	Nicaragua, Honduras y Guatemala no cumplen (1992-1997)
Déficit del sector público / PIB. (Sector Público Total)	Menor o igual a 2.5%	Considerando gobierno central, no califican Costa Rica, Honduras y Nicaragua
Deuda pública total / PIB	Menor o igual a 50%	
RIN del Banco Central respecto (de la base monetaria)	Mayor o igual a 60%	

Fuente: CMCA, 1997c; CEPAL, 1997a.

fortalecimiento y la integración de los sistemas financieros¹⁵. En este caso, si bien se fijaron algunas metas, debe precisarse aún más los alcances y el tiempo que se necesita para lograr algunos de los acuerdos generales. El CMCA elabora normas mínimas de supervisión y regulación bancaria y de mercado de valores, normativa regional sobre fondos de inversión y un instructivo en materia de negociaciones de títulos de valores en mercados secundarios. Según el criterio de un experto, es de la mayor importancia apoyar los esfuerzos que el sector privado de la región viene realizando en materia de integración financiera, mediante mecanismos como fusiones y alianzas estratégicas de instituciones financieras, nuevos sistemas de pago y la vinculación de las bolsas de valores¹⁶.

Importante progreso en la reglamentación del origen de mercancías, cláusulas de salvaguardia y prácticas desleales de comercio

En la presente década, Centroamérica ha logrado avances importantes en la creación de reglamentos regionales para regular el origen de las mercancías, establecer cláusulas de salvaguardias y penar las prácticas desleales de comercio. Estos avances facilitan el comercio intrarregional y la adopción de estrategias comunes en las negociaciones con socios externos.

El Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías fue aprobado en setiembre de 1995. Su propósito fue fijar las reglas de libre comercio de todos los productos originarios de la región, con la excepción de una lista muy reducida de bienes, mediante “la determinación del origen de las mercancías y los correspondientes procedimientos de certificación y verificación” (SIECA-COMRIEDRE, 1995a). Siguiendo estándares internacionales, los reglas de origen del reglamento se basan en el principio general de cambio de clasificación arancelaria. En marzo de 1998, el COMRIEDRE emitió una resolución en la que sustituye el reglamento antes referido, con el propósito de adaptarlo a las necesidades del comercio intrarregional.

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia fue aprobado en mayo de 1996, casi un año y medio después de la entrada en vigencia de la OMC¹⁷. Este reglamento establece el procedimiento mediante el cual se adoptará medidas de salvaguardia contra terceros países, de conformidad con el artículo XIX del GATT, de 1994, y lo correspondiente al Protocolo de Guatemala y el Convenio Arancelario y

Aduanero Centroamericano. Si bien se reconoce que este reglamento representa un avance y una actualización del Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia, de enero de 1993, los sectores industriales aducen problemas en su aplicación: por ejemplo, que para la revisión de una solicitud de aplicación de una cláusula de salvaguardia se da un plazo de hasta treinta días. Asimismo, se argumenta que los entes públicos encargados de dar contenido real a la aplicación del nuevo reglamento no tienen la experiencia y el personal suficiente para dar una protección real a los productores locales.

Finalmente, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio fue aprobado por los ministros responsables de la integración económica y desarrollo regional, en diciembre de 1995. Tiene como propósito desarrollar las “disposiciones establecidas en los Acuerdos de la OMC, así como, en lo procedente, las disposiciones del Protocolo de Guatemala y del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano” (SIECA/COMRIEDRE, 1995b, Artículo 2) en lo referente a prácticas desleales de comercio con terceros países. Se podrán imponer **derechos antidumping o derechos compensatorios**, según sea el caso, cuando las prácticas desleales de comercio causen o amenacen causar daño importante o perjuicio grave a una rama de producción nacional, de conformidad con los criterios establecidos en los acuerdos de la OMC” (SIECA/COMRIEDRE, 1995b, Artículo 5). Al igual que con el reglamento de aplicación de salvaguardias, el sector industrial centroamericano objeta, por ejemplo, el plazo de la investigación para imponer o no medidas de protección, que es de un año, período que se considera muy largo y que puede perjudicar irreversiblemente una actividad productiva nacional.

Significativo atraso en la protección de derechos de propiedad intelectual¹⁸

La región no se ha preocupado por alcanzar estándares internacionales en materia de protección de los derechos de autor y de propiedad industrial. Esto no significa que no existan leyes nacionales sobre esta temática, sino que las ratificaciones de convenios internacionales han sido un fenómeno reciente y producto de presiones externas, derivadas de la globalización de los procesos productivos y los acuerdos multilaterales sobre libre comercio. Aún cuando en cada

uno de los países se está en un proceso de actualización normativa en relación con la propiedad intelectual, se necesita “reforzar y actualizar sus registros de propiedad intelectual para que estos puedan desarrollar la tarea que les corresponde dentro del contexto de la tutela y garantía a la misma” (FEDEPRICAP – SIECA, 1996). Además, en cada país existen varias instituciones que velan por los derechos de autor, las marcas, la

protección industrial, las patentes y otros asuntos que se consideran relacionados con el tema, por lo que resulta indispensable poner orden en los ámbitos nacionales y luego impulsar esquemas armonizados en la región.

Por último, cabe destacar los esfuerzos que vienen realizándose en el contexto regional en materia de marcas, derechos de autor y patentes. Estos esfuerzos procuran dotar a la región de

CUADRO 5.5

Centroamérica: tratados de propiedad intelectual más importantes y su ratificación

Convenio	Fecha	Descripción	Fecha de ratificación
Convenio de Berna	Berna 1886 Ultima acta: París, 1971	Protección de las obras literarias y artísticas	Costa Rica (1977) El Salvador (1993) Honduras (1989)
Convenio para la protección de los productores de fonogramas	Ginebra 1971	Protege contra la reproducción no autorizada de fonogramas (grabaciones de sonido)	Costa Rica (1982) El Salvador (1979) Guatemala (1976) Honduras (1990) Panamá (1973)
Convenio internacional sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión	Roma 1961	Asegura protección de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión. Otorga trato nacional a extranjeros, sujeto a ciertas condiciones	Costa Rica (1971) El Salvador (1979) Guatemala (1976) Honduras (1990) Panamá (1982)
Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidos por satélite	Bruselas 1974	Reglamenta la distribución de señales portadoras de programas y transmitidas mediante satélite.	Nicaragua (1979) Panamá (1982)
Tratado de propiedad intelectual respecto de los circuitos integrados	Washington 1989 No ha entrado en vigor	Obligación de asegurar, en su territorio, la protección de la propiedad intelectual respecto de los esquemas de trazado (topografía)	Guatemala (1989)
Tratados más relevantes en relación con la propiedad industrial			
Convenio de París	París 1883	Obliga a los miembros, entre otros aspectos, a denegar o anular el registro y a prohibir el uso de una marca que esté en pugna con una marca notoriamente conocida	Costa Rica (1995) El Salvador (1993) Honduras (1993), Nicaragua (1996), Panamá (1996)
Convenio centroamericano para la protección de la propiedad industrial	1968	Protege la propiedad de la industria centroamericana	Costa Rica (1970) El Salvador (1989) Guatemala (1973) Nicaragua (1968)
Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio	1994	Anexo con acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	Costa Rica (1994) El Salvador (1994) Guatemala (1994) Honduras (1994) Nicaragua (1995) Panamá (1997)

Fuente: Palacios y Salazar, 1996; Organización Mundial de Comercio, 1998, Internet.

esquemas jurídicos actualizados y acordes con normas internacionales, pero no han fructificado por múltiples razones. Dada la importancia de este tema en el ámbito internacional, y su eventual impacto en las empresas nacionales, resulta urgente actualizar la normativa en marcas, patentes e invenciones, para contribuir de manera efectiva al crecimiento de las empresas y economías de la región.

Ausencia de una estrategia regional para las inversiones e incentivos entraña riesgos

En la década de los 90, Centroamérica ha realizado un gran esfuerzo por atraer inversiones y fomentar, al mismo tiempo, la producción de exportaciones no tradicionales¹⁹. Con ese propósito se ofrecen en el istmo múltiples opciones para los inversionistas, tales como las zonas francas, zonas de admisión temporal, posibilidades de financiamiento interno, aranceles bajos o nulos para bienes de capital, exenciones y seguros de todo tipo. Sin embargo, al no existir un tratamiento uniforme y conjunto para la inversión extranjera por parte de esta zona geográfica, se presentan "... resultados nefastos al darse una guerra de incentivos y estímulos, que a la larga deteriora la situación de los países anfitriones y otorgue beneficios y privilegios excesivos a las empresas calificadas" (Tacsan y Sauma, 1994). Esta falta de armonización de las políticas y reglamentos hacia la inversión extranjera produce, a su vez, desconfianza, pues no existe un marco legal que muestre un panorama claro, que especifique puntualmente las reglas de juego.

Los estímulos fiscales, asimismo, contribuyen a distorsionar la realidad económica, en detrimento de las finanzas públicas, con la excusa justificable de contrarrestar la ausencia de infraestructura básica (puertos marítimos y aéreos y carreteras) y la relativa carencia de mano de obra calificada. Por otro lado, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) proporcionan una serie de exoneraciones a los países del área, con respecto a su principal socio comercial e inversionista, Estados Unidos. No obstante, en algunas ocasiones se ha estado cerca de perder estos beneficios, cuando las relaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos han sido tensas, incluso por motivos no comerciales.

Todas las naciones del istmo tienen leyes aplicables a los inversionistas extranjeros. Aún más, Honduras, Nicaragua y El Salvador tienen leyes específicas de tratamiento a la inversión ex-

tranjera. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al tratamiento de la inversión en los distintos países, aunque todos cumplen con parámetros internacionales, como el principio de no discriminación, trato nacional, trato de nación más favorecida, trato justo y equitativo, transparencia y seguridad. En efecto, el tratamiento de asuntos como el principio de no discriminación económica y el derecho a la expropiación, sujeto a ciertas circunstancias sociales, previo pago y justificación, resulta muy parecido entre los países. También, los inversionistas tienen acceso a los mismos recursos procesales que el inversionista local. Los puntos más desiguales son el ámbito de acción del Estado y los regímenes impositivos. También son diferentes los montos de los aranceles (aunque estos convergen en el año 1999), los sistemas de financiamiento y el porcentaje de los impuestos de renta y ventas (BID, 1997g).

Inexistencia de estrategia regional de protección de derechos laborales

Centroamérica presenta importantes diferencias en los indicadores de trabajo y seguridad social. De los nueve principales convenios aprobados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁰, El Salvador es el país con menos convenios ratificados, sólo una tercera parte y, además, presenta el mayor número de quejas o reclamos ante la OIT para el período comprendido entre 1984 y 1996. En contraste, Nicaragua es el único país con todos los compromisos ratificados. En todo caso, se puede concluir que, en general, los países del área se han comprometido con la protección de los derechos básicos de los trabajadores.

Los convenios que han sido ratificados por todas las naciones son: el convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, tanto en 1930 como en 1957, y el convenio sobre discriminación (empleo y ocupación) en 1985. Los que no han sido ratificados por El Salvador son el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), el relacionado con el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); el de igualdad de remuneración (1951); el de plantaciones y protocolo (1958, 1982); uno sobre representantes de los trabajadores (1971) y uno más sobre la edad mínima (1973). Por otro parte, el convenio que no fue ratificado por el mayor número de países centroamericanos (cuatro) es el relativo a la defensa de los representantes de los trabajadores. Convenios no ratificados

“La integración puramente comercial en Centroamérica no tiene sentido. Es necesario aprovechar el uso de recursos en forma regional, es decir, buscarle el sentido real a la integración. Se trata de negociar o de actuar en proyectos, por ejemplo, con sentido de bloque”

EMPRESARIO, HONDURAS

“Si queremos globalizarnos nuestros trabajadores deben ser tan productivos como el mejor”

EMPRESARIO, GUATEMALA

CUADRO 5.6

Centroamérica: principales incentivos a las zonas francas y la inversión extranjera

País	Legislación
Costa Rica	<p>Zonas francas</p> <p>Exención del pago de cualquier tributo (ventas, territorial, activos netos, municipalidades, exportación, etc.) y derecho consular sobre las materias primas</p> <p>Exoneraciones variables según ubicación geográfica</p> <p>Libertad para realizar contratos en moneda extranjera y la libre tenencia y manejo de divisas</p> <p>Equilibrio financiero</p> <p>Certificado de Abono Tributario (CAT) del 10% al 15% sobre el valor del FOB (hasta 1999)</p> <p>Exención sobre materias primas, maquinaria y equipo, así como los tributos a la exportación</p> <p>Régimen de admisión temporal (maquiladoras)</p> <p>Exención de impuestos de exportación, ventas, consumo, importación</p> <p>Régimen de perfeccionamiento activo, incluyendo la modalidad de reexportación y venta local y devolución de impuestos</p>
El Salvador	<p>Zonas francas</p> <p>Devolución de impuestos correspondiente a un 8% del valor del FOB de las exportaciones a terceros mercados</p> <p>Exoneración de timbres de exportación y sobre el patrimonio</p> <p>Ley de garantía al inversionista extranjero</p> <p>Crédito fiscal por pago de impuesto sobre la renta, acceso al crédito, libre remisión de ganancias</p> <p>Libre negociación de su inversión en el país</p> <p>Seguros</p> <p>Estadounidenses gozan de garantías estatales</p> <p>Ley de reactivación de las exportaciones ofrece otras exoneraciones</p>
Guatemala	<p>Zonas francas</p> <p>Exoneraciones tributarias para materias primas y bienes de capital</p> <p>Exención del impuesto sobre la renta y bienes inmuebles, papel sellado y timbres</p> <p>Ley sobre maquila</p> <p>Clasifica maquiladoras en cinco grupos: el régimen de admisión temporal, que a su vez se divide en la maquiladora y exportadora; la exportadora, que incluye la de devolución de derechos y reposición con franquicia aduanera; y, por último, el componente agregado nacional</p> <p>Proporciona al inversionista financiamiento y seguros</p>
Honduras	<p>Zonas francas</p> <p>Exoneración de impuestos sobre equipos y materias primas, impuestos directos e indirectos</p> <p>Repatriación total de divisas, acceso libre de divisas</p> <p>Ley de inversiones</p> <p>Acceso libre a la moneda extranjera</p> <p>Derecho de propiedad</p> <p>Financiamiento, régimen de importación temporal, seguros de inversión</p>
Nicaragua	<p>Zonas francas</p> <p>Exención del 100% por diez años de la importación de materias primas, maquinaria y equipo, así como de impuestos a las exportaciones, impuestos locales, ventas y municipales</p> <p>Posibilidad de zonas francas privadas</p> <p>Ley de promoción de exportaciones</p> <p>Exoneraciones arancelarias sobre bienes intermedios y de capital, sobre el IVA, gradualidad en la aplicación de la exoneración de impuesto</p> <p>Certificados de Beneficio Tributario (CBT), bajo un régimen decreciente</p> <p>Terrenos industriales, seguros, capacitación de personal</p> <p>Ley de inversiones extranjeras permite acceder al crédito</p>

CUADRO 5.6 (continuación)

País	Legislación
Panamá	Zonas procesadoras de exportación Zonas francas pueden ser de carácter público o privado Exoneraciones dependen de la calificación que obtenga la empresa. Existen cinco categorías: manufacturas, exportación y servicio, empresas de ensamblaje, procesamiento de productos terminados y servicios generales. Régimen migratorio especial para los inversionistas Ley de incentivos a la exportación CAT Ley de incentivos a la industria nacional Exoneraciones para materias primas, maquinaria y equipo, además de impuestos sobre renta, exportaciones, ventas Acceso al fondo de desarrollo industrial

Fuente: Fallas, 1999; Aitkenhead, 1999

CUADRO 5.7

Centroamérica: seguridad social, aportes patronales y laborales y salarios mínimos

Categoría	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Aporte patronal, seguridad social	14.0%	7.75%	10.0%	7.0%	12.5%	17.0%
Otros aportes patronales	8% + póliza de riesgo	5% salario mínimo en vivienda	2.0%	2.5%	2.0%	1.7%
Total aporte patronal	22%	12.75%	12%	9.5%	14.5%	18.7%
Aporte laboral	8.0%	5.0%	4.5%	3.5%	6%	4.45%
Salario mínimo real (\$ (enero 1998)	7.10	2.97	2.75	1.51	1.06	5.20

Fuente: CMC, 1997d; CEPAL, sobre la base de información de los institutos de seguro social del istmo centroamericano (Panamá), IICA, con información suministrada por los países del CORECA (salarios mínimos).

por tres países (50% del área) son: el de los derechos de los trabajadores en plantaciones y el de la edad mínima. Cabe destacar que El Salvador, al igual que Honduras, aparece en todas las listas de los “no ratificados” para estos tres convenios. Costa Rica y Guatemala sólo tienen un convenio no ratificado.

Dentro de la región existen marcadas diferencias en materia laboral. Costa Rica tiene el mejor salario mínimo, que es seis veces mayor que el del país con salario más bajo (Nicaragua). Incluso el salario del segundo país mejor pagado (Panamá), junto con Nicaragua, no alcanza al de Costa Rica. Panamá y Costa Rica tienen un sala-

rio mínimo mayor que el promedio para Centroamérica (\$ 3.43 diarios)²¹. En cuanto a aportes sociales, Costa Rica y Panamá son los países donde el patrón tiene que cotizar un porcentaje mayor. De igual forma, Honduras es la nación con el aporte patronal más bajo, pero con un porcentaje destinado a “riesgo de trabajo” más alto.

Las disposiciones y prácticas relacionadas con el trabajo constituyen un eje fundamental en la preparación de un país para participar en tratados de libre comercio y en la atracción de inversiones de empresas extranjeras. Sin embargo, no se aconseja que este tema sea considerado en

CUADRO 5.8

Centroamérica: quejas ante la OIT por violentar algún convenio 1984-1996

País	Total quejas 1984-1996	Promedio anual
TOTAL	261	20.1
Costa Rica	23	1.8
El Salvador	67	5.2
Guatemala	58	4.5
Honduras	47	3.6
Nicaragua	40	3.1
Panamá	26	2.0

Fuente: OIT, 1998.

“Lo que habría que enfatizar en la integración, más que el comercio, es en la infraestructura (carreteras, energía eléctrica) y el movimiento de personas y de capital”

EMPRESARIO, HONDURAS

una negociación comercial, por cuanto puede ser utilizado como un instrumento proteccionista no arancelario. Además, “el vínculo del comercio con los derechos laborales y el medio ambiente es de interés particular de los países desarrollados, al igual, por ejemplo, que el tema de los derechos de propiedad intelectual. Y en ese sentido, lo razonable es limitarse a cumplir con las obligaciones multilaterales o internacionales en esa materia y no ir más allá de esos compromisos en los foros hemisféricos o bilaterales” (Pacheco, 1998). Por otra parte, el tema de la movilidad de trabajadores entre países siempre se ha dejado al margen de la discusión en los tratados comerciales, por la dificultad que encuentran algunos países de recibir, eventualmente, gran cantidad de trabajadores de naciones con ingresos mucho más bajos (véase Capítulo 14). Por lo tanto, es necesaria una negociación interna entre las organizaciones laborales y las autoridades, para determinar las condiciones básicas que deben imperar, tomando como referencia obligada los convenios aprobados en el seno de la OIT. Cabe mencionar que, entre 1994 y 1996, el promedio anual de quejas por violentar algún convenio laboral fue de veinte en toda la región.

Opiniones distintas han expresado la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT) y el movimiento sindical aglutinado alrededor de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). La primera organización expresa su apoyo a la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, compuesta por países más homogéneos en su desarrollo. La ORIT, por su parte, si bien no se opone a procesos de integración económica continental o multilateral, sugiere el reconoci-

miento de un foro laboral, la creación de un grupo de trabajo sobre derechos laborales y el reconocimiento y creación de mecanismos para el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, entre otros aspectos.

En infraestructura coexisten ambiciosos proyectos regionales y serios cuellos de botella

En los años 90 se han reactivado las acciones para restaurar y ampliar la infraestructura básica en Centroamérica, muy deteriorada por la falta de inversión, la interrupción del flujo normal de mercancías y personas y la destrucción ocurrida en la década anterior²². En efecto, en materia de transporte, energía y telecomunicaciones se han fijado prioridades regionales y se han fortalecieron iniciativas regionales y subregionales. Las políticas regionales se apoyan en los procesos de reforma legal, institucional y de mercado que los países están ejecutando en los sectores antes mencionados, mediante los cuales se privatiza o se abre el mercado de la construcción, para la provisión o comercialización de la infraestructura básica (COMITRAN, 1997; CEPAL, 1998; CEPAL, 1996c; INCAE, 1996; Vargas, 1999a). Las principales iniciativas en infraestructura son:

► Mediante las resoluciones COMITRAN XVII-1-97, XVII-2-97, XVII-3-97 y XVII-4-97, los ministros de transporte de los países centroamericanos fijaron las políticas y la organización regional para la infraestructura de transporte, basados en estudios técnicos del BID, el BCIE y el INCAE. Se adoptó un marco general de política, que abre al sector privado la financiación y operación de carreteras, puertos y aeropuertos, mediante sistemas de concesión de obra pública. Finalmente, se estableció como prioridad la reconstrucción de la Carretera Interamericana y la construcción de corredores alternativos. (COMITRAN, 1997).

► En materia de electricidad, acaso la iniciativa regional más relevante es el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), al amparo del Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central (CCAD, 1998; Vargas, 1999b). El SIEPAC complementará las redes subregionales existentes, los bloques norte (Guatemala y El Salvador) y sur (Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), mediante, al menos, una línea regional que aumentará la capacidad de los intercambios entre países. Además, promoverá la constitución de un mercado

eléctrico regional, con sistemas de pago eficientes, y apoyará los procesos de transformación nacional. El plazo para iniciar la operación con la primera línea regional es el año 2003 y, de lograrse, colocaría Centroamérica a la cabeza de las experiencias de integración regional en el sector de electricidad.

► En materia de telecomunicaciones, la Comisión Técnica de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA) tiene una cartera de proyectos regionales (Vargas, 1999f). Estos incluyen iniciativas como la creación de un posgrado para funcionarios de la región, la construcción de redes digitales, fibra óptica, cableado submarino, un sistema regional de videoconferencia, una red troncal de Internet y la red centroamericana de teleeducación y telemedicina (www.comtelca.hn; Vargas, 1999f).

Pese a estos avances, los países de la región muestran serios atrasos en materia de infraestructura. En particular, el grado de avance de estrategias regionales que refuerzan y armonizan los esfuerzos nacionales por reformar y modernizar la infraestructura es, en algunos casos, débil. Por ejemplo, varias naciones impulsan proyectos de canales secos, que estarían compitiendo entre sí; la inversión portuaria tampoco se coordina con el fin de generar ventajas mutuas,

ni se aprovecha la cuantiosa inversión panameña en materia de puertos. Tampoco se ha podido concretar la reparación completa de la Carretera Interamericana.

Grado de preparación de los países

Para los efectos del presente estudio, el objetivo de la comparación entre países fue identificar las principales áreas o factores que éstos deben mejorar, en forma individual o como conjunto, para obtener una participación más ventajosa en áreas de libre comercio. Para ello se elaboró una lista de 42 indicadores (véase Anexo metodológico) divididos en tres grandes grupos: los relacionados con las condiciones de elegibilidad, los relacionados con la preparación macroeconómica y sectorial, y los relacionados con la preparación de las políticas (Recuadro 5.5).

La aplicación del *benchmarking* de los factores analizados a naciones centroamericanas, tomando como referencia los mejores indicadores de los países americanos, arroja un claro resultado: los indicadores de política comercial son los mejor calificados. Esto significa que la apertura comercial en Centroamérica es acorde con los estándares que están siguiendo los demás países americanos. En contraste, los grupos de indicadores, en promedio, con mayor deficiencia

“¿Como nos vamos a integrar en Centroamérica o en el ALCA, cuando ni siquiera internamente hemos tenido la capacidad de organizar la producción interna? ¿En qué condiciones estamos poniendo a competir a nuestros productores?”

CONSULTOR ORGANISMO
GREMIAL, HONDURAS

RECUADRO 5.5

Temas analizados en la comparación del grado de preparación de los países

Por **condiciones de elegibilidad** (CE) se entienden los requisitos que los países grandes o las agrupaciones de países definan para dar preferencias comerciales a terceros o nuevos miembros que deseen integrarse en el grupo. Se trata de condiciones fijadas desde afuera, o con referencia a un modelo normativo predefinido (v.g. criterios del FMI), sobre las cuales los países pequeños tienen poca influencia. Se emplearon cinco indicadores para medir este componente.

Por **grado de preparación estructural** (GPE) se entiende “el estado o condición de los principales factores estructurales del país “x” que determinan los costos y beneficios potenciales para “x” de integrarse a una zona de libre comercio, dadas las características de la actividad en cuestión y las definidas por la perspectiva más amplia de las tendencias o fuerzas asociadas con la globalización”. En particular, interesa el conjun-

to de condiciones políticas y estructurales para que el país se beneficie o saque provecho de la adhesión a tratados de libre comercio en las nuevas condiciones de la economía global. Se utilizaron dieciséis indicadores para medir este componente.

Finalmente, por **grado de preparación de las políticas** (GPP) se entiende el grado de preparación del país “x” en el sentido del tipo, orientación, calidad y sostenibilidad de las políticas (macroeconómicas, de transformación productiva y sociales) de manera consistente o compatible con el libre comercio en general y con la membresía a una zona de libre comercio determinada. Puede reforzar o debilitar las calificaciones correspondientes a las CE o el GPE²⁴. Se emplearon veintidós indicadores para medir este componente.

Fuente: CEPAL, 1996b.

fueron aquellos relacionados con ciertas políticas de mejoramiento del grado de preparación para participar en áreas de libre comercio y el desarrollo de la infraestructura. Este contraste pareciera reflejar que los países han estado prestos a la apertura comercial, pero no han sabido prepararse adecuadamente para enfrentar los retos de la economía internacional en aspectos tales como el funcionamiento de mercados financieros modernos y competitivos, una estructura tributaria balanceada y clara, la disminución de la deuda externa y el déficit comercial, los altos niveles de inversión pública en educación y las obras de infraestructura.

Los países centroamericanos, en general, muestran importantes debilidades en el grado de preparación para competir. Obtienen calificaciones insatisfactorias y muy insatisfactorias²³ en los indicadores de:

► Vulnerabilidad macroeconómica: elevado monto de la deuda externa respecto a exportaciones, alto déficit comercial, inadecuada competitividad del tipo de cambio real y elevada relación de

intereses de la deuda externa respecto al monto de las exportaciones.

► Política de transformación productiva: regular o bajo gasto público en educación, inadecuada protección de áreas boscosas e insuficiente crecimiento anual de líneas telefónicas.

► Política macroeconómica: bajo ahorro corriente del gobierno central, elevada tasa pasiva de interés real, impuestos al comercio exterior e insuficientes reservas internacionales netas respecto a meses de importaciones.

► Infraestructura: reducido número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, pocos kilómetros de carretera pavimentada por habitante y reducido consumo de energía eléctrica residencial²⁵.

► Estructura macroeconómica y sectorial: bajo crecimiento del PIB por habitante, poca profundidad financiera, alta tasa activa de interés real, elevada densidad demográfica, bajo producto

RECUADRO 5.6

Preparación para negociar y preparación para competir

Resulta indispensable trazar una distinción conceptual y práctica entre aprestarse para una negociación y prepararse para asumir el reto de una mayor apertura comercial. Centroamérica se ha venido organizando para las negociaciones con el ALCA, pero no se prepara para asumir el reto de una mayor apertura en el hemisferio. Aunque complementarias, son tareas bien distintas: la primera implica un conocimiento profundo de las condiciones de cada país, en cuanto a la situación estructural de sus sectores productivos y el ambiente general para la producción; con base en ello y en los intereses conjuntos del MCCA se define una posición regional ante terceros. El grado de preparación de los países para participar en áreas de libre comercio consiste, básicamente, en el perfeccionamiento del área comercial regional y, en el ámbito nacional, en el mejoramiento de las condiciones de elegibilidad, estructural y preparación de políticas.

No es el propósito de este trabajo analizar las propuestas de los países en materia de negociaciones para participar en el ALCA. Sin embargo, resulta necesario destacar que la mayoría de los países no cuenta con grupos de negociadores en los sectores público y privado con suficientes recursos técnicos. Guatemala resalta por la organización de su sector privado, que ha conformado un equipo técnico capaz y experimentado con un ágil sistema de consulta entre los distintos sectores empresariales. Costa Rica destaca por la preparación de un equipo técnico en el sector gubernamental, que viene participando en distintas negociaciones comerciales. La capacitación regional de técnicos en los sectores público y privado en materia comercial sigue teniendo una gran prioridad para los países, que deben abarcar no sólo las negociaciones comerciales, sino también la administración de regímenes comerciales.

Asimismo, las entrevistas realizadas afirmaron la necesidad de ofrecer mayor información al sector empresarial centroamericano, sobre los alcances que tendrá la creación de una zona comercial hemisférica, dado que se considera que sólo una pequeña parte de los empresarios (generalmente de empresas más grandes o personas que participan en cúpulas empresariales) está al tanto de las negociaciones comerciales y sus efectos en las economías de la región.

CUADRO 5.9

Centroamérica: situación de los indicadores de elegibilidad al promediar la década de los 90 (5 indicadores)^{a/}

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	
A.1 Variación en el índice de precios al consumidor (IPC). Promedio de tres años, 1995-1997.	5.8	6.9	8.9	21.6	10.1	1.1	
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB). Promedio de tres años, 1995-1997.	1	-4.6	-1.6	-0.7	-3.5	-7.5	1.0
A.3 Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos (% PIB). Promedio de tres años, 1995-1997.	-4.6	1.8	-1.2	-3.4	-3.7	-24.7	-3.0
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal. Coeficiente de variación de dos años, 1995-1997.	-	13.9	0	2.2	13.1	12.0	0.0
A.5 Violaciones de los derechos humanos. Año más reciente, 1996 b/.	MS	ms	ms	MS	ms	M.S	

a/ Este cuadro se limita a exponer la situación de los países, pero no muestra su calificación para efectos del *benchmarking*. Consúltense el Anexo metodológico.

b/ **MS** es "muy satisfactorio"; **ms** es medianamente satisfactorio

Fuente: Anexo metodológico.

agrícola como porcentaje del PIB y regular grado de urbanización)²⁶.

► Asimismo, tres países obtienen calificaciones insatisfactorias en el grupo de factores de vulnerabilidad comercial (alto coeficiente de apertura comercial, elevado grado de concentración de exportaciones a un país y elevado porcentaje de exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos de Norteamérica).

Las bajas calificaciones en el indicador de preparación estructural de los recursos humanos se fundamentan en los bajos índices de logro educativo y en el uso relativamente limitado de mano de obra en sectores tradicionales. Es el caso, especialmente, de Honduras y Nicaragua. La baja calificación en el grupo de indicadores de inserción internacional tiene su base en que un país tiene una importancia muy reducida en el total de importaciones de Estados Unidos, reflejo de una baja capacidad de exportar al mercado más importante del hemisferio, y de que posee una estructura de exportaciones poco industrializada.

Dentro de la lista de indicadores se incluyó el de "actitud empresarial frente a la globalización",

aspecto que fue analizado mediante entrevistas directas con el sector empresarial centroamericano. En general, parece existir consenso acerca de la existencia de un grupo pequeño de empresarios ligados a grandes compañías, que conocen muy bien los propósitos de la apertura y las oportunidades y amenazas que significa competir en nuevas áreas de libre comercio. Por otra parte, un grupo mayoritario de empresarios estaría casi ignorando por completo las implicaciones que tendría un área comercial ampliada, como el ALCA. También es común encontrar quejas de parte de los pequeños y medianos empresarios, sobre las dificultades de acceso a recursos crediticios acordes con sus necesidades de transformación productiva. Dado el carácter mayoritario de las empresas pequeñas y medianas en los países centroamericanos, pareciera que éstas requieren esquemas de apoyo distintos a los aplicados hasta ahora (véase Capítulo 16).

Un elemento positivo de la organización empresarial en el ámbito regional es la coordinación de acciones a través de FEDEPRICAP, que agrupa a las principales organizaciones empresariales de la región (véase Capítulo 13). Aunque esta instancia se ha debilitado recientemente, continúa coordinando posiciones del sector ante los

gobiernos en torno a temas de interés regional, incluyendo la participación en áreas o zonas de libre comercio.

Costa Rica

Los indicadores de violaciones a los derechos humanos, grado de concentración de las exportaciones a los Estados Unidos de los diez princi-

pales productos como porcentaje del total exportado, y de competitividad del tipo de cambio real, obtienen calificaciones de muy satisfactorio en el contexto de los países americanos. Esto significa ausencia de violaciones a los derechos humanos, un grado de diversificación apropiado de las ventas externas y una política responsable en materia cambiaria.

En contraste, los grupos de indicadores sobre estructura macroeconómica y sectorial, política macroeconómica y vulnerabilidad comercial, resultan en calificaciones más desfavorables (Gráfico 5.1). En el primer caso, destacan el bajo crecimiento del PIB por habitante (promedio de cuatro años), la elevada tasa activa de interés real y el bajo nivel relativo de urbanización. Estos indicadores denotan que la economía costarricense tiene un escaso dinamismo, si se considera un promedio de cuatro años, y altas tasas de interés. En estos indicadores repercute el elevado déficit del gobierno central, que viene limitando las inversiones en infraestructura (factor dinamizador de la economía por su efecto en la producción presente y futura) y presiona al alza en las tasas de interés. Para 1997 se dio un crecimiento del producto del 3.2%; asimismo, las tasas de interés se han venido reduciendo por una menor presión del gobierno sobre el mercado financiero local (BID, 1998a), como resultado, entre otros aspectos, de un menor déficit fiscal del gobierno central con respecto al PIB y de aportes financieros de los entes públicos no financieros.

RECUADRO 5.7

El grado de preparación de Costa Rica: extracto del IV Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1997

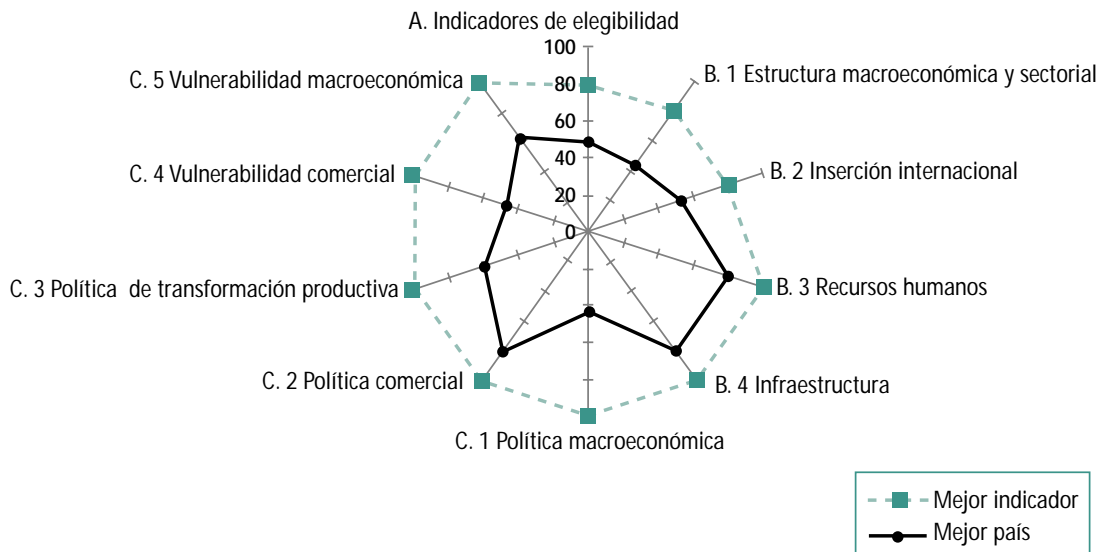
En los informes Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de 1995 y 1996 se presentó una evaluación del grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA. En 1997 los indicadores de elegibilidad mejoraron, pero están lejos de los estándares internacionales. En el grado de preparación estructural se observa un bajo dinamismo de la economía, un desarrollo apenas incipiente del mercado de capitales, y un sector exportador muy pequeño en el contexto de las importaciones de Estados Unidos. El

grado de preparación de políticas muestra (...) situaciones preocupantes: poca capacidad del gobierno para financiar obras de infraestructura, graves distorsiones en el mercado financiero (...) y, finalmente, vulnerabilidad comercial y macroeconómica (...). Estos resultados subrayan que los esfuerzos por estabilizar la economía no han sido lo suficientemente sólidos y eficaces."

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1998.

GRAFICO 5.1

Costa Rica: grado de preparación para participar en el ALCA



CUADRO 5.10

**Centroamérica: situación de los indicadores de grado de
preparación estructural al promediar la década de los 90 (16 indicadores)**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
B.1 Estructura macroeconómica y sectorial						
B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante Promedio de 4 años. 1993-1997	0.0	2.5	1.2	2.2	0.0	1.2
B.1.2 Profundidad financiera (M2-M1)/M2 Promedio de tres años, 1995-1997	72.7	81.3	58.1	63.4	77.3	84.5
B.1.3 Tasa activa de interés real Promedio de tres años, 1995-1997	13.0	13.5	8.7	9.9	25.0	9.0
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²) Último año disponible, 1997	62.8	281.7	100.4	53.4	36.1	35.4
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB Promedio de tres años, 1995-1997	18.5	13.0	24.2	19.1	33.7	7.6
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total). Último año disponible, 1997	43.0	48.4	41.8	39.3	74.1	55.5
B.2 Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador).						
B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios. Tasa de variación de cinco años, 1993-1997.	11.7	13.9	12.5	16.2	26.6	6.7
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EEUU. Último año disponible, 1996.	0.3	0.14	0.21	0.23	0.04	0.04
B.2.3 Porcentaje de exportaciones de manufacturas del total exportaciones. Último año disponible, 1997.	26.0	43.6	25.5	14.0	20.5	23.0
B. 3 Recursos humanos						
B.3.1 Índice de logro educativo. Último año disponible, 1997	2.6	1.8	1.4	1.6	1.8	2.8
B.3.2 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola) Último año disponible, 1997	79.8	72.0	63.2	58.2	60.2	79.9
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización. Último año disponible, 1996	4	3	3	2	3	4
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales. Último año disponible, 1996	4	4	4	3	3	3
B. 4 Infraestructura						
B.4.1 Número de líneas telefónicas por cada mil habitantes. Último año disponible, 1997	195.0	62.0	28.0	28.6	14.0*	a/144.0*
B.4.2 Km. de carretera pavimentada por millón de habitantes. Último año disponible, 1996	1,756.0	333	288.0	455.2	414.0*	1,365.8
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kw/ hora por habitante) Último año disponible, 1997	584.0	504.0	86.8	149.2	421.2	322.7*

a/ Todos los datos con asterisco(*) corresponden a 1994

Fuente: Anexo metodológico.

CUADRO 5.11

Centroamérica: situación de los indicadores de grado de preparación de las políticas al promediar la década de los 90 (21 indicadores)

Grado de preparación de políticas		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
C.1 Política macroeconómica							
C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central (% del PIB).	Promedio 95-97	-2.6	2.3	2.3	1.5	2.9	3.1
C.1.2 Crédito del sector privado/ crédito interno.	Promedio 95-97	80.8	82.1	89.7	84.4	20.4	86.0
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Promedio 95-97	6.9	4.6	0.1	-13.2	15.1	6.0
C.1.4 Impuestos comercio exterior/ ingresos tributarios	VAD 97	16.2	14.4	20.1	25.8	23.2	35.4
C.1.5 Impuesto sobre la renta (nivel de progresividad)	VAD 97	25.0	25.0	17.5	40.0	30.0	30.0
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Promedio 95-97	3.8	3.8	2.0	2.6	2.1	
C.2 Política comercial							
C.2.1 Media del arancel	VAD 97	9.7	10.2	10.2	10.1	10.1	5
C.2.2 Dispersión del arancel	VAD 97	7.9	7.6	7.4	7.5	7.5	7
C.2.3 Acuerdos ronda Tokyo firmados hasta mayo 1994.	VAD 97	4	3	3	4	3	1
C.3 Política transformación productiva							
C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	VAD 97	5.8	2.2	1.8	4.0	4.1	4.9
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	VAD 97	30	52	34	33	37	25
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	VAD 97	24.9	0.4	20.0	9.6	18.2	17.0
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	C.V. 95-97	13.4	28.9	9.05	11.0	7.7	7.0
C.4 Vulnerabilidad comercial							
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial (X+M)/PIB en porcentaje	Prom. 95-97	69.5	37.9	23.2	74.5	93.2	41.1
C.4.2 Grado concentración (exportaciones a EUA 10 productos principales como % total de exportaciones)	VAD 97	35.7	37.2	43.2	39.4	47.5	55.2
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EEUU (% exportaciones totales)	VAD 97	35.5	35.5	47.7*a/	69.0	40.6	7.5
C.5 Vulnerabilidad macroeconómica							
C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Promedio. 95-97	58.9	138.0	77.9	179.0	565.4	767.5
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Promedio 95-97	-4.9	-16.4	-7.7	-12.1	-27.2	-8.02
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	VAD 97	110.0	72.7	73.5	100.7	114.9	
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones bienes y servicios	Promedio 95-97	93.9	15.6	1.9	33.9	27.2*	31.6
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Promedio 95-97	22.7	15.2	9.7	24.2	-8.2	24.0

a/ Todos los datos con asterisco(*) corresponden a 1994.

Fuente: Anexo metodológico.

Los indicadores de política macroeconómica con más bajo desempeño son el ahorro corriente del gobierno central (como porcentaje del PIB) y la tasa pasiva de interés real. El mejoramiento de estos indicadores pasa por un cambio en la estructura tributaria y una mayor disciplina fiscal, entre otros aspectos.

La vulnerabilidad comercial, por su parte, muestra un coeficiente excesivamente elevado de apertura comercial y una fuerte dependencia de las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos. Estos indicadores alertan sobre condiciones externas desfavorables que podrían causar situaciones difíciles en el sector externo de la economía costarricense, dada su gran dependencia del comercio internacional. Es el caso, por ejemplo, de pérdidas en los términos de intercambio, por bajas en precios de productos agrícolas e incrementos en los precios de productos importados estratégicos, como el petróleo.

El Salvador

Este país ha venido recuperando su crecimiento económico luego de superar una de las más graves crisis políticas de su historia. El PIB creció con tasas de casi el 7% entre 1992 y 1995, y ha tendido a bajar en los dos últimos años²⁷. En relación con el grado de preparación para participar en áreas de libre comercio, destacan, en primer lugar, los indicadores con calificaciones de muy satisfactorio: el de estabilidad del tipo de cambio nominal, crecimiento anual de exportaciones y crecimiento anual de líneas telefónicas. Aunque el tipo de cambio nominal es bastante estable, no lo es el tipo de cambio real, que muestra un rezago importante. Esa situación puede ser mantenida por los ingresos en divisas, que se derivan de las remesas familiares y la abundante ayuda externa que recibe el país. El crecimiento anual de las exportaciones también es alto y contribuye, asimismo, a mantener un nivel aceptable de divisas. En 1997, la mayoría de los indicadores de estabilidad logró mantener una calificación de satisfactorio.

No obstante, varios indicadores obtienen calificaciones muy bajas en comparación con otros países del hemisferio. En materia del grado de preparación estructural, quizá lo más preocupante es la situación de los indicadores sobre infraestructura, pues el país evidencia un rezago importante en cuanto al número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, los kilómetros de carretera pavimentada por cada millón de habitantes y el consumo de energía eléctrica. Ello se

explica por la falta de inversiones y la destrucción de infraestructura por los conflictos armados ocurridos en el pasado reciente.

En cuanto al grado de preparación de políticas, el gasto público en educación (como porcentaje del PIB) y el número de alumnos por profesor en primaria, muestran que El Salvador debe invertir recursos crecientes para disminuir las brechas con respecto a países grandes de

RECUADRO 5.8

La economía salvadoreña: extracto del Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano de El Salvador

La economía experimentó avances importantes en los años noventa. La renovación del ritmo de crecimiento de la producción durante la primera mitad de la década, la estabilización de la economía y los cambios institucionales y normativos en la política económica han convertido estos años en unos de los más intensos en transformaciones económicas. Entre 1992 y 1995, la producción creció a tasas no menores del 6% y la sociedad se vio inmersa en un auge que elevó el consumo del salvadoreño promedio, a la vez que creció el ahorro nacional; la inflación bajó a un dígito y se mantuvo la estabilidad cambiaria; se fortaleció el manejo fiscal y se conservó la solvencia financiera externa. La década también observó la privatización del sistema financiero, la reforma de los sistemas arancelarios, políticas de desregulación y de defensa del consumidor, y la negociación de acuerdos comerciales internacionales.

No obstante los logros alcanzados, la pauta de crecimiento y la modernización plantean algunos problemas para la disminución de la pobreza, la creación de empleo y la reducción de las desigualdades regionales. Ciertamente, el crecimiento económico perdió energía después de 1994 y sólo la ha recuperado moderadamente, poniendo presión sobre la tasa de desocupación; la agricultura, donde se concentra la pobreza, ha continuado rezagándose y los contrastes del desarrollo entre las áreas rural y urbana tienden a marcarse más; la apertura reciente de la brecha fiscal y el aumento del endeudamiento externo de corto plazo están elevando el riesgo de la estabilidad futura, y los fraudes financieros de 1997 debilitaron la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

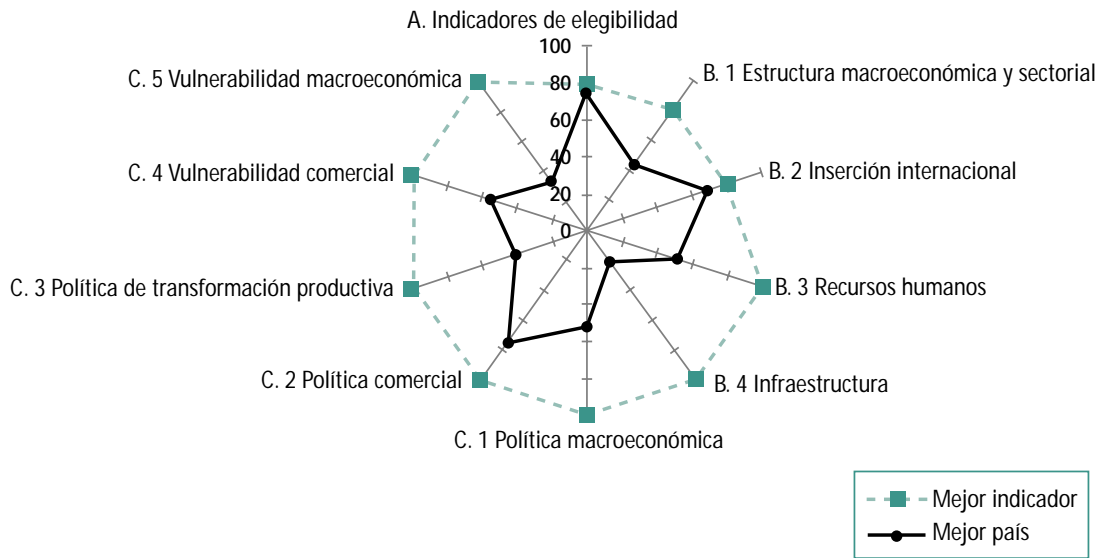
Fuente: Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible; PNUD, El Salvador, 1999.

“¿Qué pasa con los artesanos, carpinteros, pequeños agricultores en términos económicos frente a la importación de todos estos artículos que ellos habitualmente producían?”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

GRAFICO 5.2

**El Salvador:
grado de preparación para participar en ALCA**



América. Asimismo, existe una elevada concentración de las exportaciones de prendas de vestir a Estados Unidos, lo que hace al país muy vulnerable a factores externos. Por último, El Salvador muestra una preocupante vulnerabilidad macroeconómica, pues el saldo comercial, la competitividad del tipo de cambio real y los intereses totales de la deuda externa entre las exportaciones de bienes y servicios son desfavorables.

Todo lo anterior sugiere que El Salvador, con miras a una mejor preparación para ingresar en áreas de libre comercio más amplias, debe realizar un particular esfuerzo en mejorar su infraestructura de energía, telecomunicaciones y carreteras, aumentar su gasto público en educación y reducir su vulnerabilidad comercial (diversificando su perfil exportador) y macroeconómica. Además, debe tenerse presente que no dispone de una oficina gubernamental o privada que se especialice en la promoción de las exportaciones, como sí la tiene la mayoría de los países de América.

Guatemala²⁸

Guatemala es el país que tiene el mayor PIB y la más numerosa población de Centroamérica. Sin embargo, pese a esta situación de ventaja relativa, ha tenido serios problemas internos, como el conflicto armado más prolongado del hemisfe-

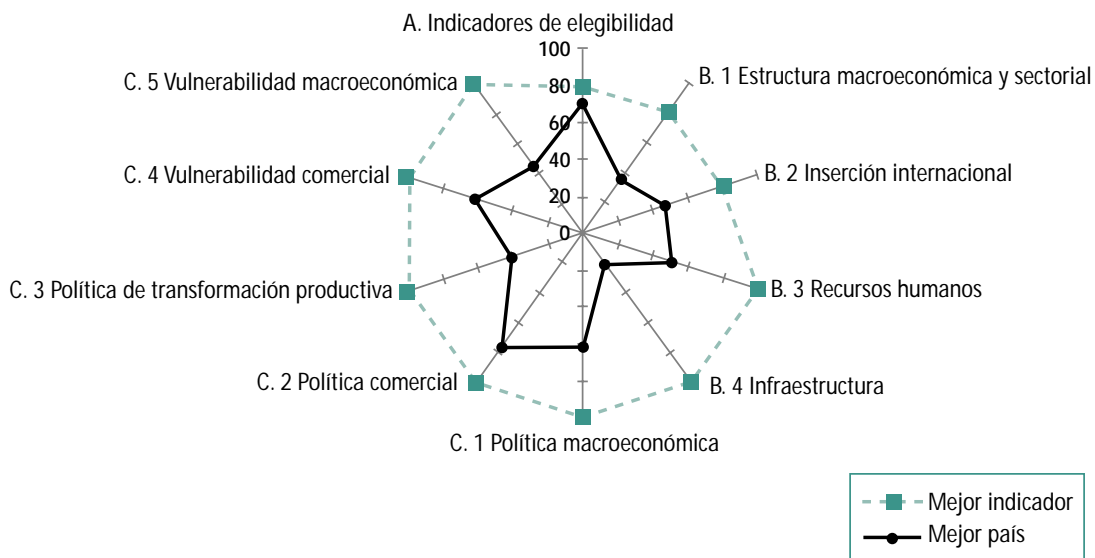
rio, una desigual distribución del ingreso y bajos niveles educativos, entre otros. Las nuevas autoridades políticas, constituidas en enero de 1996, aceleraron las pláticas de paz y el desarrollo exitoso de las negociaciones culminó con la firma, el 29 de diciembre de 1997, del Acuerdo Global de Paz Firme y Duradera. Esta situación proporcionó un mejor ambiente en organismos de cooperación internacional, que se vio reflejado en un apoyo financiero por aproximadamente 2,000 millones de dólares²⁹.

En el caso de Guatemala, la calificación de muy satisfactorio es para los indicadores de estabilidad del tipo de cambio nominal, medida por el coeficiente de variación en el período 1995-1997 (aunque el tipo de cambio real mostró un desfase importante); la tasa pasiva de interés real, la que, sin embargo, en 1997 fue negativa en términos reales, lo que provocó algunas salidas de capital (CEPAL, 1998) y el nivel del impuesto sobre la renta. Otros indicadores que se mantienen cerca de ese nivel son el crecimiento de las exportaciones para los últimos cinco años (1992-1996), en el que tuvieron una destacada participación los productos no tradicionales; y la preparación del país para participar en negociaciones comerciales (Guatemala tiene el sistema de coordinación más efectivo del área para la participación del sector privado en las negociaciones)³⁰.

El indicador del grado de concentración de

GRAFICO 5.3

**Guatemala:
grado de preparación para participar en ALCA**



RECUADRO 5.9

**El grado de preparación de Guatemala:
extracto del informe Guatemala: los contrastes del desarrollo humano**

De acuerdo con los datos seleccionados para 1994-1996, la elegibilidad macroeconómica de Guatemala (...) puede considerarse satisfactoria. Guatemala tiene una economía estable, si bien podría mejorarse el desempeño en materia de inflación y del déficit externo. El grado de preparación de las estructuras productivas y sectoriales, en cambio, no es satisfactorio (...). La economía guatemalteca es de naturaleza desequilibrada: si bien se mantiene estable, genera exportaciones y refleja cierto desarrollo

financiero, simultáneamente en su conjunto crece poco, incluye un amplio sector atrasado, cuenta con recursos humanos poco calificados y una infraestructura deficiente. La vulnerabilidad comercial o macroeconómica de Guatemala no es especialmente alta en relación con otros países (...). Sin embargo, dos situaciones debieran recibir atención: primero, la elevada proporción de exportaciones de maquila dentro del total de exportaciones a los Estados Unidos (y) segundo, la reducida tasa de ahorro doméstico. Finalmente, la preparación de

políticas presentó un grado apreciable de diversidad entre 1994 y 1996. Las políticas financieras o de comercio exterior colocan a Guatemala en una situación satisfactoria cuando se compara con otros países; sin embargo, las políticas vinculadas con el gasto público corresponden a situaciones no satisfactorias y reflejan, al menos en parte, la debilidad fiscal del país.

Fuente: Sistema de las Naciones Unidas, Guatemala, 1998,a.

las exportaciones hacia Estados Unidos como porcentaje total del total de exportaciones es satisfactorio. Por último, el monto total de la deuda externa y el pago de intereses presenta una situación favorable para la economía de Guatemala. Un aspecto aún más favorable, en materia de endeudamiento externo, fue el acuerdo de la deuda bilateral entre Guatemala y España cuyo saldo total fue reducido de 660 millones a 125 millones de dólares (CEPAL, 1997).

En cuanto a los grupos de indicadores que

son insatisfactorios (Gráfico 5.3) destacan: la estructura macroeconómica, donde el indicador de profundidad financiera muestra un débil desarrollo del mercado de capitales; el bajo grado de urbanización; la situación de los recursos humanos, donde los niveles de alfabetización y años de escolaridad son bajos respecto de Estados Unidos y países pequeños de América del Sur; la infraestructura de carreteras, energía eléctrica y líneas telefónicas (aunque recientemente se han tomado acciones para que el sector priva-

do pueda invertir sumas importantes para mejorar en este aspecto)³¹. Relacionados con los puntos referidos, los indicadores de política de transformación productiva, tales como el gasto en educación y el crecimiento de líneas telefónicas, resultan muy insuficientes. Sobresalen el bajo porcentaje del PIB dedicado a la educación y el número de alumnos por profesor en primaria, situación corroborada por empresarios, que expresaron su preocupación acerca del nivel de alfabetización y capacitación técnica de la mano de obra en el país.

Estos resultados son, en buena medida, similares a los reportados por el informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo* publicado por el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Sin embargo, algunas diferencias en la metodología implican diferencias en la calificación de ciertos indicadores (Recuadro 5.9).

Honduras

Una primera impresión del gráfico de Honduras es que tiene una arista muy saliente (política comercial), cuya base son aranceles reducidos, acuerdos con políticas semejantes de otros países que fomentan estrategias de apertura económica (Gráfico 5.4). Sin embargo, esa política de apertura no está acompañada, en general, de esfuerzos similares en otras áreas igualmente importantes en el grado de preparación de un país

para participar en áreas de libre comercio.

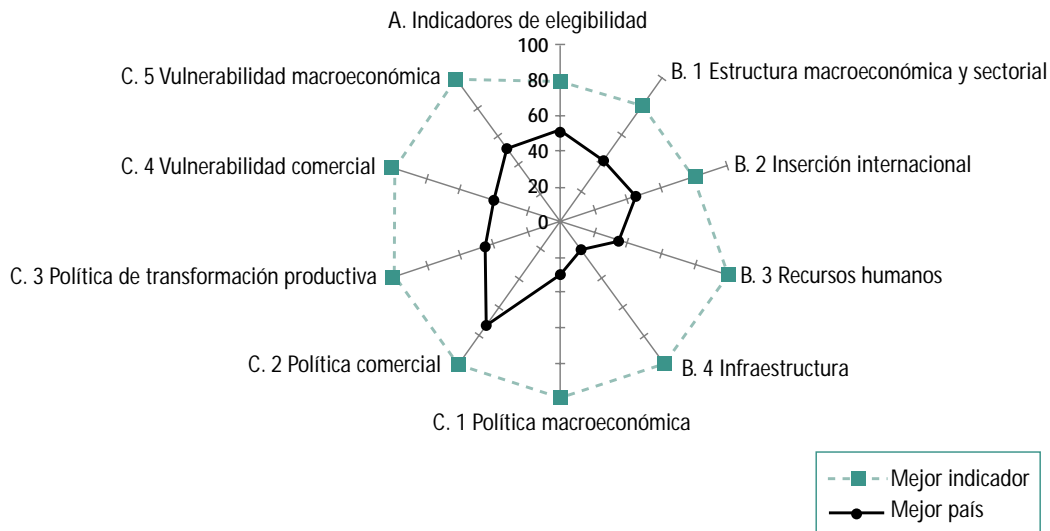
En Honduras, los indicadores de no violación de los derechos humanos, crecimiento anual de las exportaciones para el período 1993-1997 y competitividad del tipo de cambio real, obtienen calificación de muy satisfactorio. El aumento de las exportaciones tiene su explicación en el dinamismo de la actividad maquiladora y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, especialmente camarones, langosta, productos de limpieza, textiles, aceite de palma y algunos bienes agrícolas³². El Gráfico 5.4 no incorpora los efectos del huracán Mitch que, según los estudios disponibles, afectó severamente la producción hondureña y su futura capacidad de crecimiento (véase Capítulo 9).

El adecuado desempeño del tipo de cambio se debió, en buena parte, a que desde abril de 1996, en función de los diferenciales de inflación esperados en el país y sus principales socios comerciales. No obstante, mantener un tipo de cambio competitivo implicó sacrificar una tasa baja de inflación y obtener el incremento de precios más elevado en Centroamérica durante 1996. Por otra parte, los grupos de indicadores que presentan calificaciones de muy insatisfactorio son:

► La estructura macroeconómica y sectorial, donde se observa un pequeño crecimiento del PIB por habitante (promedio) durante cuatro años (cerca al cero por ciento) y un nivel relativamente

GRAFICO 5.4

**Honduras:
grado de preparación para participar en el ALCA**



bajo de urbanización;

▀ La infraestructura, que incluye carreteras, consumo eléctrico y número de líneas telefónicas; el gobierno disminuyó la inversión pública en estas áreas, como medida para controlar el déficit fiscal.

▀ La política macroeconómica también resultó crítica y en ella sobresalen las altas de tasas de in-

terés, que dificultan la dinamización la economía, la fuerte dependencia de los impuestos del comercio exterior y la capacidad de las reservas netas para cubrir las importaciones.

▀ La política de transformación productiva, donde se observa un nivel insuficiente de gastos en materia educativa y protección de áreas silvestres.

▀ Por último, la vulnerabilidad macroeconómica tuvo una calificación de muy insatisfactoria, puesto que la deuda externa resulta excesiva, al igual que el déficit comercial.

Los indicadores de elegibilidad han venido mejorando como resultado de una "... política económica que se dirigió a profundizar la estabilización mediante un disciplinado y austero manejo de las finanzas públicas y los agregados monetarios para contener la inflación y ajustar los desequilibrios interno y externo" (CEPAL, 1998a).

Nicaragua

Por quinto año consecutivo, la producción nicaragüense creció a tasas que oscilan entre un 3.3% en 1994 y un 6.4% en 1996, ésta última, la más elevada de los últimos diecisiete años. "Así, la estabilidad económica, el avance de los procesos democráticos, el dinamismo del sector externo y la confianza de los inversionistas, se conjugaron en 1996 para el logro de un desempeño económico muy satisfactorio. Sin embargo, se debe remarcar que la actividad económica se encuentra aún muy por debajo de los niveles alcanzados hace ya dos décadas" (CEPAL, 1997).

Nicaragua ha logrado importantes arreglos con sus acreedores para condonar una parte importante de la deuda externa y renegociar la restante. El monto total de la deuda externa, al finalizar 1996, era de 6,105 millones de dólares, cuando en 1995 fue de 10,300 millones. La deuda interna, por su parte, ya absorbe alrededor del 22% del presupuesto del gobierno. El país deberá continuar reduciendo sus elevadas deuda pública interna y externa, si desea asegurar un crecimiento sostenido.

Al igual que en el caso de Honduras, el gráfico de Nicaragua tiene una arista muy saliente (política comercial), resultado de políticas que fomentan estrategias de apertura económica (Gráfico 5.5). Sin embargo, no parecen concretarse esfuerzos similares en otras áreas igualmente importantes en el grado de preparación de un país para participar en áreas de libre comercio.

En el estudio sobre el grado de preparación

RECUADRO 5.10

La economía hondureña: extracto del Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras 1998

El desempeño reciente de la economía hondureña pone en evidencia importantes logros en materia de estabilización macroeconómica: reducción de las brechas externa y fiscal, auge de las exportaciones, adaptación de la oferta al mercado internacional en algunas ramas (como la actividad maquiladora), impulso naciente de la actividad turística, reducción del endeudamiento externo, control de la inflación y aumento sostenido de las reservas internacionales.

Sin embargo, también revela un conjunto de características estructurales que pueden limitar la conversión de esos avances, en sustento del desarrollo humano. El hecho de que la economía presente cambios debe ser matizado con dos observaciones: a) estos cambios no se acompañan de una reducción de las profundas inequidades que caracterizan a la economía y sociedad hondureñas; b) algunos de ellos se deben a factores externos coyunturalmente favorables, por lo cual no se puede decir que van a ser permanentes y menos irreversibles.

Existe ineficiencia de las políticas macro de corto plazo para promover el crecimiento con estabilidad y reducción de las brechas sociales. El desafío fundamental que brota claramente es el de revertir, en forma urgente, lo que ha sido la tendencia permanente durante los últimos veinte años: el crecimiento del PIB per cápita ha sido nulo.

Fuente: PNUD, Honduras, 1998.

"El crecimiento económico esta sostenido con alfileres si no se soluciona el problema de la pobreza"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, HONDURAS

de Nicaragua los indicadores que reciben la calificación de muy satisfactorio son el crecimiento anual de las exportaciones y la competitividad del tipo de cambio real. Este resultado se explica, en buena medida, por el incremento en las exportaciones no tradicionales, así como por el aumento de los productos industriales, parti-

cularmente la confección de ropa. Por otro lado, las devaluaciones efectuadas en los últimos años corresponden, en gran parte, al diferencial de precios internacionales entre los países con los que Nicaragua comercia. Sin embargo, estas devaluaciones tienen un efecto negativo sobre el nivel general de precios internos.

RECUADRO 5.11

La globalización presenta efectos sociales diferenciados sobre las economías campesinas, en detrimento de las más pobres

La apertura comercial y el ajuste estructural, propios del actual proceso de globalización, han creado un marco macroeconómico desfavorable para la producción agropecuaria. Al menos ésta es la experiencia que se desprende de un estudio recientemente publicado por la CEPAL, que se centró en dos países centroamericanos –Honduras y Nicaragua– y en México.

La importación de alimentos y materias primas baratos ha reducido la rentabilidad y agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos, oleaginosas, lácteos y carnes. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector. La mayor parte de los productores ha sido afectada aunque existen ganadores y perdedores en este proceso en curso.

La retirada de los Estados de algunas de las funciones que antes desempeñaban, así como el redimensionamiento y la desaparición de empresas estatales, han creado importantes vacíos institucionales que no han sido llenados por el sector privado, situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros y servicios agropecuarios. Los pequeños productores rurales resultan particularmente afectados por este proceso, dada su precariedad económica. Se observa igualmente una regresión tecnológica de la agricultura campesina.

Diversas tipologías de productores rurales indican que éstos son muy heterogéneos de-

bido a que tienen diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros, así como niveles dispares de acceso a instituciones y mercados. Por ello, los impactos de la globalización son también diversos y las medidas diseñadas para fomentar la pequeña agricultura tienen que partir de esta heterogeneidad para poner en marcha políticas diferenciadas por tipo de productor y no sólo políticas de alcance generalizado.

La economía campesina en los tres países estudiados es una unidad familiar multiactiva con diversas fuentes de ingreso y combinaciones: producción agrícola, ganadería en pequeña escala, venta de fuerza de trabajo en mercados laborales regionales o en ciudades, pequeño comercio, artesanías, actividades informales y emigración.

Los distintos tipos de familias campesinas tienen estrategias de ingreso claramente discernibles. Su rasgo común es el esfuerzo de valorizar sus recursos y activos en los diferentes mercados y actividades a los cuales tienen acceso. Entre estas estrategias figuran la seguridad alimentaria familiar mediante el autoconsumo, la producción de productos básicos intercalados y la ganadería familiar. Esta última sirve de importante fuente de ahorro. La principal forma de ajustarse a la crisis rural es a través de su participación cada vez más activa en el mercado laboral en actividades extra-agrícolas de carácter informal.

Pese a la política social y a los programas de combate a la pobreza puestos en marcha en los tres países, la pobreza y la pobreza

extrema han aumentado durante la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente asociado con una economía incapaz de generar suficientes empleos y con la caída de los salarios reales.

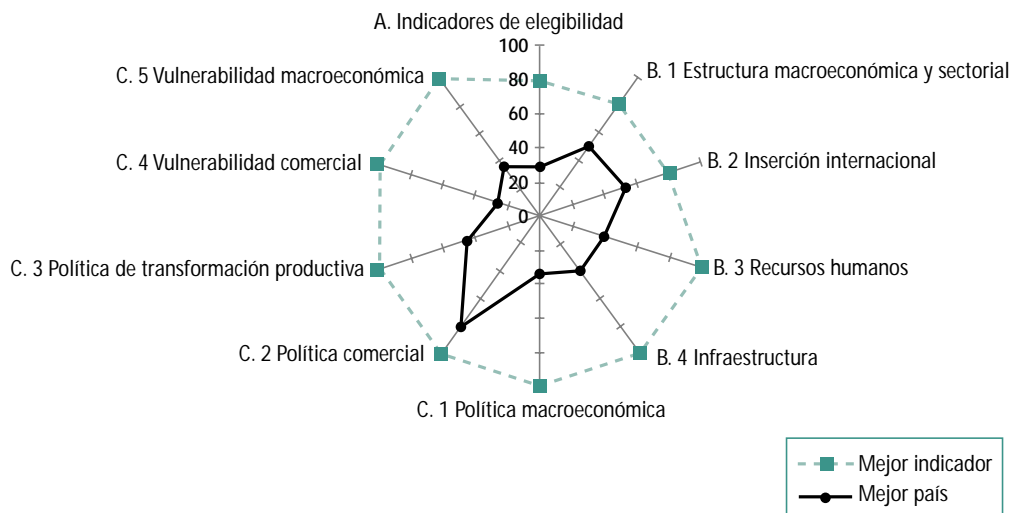
Según se desprende de las encuestas consultadas, una familia campesina tiene más probabilidades de ser pobre cuando: a) sus activos territoriales son pocos y sus ingresos dependen sólo de la agricultura, b) el tamaño de la familia es grande y el índice de dependencia económica alto, c) tienen pocos o ningún adulto trabajando en los mercados laborales, d) carecen de capital de migración y no participan en los flujos migratorios, e) tienen un bajo nivel de escolaridad, f) no pertenecen a organizaciones campesinas y redes locales de solidaridad, y g) forman parte de un grupo étnico.

Entre las recomendaciones para mejorar la situación de las familias campesinas se sugiere diseñar políticas diferenciadas, de nueva generación, orientadas a reforzar el capital humano, el capital social y las instituciones rurales y, con ello, la capacidad de las familias de aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos que acompañan a la globalización.

Fernando Rello. CEPAL, LC/MEX/R.672, 1998. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

GRAFICO 5.5

Nicaragua: grado de preparación para participar en el ALCA



El grupo de indicadores que reflejan un desempeño deficiente o muy insatisfactorio son recursos humanos, infraestructura, las políticas macroeconómicas y de transformación productiva, vulnerabilidad comercial y macroeconómica. Estos indicadores muestran que Nicaragua tiene que concentrar esfuerzos, principalmente, en mejorar la educación y la infraestructura, que son precisamente los sectores mencionados por los sectores privado y gobierno como prioritarios. Sin una mayor tasa de alfabetización y cobertura educativa, mejor educación técnica y una mejora significativa en el sector de telecomunicaciones e inversiones en carreteras rurales y en puertos, se dificulta una participación ventajosa en áreas de libre comercio. Otro factor de relevancia para la inversión es la seguridad personal y la protección de la propiedad privada.

Panamá

Panamá se caracteriza por tener una economía *sui generis* en relación con las demás economías del istmo. Muestra una mejor preparación que el resto de las naciones centroamericanas para participar en iniciativas de libre comercio. Buena parte de este resultado se debe al aumento en las exportaciones para el último año (1997), gracias al crecimiento registrado en el sector manufacturero. En este país, la agricultura e industria juntas representan un 18% del PIB³³ ;

el comercio, el transporte, la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias aportan un 57% (actividades estrechamente ligadas a los sectores exportadores de servicios) y el sector estatal un 10.5%. Por ello, un indicador como el grado de participación en las importaciones de Estados Unidos muestra un nivel muy reducido, resultado de la escasa vocación agropecuaria e industrial del país.

El nivel salarial es muy elevado, en parte porque las remuneraciones son en dólares y no es posible reducirlas vía devaluaciones. En ese sentido, una opción para Panamá sería ofrecer mayores alternativas de trabajo en ocupaciones calificadas.

En relación con el grado de preparación para participar en áreas de libre comercio, destaca el hecho de que el conjunto de indicadores de elegibilidad es el mejor de Centroamérica y uno de los mejores de América, gracias a la estabilidad en precios, saldo fiscal positivo, tipo de cambio fijo (uso del dólar como moneda) y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, los indicadores de índice de logro educativo y media del arancel muestran calificaciones muy favorables.

En contraste, Panamá presenta grandes debilidades, especialmente en cuanto al grado de preparación de políticas. En el ámbito macroeconómico, mantiene una elevada tasa pasiva de interés real y una alta dependencia de los impuestos de comercio exterior para financiar los gastos

del gobierno central. En materia de política comercial, tiene muy poca experiencia en tratados comerciales, dado que no fue sino hasta 1997 que se integró a la OMC. En las políticas de transformación productiva, Panamá tiene un área protegida reducida en relación con países del hemisferio y un bajo crecimiento anual en líneas telefónicas. Finalmente, el país tiene una vulnerabilidad macroeconómica importante: el total de la deuda externa, comparado con las exportaciones de bienes y servicios, es alto, lo mismo que el saldo comercial como porcentaje del PIB y los intereses de la deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios.

Los indicadores anteriores señalan que, para ingresar en áreas de libre comercio más amplias que la centroamericana, Panamá debe fortalecer especialmente el grado de preparación de sus políticas macroeconómicas y de transformación productiva, al mismo tiempo que procura disminuir su vulnerabilidad comercial y macroeconómica. En el caso de este país debe recordarse, una vez más, que se trata fundamentalmente de una economía de servicios y no tanto de una economía basada, por ejemplo, en la exportación de bienes agropecuarios e industriales. Sin embargo, la necesidad de superar los elevados índices de desempleo abierto parecen fortalecer la tesis que sugiere impulsar nuevas actividades productivas (vía mayor diversificación), cuyo destino final sean mercados no tradicionales, sin descuidar los logros alcanzados en materia de servicios.

RECUADRO 5.12

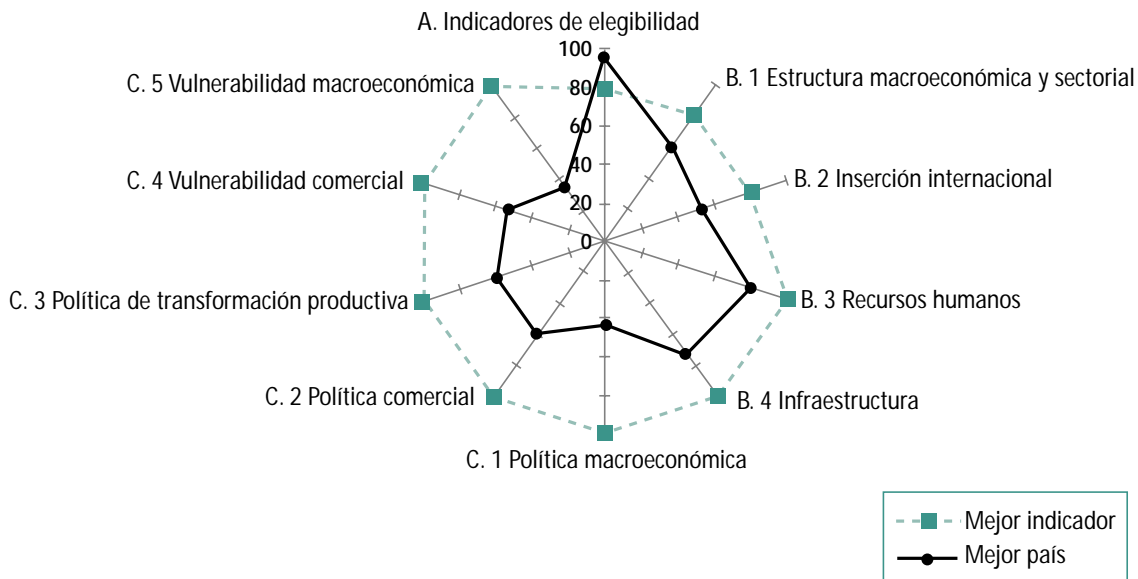
Efectos del huracán Mitch en el grado de preparación de los países

Diversos estudios han cuantificado las enormes pérdidas de infraestructura física, económica, social y ambiental provocadas por el huracán Mitch (INCAE, 1998; CEPAL, 1998; CEPREDENAC, 1998, CEPSA; 1998). El desastre ha sido de tal magnitud que “dependiendo del país afectado se habla de 30 a 50 años de retroceso” (CEPREDENAC, <http://www.sinfo.net/cepredenac/mitch/>).

Todos los países centroamericanos han sido afectados, pero las pérdidas mayores fueron para Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Dados los daños referidos y si se considera que los países que obtuvieron las calificaciones más bajas en cuanto a su preparación para una integración comercial a nivel hemisférico fueron, precisamente, los más perjudicados con el huracán Mitch, pareciera importante replantear las prioridades regionales en materia de infraestructura. Dos prioridades podrían ser, por un lado, reconstruir las obras dañadas que sean fundamentales para la recuperación de los países en el corto plazo y, por otro, definir aquellas obras que permitirían, en un futuro, mejorar la preparación de los países para participar en áreas de comercio más competitivas.

GRAFICO 5.6

**Panamá:
grado de preparación para participar en el ALCA**



RECUADRO 5.13

El desafío de la preparación de los pequeños y medianos empresarios

La mayoría de las empresas centroamericanas son pequeñas y medianas, cuya preparación para competir en la economía internacional es clave para la región (véase Capítulo 13). Asuntos que cobran gran relevancia en este sentido son los siguientes:

- ▶ El conocimiento de las implicaciones que tendría, para las actividades de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la región, una mayor apertura a economías más desarrolladas.
- ▶ La ejecución de políticas regionales de fomento industrial para las PYMES, que sean acordes con los mandatos de la OMC. Esto podría contemplar asuntos como el acceso apropiado a líneas de crédito, la participación en licitaciones, tasas de interés preferenciales para la creación de nuevas empresas, reconversión productiva, inversiones en ciencia y tecnología, crédito de exportación, etc.
- ▶ Los servicios que las cámaras empresariales pueden

brindar para apoyar, aún más, la competitividad de las empresas, pues las PYMES deberían estar en capacidad de convertirse en empresas competitivas exportadoras o en empresas proveedoras de empresas exportadoras grandes, nacionales y extranjeras.

▶ El diseño de un sistema de apoyo a la exportación de las PYMES. Hay que dar facilidades a las empresas, por ejemplo, mediante el acceso fácil a bases de datos sobre países y destinos de exportación, y la creación de oficinas en países hacia los que se exporte o se desee exportar. Una función de estas oficinas sería buscar nichos para las pequeñas empresas en mercados como México, Estados Unidos y Europa. Los gastos podrían ser compartidos entre los sectores público y privado.

▶ La reforma de los entes públicos de capacitación técnica, para fortalecerlos y aumentar su utilidad para los pequeños y medianos empresarios.

“El reto de la globalización no es solo la penetración a terceros mercados sino la complementación entre los centroamericanos para buscar economías de escala. Pero la integración no es solo un asunto táctico, una reacción defensiva ante la globalización”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

Desafíos de la inserción inteligente en la economía internacional

La evidencia empírica sugiere que Centroamérica, como región, y a pesar de la ALIDES, no ha aplicado en la práctica una estrategia coherente para enfrentar su inserción en la economía internacional. Es evidente que se desea impulsar un regionalismo abierto, pero la ejecución de políticas regionales que eleven el grado de preparación de los países para participar en áreas comerciales muy competitivas y con economías más desarrolladas, muestra rezagos importantes respecto a los acuerdos presidenciales. Tampoco están claros los incentivos para aumentar la competitividad de la mayoría del empresariado de la región (Recuadro 5.13).

Los países centroamericanos, hasta ahora, han concentrado sus mejores esfuerzos en resolver los problemas relacionados con las negociaciones comerciales, pero ha sido menor el empeño en avanzar en la preparación de sus economías para lograr una inserción de calidad en la economía internacional. Pareciera imprescindible insistir en la necesidad de distinguir en-

tre negociaciones comerciales y el grado de preparación de los países y de la región. En consecuencia, fijar metas y un cronograma de tareas podría mejorar el grado de preparación regional. Dar seguimiento a los esfuerzos emerge como asunto prioritario, de manera que Centroamérica pueda estar en una situación más ventajosa, de cara a las oportunidades que puede ofrecer un mercado más amplio y libre, como el de la región hemisférica u otros bloques comerciales.

Existe un conjunto de factores que limitan la capacidad de la integración regional para, mediante un área centroamericana de libre comercio, apoyar el grado de preparación de los países. Estos factores son:

- ▶ Insuficiente labor de coordinación y compromiso para armonizar políticas fiscales y financieras.
- ▶ Falta de aprobación de varias leyes sobre derechos de propiedad intelectual.
- ▶ Ausencia de un tratado regional para regular y uniformar los incentivos a las inversiones extranjeras.

- ▶ Ausencia de un tratado regional en materia laboral, que tienda a armonizar ciertos costos y dar un tratamiento similar en relación con la organización de los trabajadores.
- ▶ Necesidad de diseñar un plan de largo plazo que equipare las condiciones educativas de los países centroamericanos con estándares internacionales de países industrializados.
- ▶ Ausencia de monitoreo sobre la aplicación del nuevo reglamento de origen de las mercancías.
- ▶ Falta de adecuación de los reglamentos de cláusulas de salvaguardia y prácticas desleales, a las necesidades de los productores locales.

Estos desafíos plantean la necesidad de lograr avances significativos en la coordinación y convergencia de las políticas macroeconómicas, con el propósito de perfeccionar la zona comercial centroamericana y ampliar las oportunidades de comercio intra y extrarregionales. En materia financiera, por ejemplo, es urgente una armonización mínima en normativas prudenciales, incluyendo el intercambio expedito de información, adecuada coordinación del CMCA con los entes supervisores de los sistemas financieros centroamericanos y otras instituciones financieras y la Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio (BOLCEN). En materia fiscal, es urgente la coordinación entre el CMCA y los ministros de hacienda o finanzas, mediante el establecimiento de acuerdos regionales sobre política económica.

Por su parte, el estudio del grado de preparación de los países establece como factores críticos la mejoría en el desempeño de la política macroeconómica, la definición de políticas claras de transformación productiva, la eliminación de los déficits en infraestructura y la disminución de la vulnerabilidad macroeconómica y comercial. Un punto relevante, subrayado por las personas entrevistadas, es la necesidad de perfeccionar la coordinación de los sectores público y privado para la negociación de tratados comerciales.

Un foro importante para los países de la región es el grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas del ALCA. En dicho foro ha quedado en evidencia que, en general los países pequeños están en gran desventaja con respecto a los más grandes, en los siguientes aspectos: sistema tributario acorde con el libre comercio, débil desarrollo del mercado de capitales, déficit de la balanza comercial, elevado peso de la deuda externa, infraestructura, sistema educativo, bajo

nivel de industrialización y actitud empresarial ante la globalización, entre otros. Adicionalmente, el tamaño de los mercados representa una desventaja enorme por las limitaciones productivas y de recursos que se derivan de esa situación. Estas circunstancias particulares señalan la importancia de incluir en las deliberaciones sobre el ALCA asuntos tales como³⁴:

- ▶ Trato diferenciado: concesión de períodos más largos para la implementación de distintos compromisos y excepción temporal de ciertas obligaciones.
- ▶ Compromiso de los países desarrollados a prestar cooperación técnica en aquellas áreas donde los países tengan mayores desventajas competitivas: negociaciones comerciales, mecanismos e apoyo a la competitividad de las empresas, infraestructura, educación y administración de tratados de libre comercio, entre otras³⁵.
- ▶ Apoyo para el financiamiento de las inversiones en infraestructura básica.

Sin embargo, estos temas no debieran convertirse en una excusa para que los países centroamericanos dejen de organizarse apropiadamente para mejorar sus capacidades y preparación para participar en áreas comerciales más competitivas.

Finalmente, la medición del grado de preparación de los países centroamericanos, a partir del análisis del perfeccionamiento de la zona comercial del istmo y de la aplicación de la metodología considerada en este estudio, sugiere la conveniencia de dar continuidad a este ejercicio. La medición periódica del grado de preparación contribuiría a evaluar el tipo de inserción internacional que la región está teniendo, al recoger en forma más clara y frecuente las limitaciones y oportunidades que los países tienen para enfrentar la globalización. Asimismo, ayudaría a medir el grado de perfeccionamiento del MCCA, facilitaría el intercambio de información que puede ser de utilidad para mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas, infraestructurales y ambientales de la región en su conjunto, y permitiría identificar los factores críticos que estarían constituyéndose en frenos para el desarrollo de las capacidades competitivas de los países.

Un análisis regional de este tipo, efectuando por la sociedad civil, las entidades de integración regional y representantes de los gobiernos, podría contribuir a guiar los futuros estudios y las

decisiones que las autoridades políticas deben tomar. Es necesario, no obstante, validar los indicadores utilizados y establecer compromisos de trabajo para actualizarlos. Encuentros periódicos entre representantes de la sociedad civil y

los gobiernos para perfeccionar la metodología de este estudio, mejorar la calidad y acceso a la información, intercambiar información y comentarios pueden resultar de mucho beneficio para la sociedad centroamericana.

Notas

1 Desde 1991, los países andinos disfrutaban de un régimen especial dentro del sistema generalizado de preferencias europeo, lo que significa una desventaja competitiva para los productos industriales centroamericanos (Fallas et al, 1997). Sin embargo, en 1998 una resolución de la Unión Europea otorgó las mismas preferencias a los países centroamericanos.

2 El tema del libre comercio adquirió una especial importancia desde la Cumbre Presidencial Interamericana celebrada en Miami en diciembre de 1994, donde los presidentes del hemisferio adquirieron el compromiso de impulsar el ALCA.

3 Es importante tener presente que se han elaborado estudios sobre diversos temas muy relacionados con el grado de preparación de los países. La contribución de CEPAL, el BID, FEDEPRICAP, el CMCA, para mencionar algunos, es notable y no debe ser omitida. En particular, destacan los trabajos realizados por el proyecto BID/CMCA sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica (López, 1994) y el BID/FEDEPRICAP, sobre competitividad de los sectores productivos centroamericanos.

4 El ejercicio realizado en Guatemala muestra la utilidad de esta metodología para analizar el grado de preparación de los países para competir en áreas de libre comercio. De ahí su importancia como fuente de información y referencia para este estudio regional. Sin embargo, este capítulo no toma los resultados del informe de Guatemala, puesto que la metodología comparativa empleada aquí difiere de la aplicada en él, debido a la inclusión de algunas variables y a los criterios de valoración utilizados en cada caso.

5 Un detalle del significado y los efectos sociales de la crisis vivida por Centroamérica durante los años 1979 y 1984 puede verse en CEPAL 1986.

6 Una evaluación de los procesos de ajuste en Costa Rica, Honduras y Panamá durante la década de 1980 puede verse en Fallas y Rivera, 1988.

7 Llama la atención, asimismo, el estancamiento de estas exportaciones en una cifra cercana a los mil millones de dólares anuales.

8 Un análisis detallado de la situación económica reciente de los países centroamericanos puede verse en las publicaciones de la CEPAL y el CMC, citadas en la bibliografía.

9 Resolución N° 26-96. Posteriormente la Resolución N° 54-96, de diciembre de 1996, estableció la lista completa de bienes con las distintas tarifas antes referidas.

10 Un detalle de los avances en materia tributaria hasta el año 1994 pueden verse en Corleto y Pérez, 1994.

11 Un análisis detallado sobre convergencia de la política fiscal que incluye ingresos corrientes, gasto público, déficit y financiamiento del sector público y deuda pública, puede ver en Corleto y Pérez, 1994.

12 Propuestas específicas en armonización de políticas en el ámbito regional pueden verse en Corleto y Pérez, 1994.

13 Un análisis de indicadores de convergencia macroeconómica puede verse en Camacho, 1993. Ese estudio incluyó los siguientes indicadores: producto interno bruto per cápita, tasas de inflación, tasas de devaluación del tipo de cambio, saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, niveles de deuda externa, saldo del déficit del sector público, carga tributaria y sector financiero (velocidad de circulación del dinero y multiplicador cambiario).

14 Los acuerdos tomados por el CMCA consideran: "continuar con el proceso de apertura comercial y de capitales; mantener la libertad cambiaria y de tasas de interés; remover obstáculos para el uso de las monedas nacionales en los pagos intrarregionales y su libre negociación sin intervención de los Bancos Centrales; eliminar gradualmente y en un periodo no mayor de tres años el financiamiento del gasto público con crédito del Banco Central (...) dar preferencia al uso de operaciones de mercado abierto como mecanismo de control de liquidez; y propiciar una solución fiscal a los déficit operacionales de los Bancos Centrales" (CMCA, 1997).

15 Los acuerdos adoptados por el CMCA son: "facilitar el establecimiento y operación de bancos y otras entidades financieras nacionales entre los países miembros; remover los obstáculos vigentes para la libre transferencia de capitales y desarrollar un mercado regional de capitales; armonizar las regulaciones mínimas aplicables a los mercados de valores; reducir y armonizar el encaje legal no remunerado a tasas de mercado; propiciar la armonización del tratamiento tributario a los instrumentos financieros, y armonizar las normas prudenciales bancarias básicas" (CMCA, 1997).

16 Entrevista al señor Jorge Barboza, del Consejo Monetario Centroamericano.

17 Las medidas de salvaguardia podrían aplicarse "cuando las importaciones de un producto en el territorio de un Estado parte, procedente de terceros países, han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" (SIECA/COMRIEDRE, 1996, Artículo 6).

18 Este tema fue tratado con detenimiento en un documento elaborado por FEDEPRICAP y SIECA sobre la propiedad intelectual en Centroamérica, (FEDEPRICAP- SIECA, 1996), por lo que en esta sección sólo se presentarán algunos aspectos relevantes sobre el particular.

19 Las tendencias comerciales modernas apuntan hacia una apertura en el tratamiento que se otorga a la inversión en general y en particular hacia la inversión extranjera. El deseo de atraer inversión se fundamenta, según algunos autores, en que "los esfuerzos por parte de los Estados para atraer inversiones a sus países se basan en la premisa irrefutable de que la inversión extranjera genera crecimiento económico" (Tacsan y Sauma 1994) y éste, a su vez, resulta beneficioso desde el punto de vista de generación de empleo. Incluso, algunos países ofrecen condiciones sumamente generosas a la inversión foránea, más allá de ciertos estándares internacionales expresados en acuerdos como los establecidos por la OMC.

20 Los convenios son los siguientes: 29, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; 87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; 98, Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; 100, Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951; 105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; 110, Convenio sobre las plantaciones (protocolo, 1982) 1958; 111, Convenio sobre la discriminación, (empleo y ocupación), 1985; 135, Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971; 138, Convenio sobre la edad mínima, 1973.

21 El que un país tenga salarios mínimos mayores a otro no significa, necesariamente, que los trabajadores de ese país tengan mejores condiciones de vida que los de otros países con salarios más bajos. Existen otras variables que afectan las condiciones de vida de las personas.

22 La Carretera Interamericana quedó en mal estado, con puentes provisionales en varios puntos, en tramos de su paso por El Salvador y Nicaragua. El INCAE ha publicado estudios detallados sobre el sector transporte en los diversos países de Centroamérica.

23 La calificación de cada indicador, de "muy satisfactorio", "satisfactorio", "medianamente satisfactorio", "insatisfactorio" y "no

satisfactorio", se estableció a partir de la comparación de un indicador específico correspondiente a un país centroamericano, con un intervalo de valores preestablecido para cada uno de los indicadores del grado de preparación. Más detalle sobre este particular puede encontrarse en el Anexo metodológico.

24 Un detalle exhaustivo de estos conceptos y los criterios respectivos puede verse en Salazar, Lizano y Segura, 1995.

25 Según el estudio realizado, Costa Rica y Panamá son los países mejor dotados de infraestructura en la región.

26 Un elemento que no se consideró entre los 42 factores del grado de preparación fue el de la "seguridad ciudadana". Sin embargo, en la mayoría de los países se expresó que la seguridad personal y la protección a la propiedad son fundamentales para crear un mejor clima de inversión. En el futuro deberá incluirse un indicador que exprese la situación de un país en relación con este importante aspecto.

27 La desaceleración de la economía en 1996 motivó al gobierno a diseñar un programa de reactivación que contenía "12 medidas tendientes a fortalecer la economía y mantener altas tasas de crecimiento" (BID, 1997b). El informe del BID correspondiente al año 1997 (publicado en 1998) incluye una evaluación de esas medidas.

28 Un estudio detallado de este país en esta temática se encuentra en Balsells, 1998.

29 Para un mayor detalle ver CEPAL, 1998 y CEPAL, 1997d.

30 Las negociaciones comerciales que reciben más atención por parte de Guatemala son: Centroamérica, ALCA, México y El Salvador (creación de una unión aduanera). Existe un gran interés en el ALCA, por la participación de los Estados Unidos de Norteamérica.

31 Entrevistas realizadas a empresarios privados. La lista completa de personas entrevistadas es la indicada en la bibliografía.

32 Para un mayor detalle de la evolución de las exportaciones puede consultarse CEPAL, 1997d.

33 En contraste, por ejemplo, en Costa Rica esos sectores representan alrededor de un 40% del PIB.

34 Sobre el particular puede ampliarse con la posición que sustentan el gobierno de Costa Rica y FEDEPRICAP en nombre del sector empresarial centroamericano.

35 Sobre el particular se puede consultar Bernal, 1988.

Capítulo 5**El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional**

Coordinador e investigador: Helio Fallas (Costa Rica).

Asistentes de investigación: Luis Diego Fallas y Sandra Trejos.

Secciones sobre integración regional: Richard Aitkenhead.

Recuadros sobre globalización y avance tecnológico son colaboración institucional de la sede CEPAL- subse de México.

Recuadro sobre el ALCA elaborado por Claudio Ansorena.

C A P Í T U L O

El desafío de la equidad social

Valoración general

A finales del siglo XX la equidad social es un reto pendiente en Centroamérica. El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región. Estas inequidades, o brechas de equidad, son múltiples: entre zonas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres. La región es, todavía, el escenario de una desigualdad social que lesiona el desarrollo humano de las mayorías. Millones de centroamericanos no tienen, o tienen un acceso muy precario, a oportunidades para tener un empleo de buena calidad, para acceder a una educación de calidad o para atender sus necesidades de salud.

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

RECUADRO 6.1

Equidad, brechas e integración social

En este capítulo se adopta la noción de equidad social propuesta por A. Sen y recogida por el planteamiento sobre el desarrollo humano sostenible del PNUD (Sen, 1992; PNUD, 1991-1997). Por equidad se entiende la igualdad de capacidades de las personas para funcionar en una sociedad. Capacidad para funcionar, a su vez, se refiere a la libertad de las personas para *ser y hacer*, para escoger el estilo de vida que más valoran. La equidad social como igualdad de capacidades es un paso adelante en la polémica entre aquellos que sostienen que la equidad es sinónimo de igualdad de oportunidades y los que afirman que la equidad es una igualdad en los resultados sociales (o distribución social). A los primeros recuerda que una oportunidad, para que sea verdadera, no sólo tiene que estar **disponible**, sino que las personas deben tener **la capacidad de**

aprovecharla. A los segundos señalar que una distribución social igualitaria puede ocultar inequidades, pues las personas difieren en sus necesidades, habilidades y aspiraciones.

Por brechas de equidad se entiende las desigualdades de capacidades originadas en la condición social, sexo, edad, región, etnia o nacionalidad de las personas, es decir, que no están relacionadas con las habilidades, destrezas y aspiraciones personales (Gutiérrez, 1997; PNUD, 1991-1998). Por integración de brechas se entiende los esfuerzos institucionales, públicos y privados, por aminorar las brechas de equidad mediante la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros. Finalmente, por oportunidades de movilidad social se entiende la ampliación en las capacidades de las personas generadas por los esfuerzos de integración de brechas.

El objetivo de este capítulo es identificar las brechas de equidad en la región centroamericana y los esfuerzos de integración social que sociedades y gobiernos realizan. El análisis profundiza en los temas de salud, educación y empleo mediante el concepto del desarrollo humano sostenible, a saber, el logro de una vida saludable y prolongada, conocimientos y capacidades, y recursos para tener una vida decente. No pretende evaluar el estado actual de las reformas o medir su impacto, sino dar a conocer, a una audiencia más amplia, experiencias útiles para enfrentar las brechas de equidad.

Las reformas institucionales generan nuevas oportunidades a las poblaciones pobres, y empobrecidas, del istmo. El capítulo releva iniciativas con impactos beneficiosos, buenas prácticas portadoras de esperanza sobre la capacidad de las sociedades centroamericanas para generar una mayor equidad social. En la última sección se identifican algunas de estas prácticas, sin ninguna pretensión de exhaustividad, pues existen muchas iniciativas que también merecerían ser reseñadas, ni de efectuar un estudio sobre los mecanismos de movilidad social en la región. Se tiene, eso sí, la convicción de que el informe puede contribuir a un mayor conocimiento de estas buenas prácticas, cuyos impactos son de relevancia regional por atender problemas cruciales de las sociedades del istmo.

“Un pueblo enfermo no trabaja bien y si esa enfermedad se traduce en desnutrición infantil, esa persona nunca va a desarrollar la capacidad de entender bien, de funcionar”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL
AMBIENTALISTA, NICARAGUA

Las brechas de equidad

Brechas en las capacidades para el disfrute de una vida sana y duradera

En esta sección se consignan cuatro brechas de equidad que obstaculizan las oportunidades de los y las centroamericanas para disfrutar una vida sana y duradera. Estas brechas son: inequidades en el acceso a servicios de salud, en la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento, las desigualdades que experimentan los pueblos indígenas y la morbimortalidad asociada a condiciones de pobreza y violencia. Los principales hallazgos subrayan, una vez más, la magnitud de la deuda social con las poblaciones del istmo, tal como lo han reconocido los gobiernos centroamericanos, mediante la suscripción de la ALIDES, y diversos manifiestos de la sociedad civil regional.

Más de diez millones de centroamericanos no tienen acceso a servicios de salud

En 1993 se estimaba que un 69% de los centroamericanos tenía acceso a algún tipo de servicio de salud, por básico que fuera. Ello significa que casi once millones de centroamericanos están excluidos incluso de los servicios mínimos de salud. El acceso difiere tanto entre países,

RECUADRO 6.2

Limitaciones del estudio

El análisis de las brechas de equidad se realiza para la región en su conjunto, pero sin dejar de señalar las diferencias nacionales. El principal problema enfrentado surgió por la necesidad de disponer de información comparable para todos y cada uno de los países. No es de extrañar, entonces, que parte importante de la información aquí contenida se haya obtenido de organismos internacionales especializados en cada uno de los temas, los cuales, a partir de información de los países, han avanzado en su comparabilidad. Por otra parte, se consideró importante disponer de información comparable de al menos tres países para poder realizar algunas afirmaciones con sentido regional. Algunos temas no pudieron ser tratados del todo con una perspectiva regional, por falta de información.

Otra limitación importante la constituye el hecho de que las cifras disponibles no incorporan el impacto del huracán Mitch, que especialmente en Honduras y Nicaragua causó un gran deterioro de la ya de por sí difícil situación que enfrentaban. Como señalan Pereira y otros, “entre los principales daños causados por el huracán Mitch se tiene alrededor de 10,000 muertos, 9,000 desaparecidos, más de 2.5 millones de damnificados, cerca de 270,000 viviendas dañadas o destruidas, 4,000 escuelas dañadas, 531 puentes afectados en diversos grados y pérdidas económicas que superan los 6,600 millones de dólares. Los países más afectados son Honduras y Nicaragua. La infraestructura sanitaria dañada incluye acueductos urbanos y rurales, sistemas de disposición de excretas, establecimientos de provisión de servicios en diversos niveles y personal de salud directamente afectado” (Pereira, et al, 1999; INCAE, 1998; CEPREDENAC, 1998).

como entre las zonas urbanas y rurales. En el caso de los países, Guatemala, Honduras y El Salvador, seguidos de Nicaragua, son los que muestran menores niveles de acceso. Costa Rica muestra la situación contraria, con casi un 100% de acceso. Por zonas, el acceso es bastante menor para los habitantes de las zonas rurales (Cuadro 6.1).

Dos indicadores generalmente utilizados para determinar el grado de acceso a los servicios de salud son los de cobertura del parto por personal capacitado y la atención prenatal. Hacia 1995, estos indicadores mostraban resultados regionales de 64% y 70% respectivamente (Cuadro 6.1), los cuales son muy bajos. Nuevamente se presentan diferencias por países y, de igual forma, entre zonas.

Ciertamente, la mayoría de los países centroamericanos ha realizado esfuerzos permanentes para proteger a los menores de un año al menos con seis tipos de vacunas. A nivel regional y nacional, con excepción de Guatemala, se han alcanzado coberturas útiles de vacunación en menores de un año, o sea, mayores del 80%. Como resultado de esos esfuerzos, en el primer quinquenio de los años 90 se erradicó la

poliomielitis de Centroamérica. También se eliminó la difteria y están en fase de eliminación el sarampión, la tosferina y el tétanos. Por otra parte, en materia de salud reproductiva, el porcentaje de uso de anticonceptivos en las mujeres, alrededor de 1990, fue de 45% en toda la región, con diferencias entre países, mostrando Guatemala y Nicaragua los menores porcentajes (Cuadro 6.1).

Dos de cada cinco centroamericanos no tienen servicios de agua potable y saneamiento básico

Las inequidades en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico son uno de los mayores problemas de la región. Más de diez millones de personas, el 29% de la población centroamericana, no tiene acceso a servicio de agua potable, básico e imprescindible para el desarrollo humano. La situación es especialmente grave en la zona rural, donde la falta de acceso afecta casi a la mitad de la población que en ella reside, o aún más: a un 76% de los salvadoreños y a un 72% de los nicaragüenses. En materia de saneamiento básico (alcantarillado y otros sistemas de evacuación de excretas), las cifras muestran

CUADRO 6.1

Centroamérica: principales indicadores de cobertura de los servicios de salud, para los años más recientes, por países (porcentajes)

	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población con acceso a servicios de salud (1993)	69	90	97	65	60	62	69	85
Atención por personal capacitado:								
Atención prenatal (1995)	70	95	92	56	54	84	87	89
Atención al parto (1995)	64	80	97	62	35	54	87	86
Cobertura vacunación en menores de 1 año:								
DPT (1995)	87	83	85	100	78	96	85	86
Antipolimiéltica oral (OPV3, 1995)	89	83	84	94	81	96	96	86
BCG (1995)	83	90	97	82	70	95	89	94
Antisarampionosa (AS, 1995)	86	87	94	94	81	90	81	83
Uso de anticonceptivos^{a/}	45	47	86	61	23	47	27	58

a/ Mujeres de todos los estratos de ingreso, alrededor de 1990.

Fuente: Elaboración propia a partir de OPS, 1994 y 1998, e información de la OPS en Internet.

que un 25% de la población no cuenta con medios adecuados de disposición. Esta situación es especialmente grave en la zona rural, pues el 39% de los residentes en ella no cuenta con servicio adecuado (Cuadro 6.2).

Los pueblos indígenas experimentan mayores exclusiones

Un estudio de la OPS (1998) compila varias investigaciones cuyos resultados reflejan las desigualdades que sufren los pueblos indígenas, respecto a la población no indígena, en el disfrute de una vida sana y duradera. Entre ellas destacan las siguientes:

- ▶ En Honduras, la esperanza de vida de los indígenas del pueblo pech y del pueblo lenca es de 39 y 47 años respectivamente para los hombres, y de 42 y 57 años respectivamente para las mujeres, comparada con 65.4 años para los hombres y 70.1 años para las mujeres a nivel nacional.
- ▶ En Guatemala, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza hacia 1989 fue de 86.6% para los indígenas y 53.9% para los no indígenas.
- ▶ En Nicaragua, hacia 1995, aproximadamente el 66% de la población indígena no tenía ningún acceso a la educación y la deserción escolar sobrepasaba el 40%. Entre las comunidades indígenas de la costa atlántica, en ese mismo año, el desempleo alcanzó el 70% en la región sur y 90% en la norte.

▶ En Panamá, en la provincia de Bocas del Toro, zona de asentamiento de los pueblos ngobe buglé, bokotas y teribes, las tasas de mortalidad por diarrea en los últimos años superan en más de cinco veces la tasa nacional. En 1995 la tasa general de mortalidad por diarrea fue de 6.4 por 100,000 habitantes, mientras que en Bocas del Toro fue de 34.4.

▶ En Honduras, en 1993, en los pueblos garífuna y misquito un 78% y un 96%, respectivamente, de los niños menores de 12 años padecían desnutrición.

▶ En Belice, en 1995, los niños mayas en edad escolar mostraron un mayor retardo del crecimiento en comparación con los niños de otros grupos étnicos.

▶ En Panamá, la mortalidad infantil es 3.5 veces mayor en los niños indígenas y entre los tolupanes o xicaques de Honduras, 6 de cada 10 niños nacidos vivos mueren antes de cumplir el año y medio de edad.

▶ La tasa de mortalidad materna en la población indígena de Guatemala, según datos de 1994, es 83% mayor que la tasa nacional.

Pese a avances, prevalece la morbimortalidad asociada a pobreza

Los países de Centroamérica se encuentran en una fase de transición epidemiológica, en la que se combinan enfermedades transmisibles y no transmisibles en todos los grupos de edad. Se

CUADRO 6.2

Centroamérica: acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y evacuación de excretas, para los años más recientes, por países (porcentajes)

	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población con servicio de abastecimiento de agua potable:								
Urbana	71	84	100	53	67	77	62	84
Rural	93	100	100	82	97	91	93	99
Población con servicio de alcantarillado y evacuación de excretas:								
Urbana	53	69	99	24	48	66	28	73
Rural	75	40	97	77	67	82	59	91
	93	59	100	89	94	95	88	99
	61	22	95	65	50	71	28	81

Fuente: Elaboración propia a partir de OPS, 1998, e información de la OPS para Belice, en Internet.

mantienen durante el período analizado dos tipos de países: los de mejores indicadores de salud (Belice, Costa Rica y Panamá) y los de indicadores menos favorables (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

La tasa bruta de mortalidad para la región en su conjunto, cercana a seis por mil habitantes, continúa un proceso de reducción iniciado varias décadas atrás, y que se espera se mantenga en los próximos años. De cada seis muertes en Centroamérica, dos corresponden a un adulto mayor (65 años y más), otras dos a personas con edades entre los 15 y los 64 años, y otras dos a menores de 15 años (al menos una de ellas es un menor de un año). Vale destacar la reducción en la tasa de mortalidad de los niños de 1 a 4 años (alrededor de 64 por mil nacidos vivos en la región) se concentra en los menores de 1 año. En el caso de la mortalidad infantil (menores de 1 año), en la década de los 90 la principal causa de mortalidad en la región fueron las afecciones originadas en el período perinatal (asfixia, causas relacionadas con el parto, entre otras), aunque en Honduras y Nicaragua la primera causa fueron las infecciones intestinales.

En el caso de las enfermedades transmitidas por vectores, para 1996 la malaria se encontraba controlada en El Salvador y Panamá, países con un Índice Parasitario Anual (IPA) de 0.96 y 1.83 por mil habitantes, respectivamente. Tienen riesgo mediano Guatemala y Costa Rica, con IPA de 2.77 y 6.35 por mil habitantes en cada caso, y riesgo alto Nicaragua, Honduras y, especialmente, Belice, con índices de 17.52, 18.44 y 42.15 por mil habitantes, respectivamente. Belice no ha logrado controlar la malaria.

En el istmo reapareció el cólera en 1991, y no

fue sino hasta 1997 que se pudo controlarlo. Honduras y Nicaragua fueron los últimos países en lograrlo. En el caso de las enfermedades crónicas transmisibles, la tuberculosis mostró en Centroamérica una tendencia descendente en el período 1994-1996, al reducirse el número de casos declarados de 14,829 en 1994, a 13,675 en 1996 (la tasa de incidencia se redujo de 46.1 por mil habitantes, a 41.2). Honduras y Nicaragua registraron las mayores tasas de incidencia, arriba de 70 por mil habitantes en 1996.

La tasa de incidencia anual del SIDA en el istmo continúa aumentando; pasó de 32.1 por millón en 1991, a 44 en 1992, 61 en 1993, 61.5 en 1994, 64.3 en 1995 y 80.5 en 1996. Por países, la mayor tasa de incidencia la presenta Honduras, que también muestra el mayor número de casos notificados. En todos los países, los miembros del género masculino son los más afectados. El mecanismo de transmisión más frecuente para ambos sexos es el contacto heterosexual (62.6%), y los casos se concentran en las áreas urbanas más pobladas. Respecto al resto del continente, en esta región se presenta el mayor porcentaje de casos en hijos de madres infectadas: 3.5% de los casos diagnosticados.

Por otra parte, la desnutrición infantil sigue siendo un importante problema de salud pública. La magnitud de la desnutrición en niños menores de 5 años es medida mediante tres adecuaciones antropométricas: peso para talla, talla para edad y peso para edad.

La primera de ellas, peso para talla, indica la desnutrición actual o desnutrición aguda. Para los países centroamericanos que disponen de información reciente se puede afirmar que la pobreza crónica por desnutrición aguda no es un problema grave¹ (Cuadro 6.3).

CUADRO 6.3

Centroamérica: niños en edad preescolar clasificados por debajo del límite^{a/} de peso para la estatura, estatura para la edad y peso para la edad, para los años más recientes, por países (porcentaje)

	Año	Peso para talla	Talla para edad	Peso para edad
Total		1.8	24.5	12.5
Belice				
Costa Rica	1996	2.3	6.1	5.1
El Salvador	1993	1.3	22.8	11.2
Guatemala				
Honduras	1991-92	1.5	39.4	19.3
Nicaragua	1993	1.9	23.7	11.9
Panamá	1992	2.7	9.9	6.1

a/ Límite < -2 desviaciones estándar.

Fuente: Elaboración propia a partir de OPS, 1998 y, para Costa Rica, Ministerio de Salud, 1996.

RECUADRO 6.3

El desafío de la vejez

Centroamérica se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada. Esto implica que la población adulta mayor (60 años y más) aumentará sostenidamente tanto en términos absolutos como relativos; se estima que en 1998 un 5,8% de la población centroamericana, o sea, unos dos millones de personas, eran adultos mayores.

El desafío de la vejez para la región, y especialmente para los países que ya enfrentan un incremento de esta población (Costa Rica, El Salvador y Panamá), consiste en garantizar la subsistencia (mediante un ingreso suficiente para garantizar independencia) y los servicios especializados (salud, recreación y cuidado) que requiere este grupo. Por el lado de la subsistencia económica, los regímenes de pensiones tienen una cobertura muy baja de la

población económicamente activa (PEA); para el período 1990-1995 alcanzó un 77.3% en Costa Rica, 64% en Panamá, 29% en Guatemala, 22.6% en El Salvador y 14.3% en Nicaragua. Entre 1985 y 1988 Honduras tenía una cobertura del 12.8% (CEPAL, 1997a). Además, la cobertura se limita a sectores asalariados urbanos y no alcanza a trabajadores rurales ni del sector informal. Eso significa que solamente uno de cada tres centroamericanos está cubierto con algún régimen de seguridad social y podrá tener, aunque no necesariamente de manera suficiente, ingresos para hacer frente a su vejez.

Por otro lado, los servicios especializados, principalmente los de salud y servicios sociales, no han alcanzado en la región el grado de desarrollo necesario para prestar los servicios requeridos, que además son muy costosos.

El segundo indicador, adecuación para talla, refleja la historia nutricional y permite identificar la desnutrición crónica. Según los valores señalados para cada país, uno de cada cuatro niños centroamericanos padece desnutrición crónica (alrededor de 1.3 millones de niños y niñas).

Brechas en el acceso a la educación

Una de cada tres personas con más de 15 años es analfabeta

En la actualidad se estima que casi uno de cada tres centroamericanos de 15 o más años de edad es analfabeto. Por países, la situación es especialmente grave en Guatemala y Nicaragua, donde el analfabetismo afecta a más personas. Aunque las naciones centroamericanas muestran diferentes niveles de alfabetización/analfabetismo, la situación regional es poco satisfactoria (Cuadro 6.4).

El analfabetismo es mayor en las mujeres, los indígenas y los habitantes de áreas rurales

Por sexo hay diferencias importantes a nivel regional y en algunos países. Regionalmente, la tasa de analfabetismo para las mujeres es un 18.3% mayor que la de los hombres. Guatemala, especialmente, y El Salvador, son los países que muestran mayores diferencias en este sentido. Hay también diferencias por zonas, correspondiendo las mayores tasas de analfabetismo a la zona rural. Para los países en los que se cuenta con información, la tasa rural es más del doble de la urbana. Otra diferencia importante se da entre la población indígena y la no indígena. Por ejemplo, para Panamá, en 1990 la tasa de analfabetismo de la población indígena fue 44.3%, respecto a 15% de la población rural no indígena (OPS, 1998).

No se matricula el 20% de los niños en primaria y el 60% de los jóvenes en secundaria

En 1997 casi 7.7 millones de niños, niñas y jóvenes centroamericanos se matricularon en los primeros niveles educativos, o sea, educación preescolar, primaria y secundaria, aunque el 71.4% correspondió a primaria. No obstante lo elevado de esta cifra, en ese mismo año se quedó sin matricular un millón de centroamericanos de entre 7 y 12 años de edad, como se desprende del análisis de las tasas de escolaridad. En otras palabras, en el año 1997 se quedó sin matricular un 18.9% (1 de cada 5) de los niños y niñas de 7 a 12 años de edad.

CUADRO 6.4

Centroamérica: tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más, según sexo, por países. 1995

	Total	Hombres	Mujeres
Total	29.3	26.8	31.7
Belice ^{a/}	24.9	24.7	25.1
Costa Rica	5.2	5.3	5.0
El Salvador	28.5	26.5	31.2
Guatemala	44.4	37.5	51.4
Honduras	27.3	27.4	27.3
Nicaragua	34.3	35.4	33.4
Panamá	9.2	8.6	9.8

a/ Los datos corresponden a 1996.

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO, 1998 y, para Belice, NHDAC, 1998.

Alrededor de dos millones de jóvenes con edades entre 13 y 17 años, es decir, un 59.7% (3 de cada 5) de este segmento de la población, no están matriculados en la educación secundaria (véase tasa neta de escolaridad en Cuadro 6.6).

Para la región en su conjunto, la tasa de escolaridad por edades simples es muy baja para los niños y niñas de 6 años, pues apenas alcanza el 51.7%; luego aumenta a 81.9% para los niños de 7 años y aumenta aún más de los 8 a los 10 años, caso este último en que la tasa asume su mayor valor, 89.3%. Para los jóvenes de 14 años la tasa es baja, 55.1%, sobre todo cuando se compara con la de los países desarrollados, que es superior al 80% (CECC, 1998). La baja escolaridad de los niños de 6 años se debe al poco desarrollo de la educación preescolar en la región. Para 1996, información de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC, 1998 y 1999) señalaba que la tasa neta de incorporación al primer curso de preescolar

CUADRO 6.5

Centroamérica: matrícula inicial en los primeros niveles, según nivel educativo, por países. 1997

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria
Total	7,657,718	736,402	5,466,574	1,454,742
Belice				
Costa Rica	816,528	71,104	525,273	220,151
El Salvador	1,522,572	179,046	1,191,052	152,474
Guatemala	2,078,628	221,762	1,539,470	317,396
Honduras	1,412,138	86,064	1,054,964	271,110
Nicaragua	1,181,459	133,086	777,917	270,456
Panamá	646,393	45,340	377,898	223,155

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

CUADRO 6.6

Centroamérica: tasas de escolaridad para la población de 7-12 años y de 13-17 años, por países. 1997

	Matrícula		Población en edad	Tasas de escolaridad	
	Total ^{a/}	Edad ^{b/}		Bruta	Neta
De 7 a 12 años					
Total	4,983,862	4,318,814	5,326,406	93.6	81.1
Belice					
Costa Rica	525,273	476,576	468,542	112.1	101.7
El Salvador	933,822	752,344	823,155	113.4	91.4
Guatemala	1,336,357	1,271,606	1,836,056	72.8	69.3
Honduras ^{c/}	1,032,595	897,516	1,050,452	98.3	85.4
Nicaragua	777,917	584,653	795,046	97.8	73.5
Panamá ^{d/}	377,898	336,119	353,155	107.0	95.2
De 13 a 17 años					
Total	1,674,874	1,373,440	3,407,006	49.2	40.3
Belice					
Costa Rica	220,151	209,392	363,002	60.6	57.7
El Salvador ^{e/}	409,704	478,006	807,453	50.7	59.2
Guatemala ^{f/}	391,441	159,181	813,305	48.1	19.6
Honduras ^{g/}	174,748	108,182	410,797	42.5	26.3
Nicaragua	255,685	199,351	685,468	37.3	29.1
Panamá ^{h/}	223,145	219,328	326,981	68.2	67.1

^{a/} Matrícula en el nivel correspondiente al grupo de edad.

^{b/} Matrícula para el grupo de edad, independientemente del nivel educativo.

^{c/} De 7 a 13 años.

^{d/} De 6 a 11 años.

^{e/} De 13 a 18 años. Si se considera el grupo de edad de 13 a 15 años, acorde con la educación básica de nueve grados, las tasas bruta y neta de escolaridad son 65,1% y 75,1% respectivamente (información de FUSADES).

^{f/} De 13 a 15 años.

^{g/} De 14 a 16 años.

^{h/} De 12 a 17 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

fue de 21.4% en Guatemala, 27.4% en El Salvador, 8.8% en Nicaragua, 78.6% en Costa Rica y 100% en Panamá². El aumento en la escolaridad en niños de 7 años está relacionado con la mayor expansión de la primaria en la región. Según esa misma fuente, para el primer grado de educación primaria, la tasa neta de incorporación en ese año fue de 65.3% en Guatemala, 62.4% en El Salvador, 45.8% en Nicaragua, 100% en Costa Rica y 83.9% en Panamá. Es claro, sin embargo, que falta todavía mucho camino por recorrer.

Alta repitencia, deserción y reprobación de los y las estudiantes

El problema de la deserción intra-anual, es decir niños y jóvenes que se matriculan pero que no concluyen su año lectivo, es un serio problema en la región. Según cifras de la CECC para 1997, un 6.1% de los niños que se matricularon en la escuela y un 10.6% de los jóvenes que lo hicieron en secundaria no concluyeron el curso lectivo; en total, casi medio millón de niños, niñas y jóvenes centroamericanos. De cada tres desertores, uno cursa la educación secundaria. En ambos niveles educativos los hombres muestran tasas de deserción levemente superiores que las mujeres (de cada 100 desertores, 53 son hombres). Por países, Nicaragua muestra la mayor tasa en primaria, y en secundaria la tasa es alta en todos los países, con excepción de Guatemala y Panamá.

Estas tasas de deserción intra-anual difieren por grado escolar. Alcanzan sus mayores valores en primero, séptimo, octavo y décimo grado, o sea, cuando los niños ingresan a la escuela (primer grado de escuela), al primer grado de secundaria o del tercer ciclo (el séptimo grado), y cuando ingresan al cuarto ciclo (el décimo grado).

Del total de matriculados en primaria y secundaria, un 87.5% aprobó el grado respectivo, con un rendimiento mayor para las mujeres (88.4%) que para los hombres (86.6%). En contraste, reprobaban el grado respectivo alrededor de 800,000 niños y jóvenes centroamericanos de ambos niveles. De ese total, 539,000 corresponden a estudiantes de primaria, es decir, un 10.5% de los que llegaron al final del curso en ese nivel, con una tasa mayor para los niños que para las niñas. Los 265,000 mil reprobados de secundaria representan el 20.4% de la matrícula final en ese nivel, y nuevamente la tasa es menor para las mujeres (Cuadro 6.7).

Por grados, la tasa de reprobación es muy alta en primer grado (18%), después se reduce paulatinamente hasta sexto, en el que alcanza su menor nivel (2.5%), y luego crece significativamente en séptimo grado (20.5%). En secundaria se mantiene relativamente alta en todos los grados, aunque muestra fluctuaciones, con reducciones en octavo y noveno, luego un nuevo aumento en décimo (el inicio del cuarto ciclo) y reducciones en los años siguientes.

CUADRO 6.7

Centroamérica: tasa de reprobación^{a/} en primaria y secundaria, según sexo, por países. 1997 (porcentajes)

	Primaria			Secundaria		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	10.5	11.3	9.7	20.4	22.5	18.4
Belice						
Costa Rica	11.6	13.1	10.0	19.5	21.5	17.5
El Salvador	3.9	4.4	3.4	17.3	19.5	15.4
Guatemala	18.1	18.6	17.5	47.6	50.3	44.8
Honduras	12.4	12.6	12.2	10.9	10.3	11.4
Nicaragua	3.8	4.5	3.2	8.0	9.2	7.0
Panamá	7.7	9.0	6.3	8.0	9.8	6.3

a/ Reprobados respecto a la matrícula final.

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

RECUADRO 6.4

El problema de la eficiencia

El análisis de la eficiencia del sistema educativo requiere un adecuado seguimiento de las cohortes escolares, las cuales no están disponibles para todos los países. Sin embargo, es posible obtener algunos resultados relevantes para la región con las cifras disponibles. Así, de cada mil alum-

nos que ingresan al primer grado, solamente 604 culminarán satisfactoriamente su sexto grado, demorando en promedio 8.5 años calendario en graduarse, o sea, 1.4 años calendario en aprobar cada grado escolar. Esta cifra es altamente significativa, pues refleja problemas de eficiencia de los sistemas edu-

cativos. Reitera que, además de la cobertura, otro problema importante que enfrentan los sistemas educativos centroamericanos es el de la retención de los niños, niñas y jóvenes en la escuela, inclusive para que culminen exitosamente el sexto grado.

Brechas en las capacidades de inserción laboral

Por limitaciones en fuentes estadísticas comparables regionalmente, este acápite refiere fundamentalmente al empleo urbano (Recuadro 6.5).

Hacia 1990 la población económicamente activa urbana (PEA urbana) de la región era de alrededor de 3.7 millones de personas, para una tasa de participación del 53.4% (Cuadro 6.9). Por países las tasas de participación son similares al promedio regional. En 1996 se estimaba que la PEA urbana había aumentado en alrededor de un millón de personas, en parte debido a un aumento en las tasas de participación, pero también debido al mayor crecimiento de la población urbana. Cifras de la CEPAL (1998), reflejan tasas de participación por sexo en zonas urbanas de 78% para hombres y 41% para mujeres en Costa Rica (1995), de 84% y 43% respectivamente en Guatemala (1989), de 80% y 43% en Honduras (1994), y de 80% y 47% en Panamá (1995).

El desempleo afecta más a las mujeres y la juventud

El desempleo abierto afectó en 1990 a 11 de cada 100 personas en la PEA urbana, y para 1996 se redujo a 9.7%. En ambos años y en todos los países sobre los que se tiene información, la tasa de desempleo abierto para los jóvenes es mayor que el promedio. Para el caso de las mujeres, los problemas de desempleo son claramente más intensos en Costa Rica y Panamá. Llama la atención que en Honduras, Nicaragua y El Salvador sea lo contrario. Aquí surge una interrogante respecto a la exactitud con que se registran estos problemas en la región (Cuadro 6.9).

CUADRO 6.8

Centroamérica: indicadores de eficiencia en primaria, por países. 1997

	Graduados por cada mil matriculados ^{a/}	Años alumno por ^{b/} Graduado	
		Grado	Grado
Total	604	8.5	1.4
Belice			
Costa Rica	801	7.7	1.3
El Salvador	721	7.4	1.2
Guatemala	559	9.3	1.6
Honduras			
Nicaragua	400	10.3	1.7
Panamá	852	7.1	1.2

a/ Graduados en sexto grado por mil matriculados en primer grado.

b/ Se refiere al número de años calendario que, en promedio, cada alumno graduado demoró en graduarse y aprobar cada grado.

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

RECUADRO 6.5

Limitaciones de las fuentes estadísticas sobre empleo

Se carece de estadísticas continuas, comparables y oportunas sobre la situación laboral de la población centroamericana. Si bien los censos nacionales de población son una fuente importante de información, tienen problemas de antigüedad (el último de Costa Rica es de 1984), o de accesibilidad, pues generalmente no están disponibles o no pueden ser procesados de forma que se garantice la comparabilidad entre países. Por otra parte, no hay encuestas continuas de hogares en todos los países, y además, en algunos, tienen li-

mitaciones de cobertura (sólo área metropolitana o zona urbana). Finalmente, existen algunas encuestas puntuales realizadas en diferentes países, pero generalmente tienen problemas de comparabilidad con otras encuestas, además de que son difíciles de conseguir. En general las cifras sobre la situación laboral en las áreas rurales son bastante más escasas que para la población urbana. Sin embargo, aún con las limitaciones que impone ese problema de información, es posible realizar un análisis de la situación laboral en Centroamérica.

CUADRO 6.9

Centroamérica urbana: población económicamente activa, ocupados, desocupados, tasa de participación y tasa de desempleo abierto, por países. 1990, 1996
(miles y porcentajes)

	PEA urbana			Tasa de participación	Tasa de desempleo abierto		
	Total	Ocupados	Desocupados		Total	Jóvenes	Mujeres
Total^{a/}							
1990	3,102.7	2,755.8	346.9	53.4	11.2		
1996	4,076.1	3,682.0	394.1	54.4	9.7		
Belice							
1990							
1996							
Costa Rica							
1990	482.3	456.5	25.8	53.1	5.3	10.3	6.2
1996	561.3	524.5	36.8	52.3	6.6	13.9	7.6
El Salvador							
1990	982.8	884.9	97.9	55.0	10.0	18.6	9.8
1995	1,261.3	1,172.9	88.4	54.1	7.0	14.3	5.0
Guatemala							
1989	574.1	555.2	18.9		3.3		5.6
1996							
Honduras							
1990	691.6	644.2	47.4	50.1	6.9	10.4	5.8
1996	980.2	915.1	65.1	54.7	6.6	9.7	5.1
Nicaragua							
1990	482.3	369.7	112.6	51.2	23.3	34.2	20.8
1995	619.7	526.8	92.9	48.7	15.0		14.0
Panamá							
1991	463.7	400.5	63.2	57.3	13.6	33.0	15.2
1996	653.6	542.7	110.9	61.7	17.0	34.8	20.5

a/ Excluyendo Guatemala y Belice.

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Cid y Tacsan, 1998, quienes utilizaron la base de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL/OIT/Panamá).

El subempleo es el principal problema laboral

Más que el desempleo abierto, el principal problema de la región es el subempleo. Datos del Consejo Monetario Centroamericano ponen en evidencia esa situación (CMCA, 1998). Según esas cifras, en Costa Rica la tasa de desempleo equivalente es tan alta como la de desempleo abierto, en Guatemala es más de seis veces superior y en Nicaragua es ligeramente inferior. Como resultado, cuando se mejora la estimación de los problemas de empleo, se obtienen tasas de desempleo total bastante superiores a las de desempleo abierto (Cuadro 6.10).

Esta situación está directamente relacionada con la forma de inserción en el mercado de trabajo. Cifras de la CEPAL (1998) para cuatro países

muestran una gran semejanza y permiten caracterizar la forma de inserción laboral en las áreas urbanas de Centroamérica. Así, prácticamente dos de cada tres centroamericanos ocupados residentes en áreas urbanas realizan sus labores como asalariados (el porcentaje es mayor que el promedio en Costa Rica y Panamá, y menor en Guatemala y Honduras). Un porcentaje muy bajo se inserta como patrono o empleador (4% en promedio) y un porcentaje significativo (27.1% en promedio) lo hace como trabajador por cuenta propia o como trabajador familiar no remunerado. En promedio, un 16.6% de los ocupados urbanos realizan sus labores como asalariados en el sector público. Por países, los porcentajes para Costa Rica y Panamá son bastante más altos que los de Guatemala y Honduras (Cuadro 6.11).

CUADRO 6.10

**Tasas de desempleo abierto, desempleo equivalente
y desempleo total a nivel nacional, para Costa Rica,
Guatemala y Nicaragua. 1993-1996**

	1993	1994	1995	1996
Costa Rica				
Tasa desempleo abierto	4.1	4.2	5.2	6.2
Tasa desempleo equivalente	4.6	5.9	5.8	7.7
Tasa desempleo total	8.7	10.1	11.0	13.9
Guatemala				
Tasa desempleo abierto	5.5	5.2	4.3	4.9
Tasa desempleo equivalente	32.7	32.1	31.5	31.9
Tasa desempleo total	38.2	37.3	35.8	37.0
Nicaragua				
Tasa desempleo abierto	21.8	20.7	16.2	14.8
Tasa desempleo equivalente			11.2	10.9
Tasa desempleo total			27.4	25.7

Fuente: CMCA, 1998.

Del total de ocupados, en promedio un 7.5% corresponde a profesionales y técnicos que laboran como asalariados. Hay también un 1.4% de ocupados de esa categoría que se insertan como trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados. Sobre este último aspecto, y de manera alternativa, solamente un porcentaje muy bajo de los cuenta propia y familiares no remunerados corresponde a profesionales y técnicos. Uno de cada diez ocupados realiza sus labores como asalariado en establecimientos de cinco empleados o menos. En este caso, el porcentaje es mayor en Guatemala y menor en Panamá (Cuadro 6.11).

Clasificando a los ocupados urbanos según su ubicación en el sector moderno o el informal, alrededor de un 46% se inserta dentro del sector informal de la economía centroamericana. Por países, Costa Rica y Panamá muestran una mejor situación, pues dos de cada tres ocupados urbanos lo están en el sector moderno. En cambio Guatemala exhibe la peor situación, pues en 1990, último dato disponible, un 71.8% de los ocupados urbanos lo estaba en el sector informal (Cuadro 6.12).

La comparación de los datos de 1990 y 1996 arroja un resultado coincidente con el obtenido por Del Cid y Tacsan (1998) en cuanto a que “en promedio, 40 de cada 100 nuevos empleos urbanos se crearon en el sector informal de las economías”³. Por países, Costa Rica muestra un

CUADRO 6.11

**Inserción laboral de la población ocupada
urbana en Costa Rica, Guatemala,
Honduras y Panamá
(porcentajes)**

	Total	Costa Rica (1995)	Guatemala (1989)	Honduras (1994)	Panamá (1995)
A) Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
B) Patronos	4.0	6.6	2.6	4.1	2.6
C) Asalariados	69.0	74.2	63.8	65.1	75.7
D) Sector público	16.6	20.6	14.7	11.3	23.7
E) Sector privado	52.3	53.6	49.1	53.8	52.0
F) Profesionales y técnicos	7.5	8.0	7.6	6.8	8.3
G) Otros	44.8	45.6	41.5	47.0	43.7
H) Establecimientos con más de 5 empleados	28.2	31.0	20.3	30.4	29.8
I) Establecimientos con 5 o menos empleados	10.9	11.1	14.3	11.1	6.7
J) Servicio doméstico	5.8	3.5	6.9	5.5	7.2
K) Cuenta propia y familiares no remunerados	27.1	19.2	33.6	30.8	21.7
L) No profesionales y técnicos	25.7	16.8	32.7	29.5	20.9

Nota: **A**= B+C+K; **K**= L+otros; **C**=D+E; **E**=F+G; **G**=H+I+J

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 1998.

CUADRO 6.12

Centroamérica urbana: ocupación en el sector informal y en el sector moderno. 1990, 1996

	% ocupados en el sector informal		Relación ocupados informal / moderno	
	1990	1996	1990	1996
Total ^{a/}	46.5	45.9	0.9	0.8
Belice				
Costa Rica	33.8	33.3	0.5	0.5
El Salvador ^{b/}	53.9	49.0	1.2	1.0
Guatemala ^{c/}	71.8		2.6	
Honduras	48.7	50.1	1.0	1.0
Nicaragua ^{d/}	57.2	58.9	1.3	1.4
Panamá ^{e/}	31.1	31.6	0.5	0.5

a/ Excluyendo Guatemala y Belice. Cuando se considera Guatemala en 1990, el porcentaje de ocupados en el sector informal a nivel regional aumenta a 50,7%, para una relación ocupados informales/moderno de 1.0.

b/ Los datos de 1996 corresponden a 1995.

c/ Los datos de 1990 corresponden a 1989.

d/ Los datos de 1996 corresponden a 1995.

e/ Los datos de 1990 corresponden a 1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Cid y Tacsan, 1998, quienes utilizaron estimaciones del Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT/San José), a partir de la base de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL/OIT/Panamá).

porcentaje menor que el promedio, mientras que los otros países uno superior.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa la informalización de la economía por la calidad de los empleos que este sector genera (bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral, casi nula incorporación tecnológica, entre otros).

Un aspecto generalmente relacionado con el aumento en la informalidad urbana es el de los costos laborales para el empleador, sea por fijaciones de salarios mínimos como por contribuciones a la seguridad social y otras prestaciones laborales. Sin embargo, estimaciones preliminares de la OIT sobre el costo para los empresarios de los beneficios laborales por país muestran que son más altos en Costa Rica y Panamá, países que, precisamente, son los que muestran menores niveles de informalidad. Respecto a los salarios mínimos, García Huidobro (1997) demuestra cómo esos mismos países presentan además menores porcentajes de empleados bajo el salario mínimo. Este comportamiento del mercado laboral merece mayor estudio.

Al menos un 20% de los asalariados urbanos está por debajo del salario mínimo

Para la región en su conjunto, aproximadamente el 20% de los asalariados urbanos estaría

RECUADRO 6.6

Empleo rural

Con excepción de Costa Rica, los demás países sobre los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Panamá), muestran cómo más de la mitad

de los ocupados en el sector rural se insertan como trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados, mayoritariamente en actividades agropecuarias.

En el caso de Costa Rica el porcentaje es menor, pues hay un importante grupo de asalariados rurales (Cuadro 6.13).

CUADRO 6.13

Inserción laboral de la población ocupada rural en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá (porcentajes)

	Costa Rica (1995)	Guatemala (1989)	Honduras (1994)	Panamá (1995)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Patronos	5.7	0.5	1.6	4.3
Asalariados	68.5	38.3	37.2	44.5
Sector público	9.6	2.9	4.8	11.9
Sector privado	58.9	35.4	32.4	32.6
Cuenta propia y familiares no remunerados	25.8	61.2	61.2	51.3
Actividades agropecuarias	12.2	47.9	43.4	33.5

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 1998.

percibiendo salarios por debajo del mínimo legal; situación que es especialmente grave en establecimientos de 5 empleados o menos. Sin embargo, llaman la atención también los elevados porcentajes de asalariados urbanos en establecimientos de más de 5 empleados que están por debajo del salario mínimo, con excepción de Costa Rica y Honduras (García Huidobro, 1997). Estos resultados estarían reflejando los vínculos entre la informalidad urbana y una menor dotación de capital humano en contingentes importantes de población.

Para Latinoamérica y el Caribe en su conjunto, la OIT destaca el incremento en las ocupaciones en el sector terciario o de servicios durante la década de los 90: “en promedio, 90 de cada 100 nuevos empleos generados en los años

90 correspondieron a los servicios” (OIT, 1997), situación que se relaciona con una disminución en el crecimiento de la productividad del trabajo en este sector y una disminución en la productividad media del mismo. Ante una ampliación en la brecha intersectorial de productividades, este resultado tendería a aumentar el diferencial salarial, con el consecuente impacto (negativo) en la distribución del ingreso.

La pobreza es extendida, crónica y predominantemente rural

La pobreza es un fenómeno complejo, multifacético y heterogéneo, difícil de definir, de explicar y de medir satisfactoriamente (Recuadro 6.7).

RECUADRO 6.7

Métodos de medición de la pobreza y políticas sociales

Conceptualmente la pobreza resume una situación de privación e impotencia: privación, porque los individuos no disponen ni de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales elementales, producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular; e impotencia, porque no poseen ni la organización ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos. A partir de los dos componentes, privación e impotencia, se han desarrollado diversas metodologías para medir la pobreza. En este informe se mencionan tres de ellas.

Línea de pobreza

Este método entiende la pobreza como una situación de ingresos insuficientes, comparada con una **línea de pobreza** que separa a los pobres de los que no lo son. Pone la atención en los insumos de que dispone el hogar para satisfacer potencialmente sus necesidades materiales. El individuo, y más específicamente la familia o el hogar, se convierten aquí en la unidad pertinente de análisis. Su simplicidad, facilidad de replicar en el tiempo y la capacidad de resumir en un solo indicador este fenómeno complejo, figuran como sus principales ventajas. Sus limitaciones surgen de las dificultades para medir los ingresos, en dinero y en especie, los cambios coyunturales y lo arbitraria que resulta una **línea de pobre-**

za. Este enfoque, que es el más difundido en la región latinoamericana, privilegia el funcionamiento del mercado de trabajo y la política y coyuntura económica como elementos explicativos, y da lugar tanto a la justificación de políticas sociales de carácter asistencial o compensatorio, como a la justificación de políticas de apoyo productivo y generación de empleo.

Necesidades básicas insatisfechas

La satisfacción efectiva de un conjunto de necesidades materiales consideradas como básicas es el segundo método de medición de la pobreza. La pobreza se entiende como una situación en la cual las necesidades básicas están insatisfechas (NBI). Pone el énfasis en el consumo efectivo de ciertos bienes y servicios y utiliza al individuo y a la familia como unidades pertinentes de análisis, aunque puede, como el anterior, utilizarse dentro de una dimensión regional. Sus ventajas son una menor sensibilidad a los cambios coyunturales, menores y más fáciles requerimientos de información y la posibilidad de medir la satisfacción de necesidades específicas. Por el contrario, sus principales limitaciones son sus dificultades para arribar a un indicador resumen, el sesgo hacia la carencia de vivienda y sus servicios, su dependencia con respecto al número de indicadores utilizados, la mayor vulnerabilidad a desactualizaciones de los marcos muestrales, el menor consenso y, en esta dirección, la mayor manipu-

lación en cuanto indicadores y límites por utilizar, así como las dificultades de replicar en el tiempo. Este enfoque privilegia el gasto, la inversión social y el mercado de capitales como generadores y actores básicos en el combate de la pobreza.

Medición integrada de la pobreza

Buscando zanjar los inconvenientes de estas aproximaciones parciales y aprovechar sus complementariedades, recientemente se ha insistido en una tercera vía que define como pobres a aquellos que lo son por cualquiera de los dos métodos previos y se le ha denominado el método o la medición integrada de la pobreza (MIP). Según esta aproximación, son pobres aquellos individuos u hogares que muestren ya sea ingresos insuficientes, consumos insuficientes de ciertos bienes y servicios, o ambos a la vez. En el último caso se estaría en situación de cuadros de pobreza crónica, en el primero (sólo insuficiencia de ingresos) ante situaciones de pobreza reciente o coyuntural, y en el segundo (sólo insuficiencia de consumo) ante cuadros de pobreza más estructural o de más larga data. La complementariedad de los enfoques incorporados lleva a una medición más comprensiva del fenómeno, lo que se constituye en su principal ventaja. También logra aminorar algunas de las desventajas de los métodos vistos individualmente, como es el caso de la medición de los ingresos.

Fuente: Trejos, 1995.

Pobreza de ingresos: tres de cada cinco centroamericanos son pobres

Estimaciones para la década de los 90, utilizando el método de la línea de pobreza⁴ reflejan que tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y, lo que es más grave, dos de cada cinco en indigencia o pobreza extrema (Cuadro 6.14). Las zonas rurales son las más afectadas por el fenómeno, ya que un 71% de los residentes en ellas son pobres, respecto a un 56% de los residentes urbanos. Nuevamente la situación se torna más grave cuando se analiza la pobreza extrema, pues se encuentran en ella la mitad de los residentes rurales, respecto a un 25% de los urbanos. Por países, la situación es especialmente grave en Guatemala y Honduras, seguidos de Nicaragua y El Salvador.

Pobreza según necesidades: confirma que más de la mitad de la población regional es pobre

Para Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá existen estimaciones a partir del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que, al igual que en el caso anterior, presentan problemas de comparabilidad, pero de los cuales se hará caso omiso para aproximar la magnitud del fenómeno en la región⁵. Los resultados muestran que, con excepción de Costa Rica, más de la mi-

tad de la población regional es pobre según este método, y al menos una de cada cinco personas es indigente. Al igual que cuando se utiliza el método de las líneas de pobreza, la mayor incidencia y concentración de pobres se da en la zona rural (Cuadro 6.15).

La pobreza crónica es el principal problema

Para El Salvador, Honduras y Nicaragua se han realizado estimaciones integradas de pobreza (Funkhouser y Pérez, 1998). Los resultados obtenidos reflejan para los tres países que el principal problema es la pobreza crónica, es decir, aquellos segmentos de población identificados como pobres por los dos métodos (lo que algunos han llamado “los más pobres entre los pobres”), situación que afecta a más de la mitad de los pobres (Cuadro 6.16). En El Salvador y Nicaragua sigue en importancia la pobreza inercial, o sea, los pobres por NBI pero no por línea de pobreza, situación directamente relacionada con las guerras que afectaron a esos países en las décadas pasadas y que se tradujeron en importantes pérdidas de capital social y bajos niveles de inversión social. Finalmente se encuentra la **nueva pobreza** o **pobreza reciente**, la de los pobres sólo por línea de pobreza, que afecta relativamente a más población en Honduras que en los otros dos países.

CUADRO 6.14

Centroamérica: incidencia de la pobreza según el método de las líneas de pobreza, durante los años 90, por países (porcentajes de pobreza)

	Año	Pobreza total			Indigencia		
		Total país	Zona urbana	Zona rural	Total país	Zona urbana	Zona rural
Total ^{a/}		60	56	71	40	26	52
Belice	1996	33			13		
Costa Rica	1994	21	18	23	8	6	10
El Salvador	1996	52	43	65	22	15	31
Guatemala	1989	75	90	86	60	55	71
Honduras	1994	73	70	76	49	41	55
Nicaragua	1993	68	53	89	51	37	69
Panamá	1994	30	25	41	12	9	20

a/ Este total pretende aproximar la magnitud de la pobreza a nivel regional, haciendo caso omiso de las diferencias en los años de las estimaciones y en las líneas de pobreza, así como en otras diferencias metodológicas que se presenten entre las estimaciones nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 1998, para Costa Rica, Honduras y Panamá; NHDAC, 1998, para Belice; Menjivar y Rodríguez, 1998; para Guatemala; Arana, 1998, para Nicaragua; y Segovia, 1998, para El Salvador.

RECUADRO 6.8

Mercado laboral y pobreza

La condición de pobreza de los hogares determinada mediante el método de las líneas de pobreza depende del ingreso de estos, el cual, a su vez, depende principalmente de los ingresos del trabajo y del número de ocupados en el hogar (las familias pueden percibir otros ingresos, como transferencias, alquileres, intereses y otros ingresos de capital). Los ingresos del trabajo, a su vez, dependen de la dotación de capital humano de los trabajadores, pero también de la forma en que se inserten en el mercado de trabajo. CEPAL ha cuantificado la incidencia de la pobre-

za según categorías de ocupación (el porcentaje de ocupados de cada categoría ocupacional que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza), para áreas urbanas y rurales, poniendo en evidencia cómo en los países centroamericanos (al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos), la mayor incidencia de la pobreza se da entre los ocupados en establecimientos privados en los que laboran hasta 5 empleados y entre los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales ni técnicos (CEPAL, 1997), o sea, entre los ocupados en el deno-

minado sector informal. Sin embargo, en Guatemala y Honduras, países para los que se dispone de información, y presumiblemente también en Nicaragua, la incidencia de la pobreza es muy alta en todas las categorías ocupacionales, lo cual reflejaría por una parte el problema de la escasez de capital humano, y por otra, problemas en los mecanismos de fijación y negociación salarial, que se traducen, como ya se ha señalado, en grandes contingentes de población que ganan menos del salario mínimo, o a los cuales no se retribuye adecuadamente según su inversión en capital humano.

CUADRO 6.15

Incidencia de la pobreza según el método de las necesidades básicas insatisfechas, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá para los años más recientes (porcentajes de pobreza)

	Año	Pobreza total			Indigencia		
		Total país	Zona urbana	Zona rural	Total país	Zona urbana	Zona rural
Costa Rica	1992	17.2	14.3	20.3			
Honduras	1996	50.4	a/	60.5	23.6	a/	30.7
Nicaragua	1993	74.8	65.1	77.8	43.6	31.1	46.8
Panamá	1991	52.0	43.0	64.0	16.0	11.0	21.0

a/ Los datos de zona urbana se encuentran desagregados para Tegucigalpa (40,9% y 18,0% respectivamente para pobreza total e indigencia), San Pedro Sula (31,4% y 8,6%) y el resto urbano (39,8% y 16,1%).

Fuente: Del Cid y Kruijt, 1997, para Honduras; Banco Mundial, 1997, para Costa Rica; y Menjívar y Rodríguez, 1998, para Nicaragua y Panamá.

CUADRO 6.16

Incidencia de la pobreza según el método integrado de pobreza, El Salvador, Honduras y Nicaragua para los años más recientes (porcentajes de pobreza)

	Año	Total	Crónica	Inercial	Reciente
El Salvador	1990	80.0	51.7	18.6	9.7
Honduras	1993	69.9	41.5	7.9	20.5
Nicaragua	1993	79.8	50.7	24.0	5.1

Fuente: Elaboración propia a partir de Funkhouser y Pérez, 1998.

La pobreza expresa múltiples exclusiones

Los resultados hasta ahora obtenidos, por cualquiera de los métodos, muestran una difícil situación para Centroamérica, resultado en buena medida de la desigualdad en las oportunidades para alcanzar una vida digna por parte de la población. Las características de la población pobre son ampliamente conocidas, y coincidentes entre los diferentes estudios y metodologías, por lo que aquí se hará solamente una breve enumeración de las principales, sin un orden particular:

- ▶ Los pobres forman parte de hogares más numerosos, con una mayor tasa de dependencia, especialmente por la presencia de más niños preescolares.
- ▶ Es posible afirmar que la pobreza afecta principalmente a los niños, pues ellos y ellas forman el grupo más grande entre los pobres, y además muestran mayores tasas de desnutrición, así

como problemas de trabajo infantil.

- ▶ La tasa de desempleo abierto es mayor en los hogares más pobres.
- ▶ El nivel educativo de los pobres es menor.
- ▶ Los ocupados pobres se insertan, predominantemente, en el sector informal urbano o en el agropecuario rural. Sin embargo, no todos los pobres son informales, ni todos los informales son pobres.
- ▶ Los pobres carecen de vivienda adecuada, tanto en términos de estado de la misma, como de hacinamiento. Carecen también de servicios básicos de agua potable y saneamiento.
- ▶ En algunos casos, más que el acceso a la educación por parte de los niños pobres, el problema es la permanencia de estos en el sistema educativo, sea por problemas de deserción intra-anual o de abandono escolar.
- ▶ Muchos hogares pobres tienen como cabeza a una mujer.
- ▶ La pobreza afecta especialmente a la población indígena.

RECUADRO 6.9

El avance tecnológico presenta sesgos particularmente inequitativos en sociedades mayoritariamente pobres

Los impresionantes avances tecnológicos que trae consigo la globalización significan beneficios incuestionables para el aumento de la productividad, pero al mismo tiempo entrañan efectos sociales que pueden volverse particularmente adversos, así como también ambientales. En el caso del istmo centroamericano, estos efectos operan en una región caracterizada por su gran heterogeneidad de desarrollo productivo y de mercados laborales y, en consecuencia, por grandes inequidades sociales.

Las innovaciones tecnológicas y organizativas plantean dudas en cuanto a la demanda de empleo en países que, como los centroamericanos, presentan una peculiar abundancia de mano de obra. En forma heterogénea, los procesos particularizados que han incorporado innovaciones sustituyeron fuerza de trabajo simple por recursos más tecnificados y personal más calificado. Pero, más aún, una gran proporción de la población laboral se encuentra imposibilitada para acceder al progreso técnico, no sólo por la falta de medios

para incorporarlo en sus procesos productivos, sino también, para vastos grupos, por deficiencias graves en su desarrollo humano y formación laboral. Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, se trata de países con una población mayoritariamente pobre, sometida a carencias nutricionales y educativas que limitan su desarrollo en la vida laboral moderna.

Existe una institucionalidad tecnológica y de capacitación significativa en centroamérica, desarrollada en la anterior etapa de industrialización, pero que está marcada por un sesgo sumamente inequitativo en su orientación sectorial y social, entre otras cosas porque forma parte de una estructura productiva heterogénea y segmentada. Así, se suele favorecer a sectores productivos modernos con tecnología reciente, en detrimento de los tradicionales, a la vez que se percibe una discriminación de género en detrimento de las mujeres, y cultural, en la tendencia a marginar minorías indígenas.

La introducción y difusión de innovaciones

tecnológicas ha sido esgrimida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como uno de los tres ejes de la *Propuesta de transformación productiva con equidad*, que lanzó a principios de los 90 para la región latinoamericana y caribeña. Pero por sí solas estas acciones no garantizan que la fuerza de trabajo logre escapar de condiciones de pobreza, incluso en sectores modernos. Se requieren políticas específicas para combatir estas inequidades. Resulta estratégico el apoyo a sectores de menor o más reciente proyección económica, como los microempresarios, los pequeños productores agrícolas y en general el sector informal. Igualmente importante resulta respaldar de forma decidida el desarrollo moderno de la educación y el conocimiento, como parte de la inversión en capital humano en la que tanto se ha insistido por su trascendencia y que tanta pertinencia cobra en los países de Centroamérica.

Fuente: CEPAL, México.

La integración de brechas de equidad

La oferta de servicios de salud muestra todavía rezagos importantes

La región cuenta en la actualidad con casi 35,000 médicos, para un promedio de 10.4 por cada 10,000 habitantes, aunque los mismos se encuentran distribuidos desigualmente entre países (Cuadro 6.17), así como entre regiones. Panamá es el país que tiene una mayor proporción de médicos respecto a la población, seguido por Costa Rica y El Salvador. En el otro extremo se encuentra Belice. En el caso de otro personal de salud, como enfermeros profesionales y odontólogos, la proporción respecto a la población es menor que la de médicos, aunque por países se obtienen resultados similares a los anteriores. Cabe destacar que en la presente década hay un incremento significativo en el número de facultades de medicina, escuelas de enfermería, facultades de odontología y programas de salud pública.

La mayoría de los servicios en salud son públicos

En Centroamérica hay más de 45,000 camas hospitalarias, para una relación de 1.5 camas por cada mil habitantes. Por países, Panamá, Belice y Costa Rica tienen el mayor número de camas por habitante, y Guatemala y Honduras el menor. A nivel regional existe una tendencia al descenso en el número de camas por mil habitantes, lo cual tiene relación con la mejora de los programas preventivos y los avances en la tecnología. Un 86.7% del total de camas hospitalarias pertenece a instituciones públicas, la mayoría a los ministerios de salud (62.6% del total), y un 24% de éstas a las instituciones de seguro social. En Guatemala, especialmente, y Honduras y El Salvador hay participación de las instituciones militares. El seguro social, tanto en Belice como en Nicaragua, no cuenta con camas, ya que no tiene infraestructura hospitalaria.

El sector privado de salud en los países cuenta con un bajo número de camas, que oscila entre el 3% y el 21.5% del total de camas, para un promedio regional de 10.9%.

CUADRO 6.17

Centroamérica: principales indicadores de recursos en los servicios de salud, para los años más recientes, por países. Alrededor de 1997

Indicador	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Profesionales en salud:^{a/}								
Médicos	34,959	119	5,044	6,177	10,485	4,975	3,725	4,434
Por 10,000 habitantes	10.4	5.5	14.1	10.7	9.3	8.3	8.6	16.7
Enfermeros profesionales	18,630	178	3,902	2,068	3,031	1,528	4,000	3,923
Por 10,000 habitantes	5.5	8.2	10.9	3.5	2.7	2.6	9.2	14.4
Odontólogos	8,995	23	1,409	2,053	1,466	1,005	810	1,397
Por 10,000 habitantes	2.7	1.1	3.9	3.6	1.3	1.7	5.1	6.6
Camas hospitalarias:								
Total	46,456	473	6,645	9,571	10,703	6,497	6,666	5,901
Camas por 1,000 habitantes	1.5	2.1	1.9	1.7	1.0	1.1	1.6	2.2
Distribución relativa								
Sector público	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuera seguridad social	86.7	96.8	96.5	89.9	77.6	78.0	93.0	88.3
Seguridad social	62.6	96.8	0.0	69.6	64.7	72.0	93.0	70.6
Sector privado	24.0	0.0	96.5	20.3	12.9	6.0	0.0	17.7
Instituciones filantrópicas	10.9	3.2	3.5	9.5	15.3	21.5	3.0	11.6
Instituciones militares	1.6	0.0	0.0	0.6	6.4	0.0	0.0	0.0
	0.8	0.0	0.0	0.0	0.7	0.5	4.1	0.0

a/ A manera de referencia, tómesese en cuenta los datos para Canadá, cuyo sistema de salud es reconocido como uno de los mejores del mundo: 22.9 médicos, 89.7 enfermeros profesionales y 59 odontólogos por cada 10,000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de OPS, 1998.

Los países con más gasto tienen mejores indicadores de salud

En lo que se refiere al gasto nacional en salud, existen dos estimaciones principales, una realizada por la OPS (1998) y otra por la CEPAL (1997b), que aunque difieren en algunas magnitudes, muestran una misma realidad: si bien el esfuerzo que en términos de gasto en salud realiza la región como un todo es "satisfactorio", dentro de la región hay enormes desigualdades. Además, es claro que los países que muestran mejores indicadores de salud también muestran mayores niveles de gasto. El Cuadro 6.18 presenta el gasto nacional en salud, público y privado, según la estimación de la OPS (1998)⁶. El gasto per cápita en la región hacia 1995 alcanzó US\$ 95 de 1995, de los cuales US\$ 54, o sea un 57%, fueron realizados por el sector público, y los restantes US\$ 41 (43%) corresponden a gasto privado. Como porcentaje del PIB, el gasto total representa un 6.8% y el gasto público un 3.8%.

Hay diferencias entre países, pues Panamá y Costa Rica muestran un gasto per cápita más alto, El Salvador y Belice un gasto intermedio, y los demás países un gasto menor. Sin embargo, en términos del PIB las diferencias son menores, debido a que las naciones con menor gasto per cápita también tienen un menor PIB per cápita. La composición del gasto también difiere, correspondiendo a Panamá y Nicaragua una mayor participación del gasto público, seguidos por Costa Rica. El Salvador muestra la mayor participación del sector privado.

RECUADRO 6.10

Problemas de las instituciones de salud

En el área de salud, en todos los países centroamericanos se han identificado problemas sobresalientes y comunes, entre los que se podrían destacar:

- ▶ Baja asignación de recursos.
- ▶ Deficiente planeación y organización.
- ▶ Escasa participación social.
- ▶ Baja capacidad gerencial.
- ▶ Transición epidemiológica.
- ▶ Falta de sistemas de información adecuados.

Con menos frecuencia se ha señalado la falta de rectoría y coordinación entre las instituciones del sector, lo inadecuado del marco legal y la desigualdad social en el acceso a los servicios de salud. En las áreas administrativas se menciona la centralización, la poca eficiencia, las políticas inadecuadas de recaudación de fondos, deficiencias en los modelos de gestión y de atención y, finalmente, la baja cobertura de los servicios. La identificación de estos problemas sectoriales ha servido de base para que los países puntualicen en sus planes de desarrollo y de reforma algunos objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, siendo éstos, en la mayoría de los casos, la búsqueda de eficiencia, eficacia y equidad con sostenibilidad financiera.

CUADRO 6.18

Centroamérica: gasto nacional en salud per cápita, público y privado, y como porcentaje del PIB, por países. 1995

	Gasto per cápita (US\$ de 1995)			Composición público-privado (%)			Como % del PIB		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Total	95	54	41	100	57	43	6.8	3.8	3.0
Belice	106	48	58	100	46	54	3.9	1.8	2.2
Costa Rica	224	165	59	100	74	26	8.6	6.3	2.3
El Salvador	108	27	81	100	27	73	6.8	1.7	5.0
Guatemala	56	25	31	100	45	55	4.2	1.9	2.3
Honduras	44	22	22	100	49	51	7.4	3.7	3.8
Nicaragua	35	22	13	100	63	37	9.2	5.8	3.5
Panamá	253	197	56	100	78	22	9.2	7.2	2.0

Fuente: Elaboración propia a partir de OPS, 1998.

La seguridad social no cubre a cerca de veinticinco millones de personas en Centroamérica

Los sistemas nacionales de salud presentan muchas similitudes en su organización institucional. En todos los países instituciones públicas y privadas participan en la provisión de servicios de salud. En el sector público existen instituciones gubernamentales tales como los ministerios de salud, las de seguridad social, servicios de las fuerzas armadas, instituciones de agua y medio ambiente e instituciones formadoras de recursos humanos, entre otras. En el sector privado se encuentran organismos no gubernamentales con y sin fines de lucro. La rectoría de los sistemas nacionales es ejercida por los ministerios de salud, existiendo en algunos países comisiones nacionales de salud para la coordinación del sector. Sin embargo, hay diferencias importantes: en Guatemala, El Salvador y Honduras las fuerzas armadas tienen instituciones de salud y provisión, aspecto ausente en los demás países del istmo. Además, mientras en Guatemala y El Salvador la provisión privada de salud es muy extendida, en Costa Rica y Panamá su presencia es menor (Recuadro 6.11).

Con excepción de Costa Rica (85%) y en menor grado Panamá (61%), los niveles de cobertura de los seguros sociales son bastante bajos: 14% en El Salvador, 16% en Guatemala, 14% en Honduras y 18% en Nicaragua⁷. Esto implica una cobertura regional de aproximadamente 27%, o cerca de 9.3 millones de centroamericanos. Así, aproximadamente 25.5 millones de personas no están cubiertas por la seguridad social en la región.

Activa presencia de la institucionalidad regional para la salud

Existen múltiples órganos regionales con funciones en el ámbito de la salud, tales como COMISCA, COCISS, INCAP, CAPRE, CEPREDENAC y CCAD. Con un carácter más amplio pueden mencionarse el Consejo de Integración Social Centroamericano (CISCA) y la Reunión del Sector Salud de Centroamérica (RESSCA), que sirve como foro para la coordinación de esfuerzos, para el análisis de los problemas de salud y la movilización conjunta de recursos para el desarrollo de los sistemas sanitarios.

En el marco de ALIDES, el sector salud centroamericano planteó el Programa de Acciones Inmediatas en Salud para Centroamérica (PAISCA), que fue analizado y aprobado por la XXI

RECUADRO 6.11

Principales instituciones de los sistemas nacionales de salud en Centroamérica

En Belice el subsector público está conformado por el Ministerio de Salud y el Seguro Social, y el subsector privado está compuesto por proveedores de servicios que utilizan en algunos casos la infraestructura pública de salud. El Seguro Social compra todos los servicios de salud a los establecimientos del Ministerio.

Costa Rica tiene un sistema nacional de salud conformado por el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense de Seguro Social, así como por universidades y municipalidades, y un sector privado en rápida expansión durante los últimos años.

En El Salvador existen el Consejo Superior de Salud Pública, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Bienestar Magisterial, Sanidad Militar, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados y las instituciones formadoras de recursos de salud. En lo privado existen organizaciones con y sin fines de lucro. Las propuestas de reforma del sector pretenden darle plena vigencia a la constitución del sistema nacional de salud, ya que al momento su conformación es teórica.

En Guatemala el sistema lo conforman, en lo público, el Ministerio de Salud, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Sanidad Militar; en el subsector privado hay organizaciones con y sin fines de lucro, a las que se suma el sector de la medicina tradicional proveniente de la cultura maya.

En Honduras la Secretaría de Salud Pública, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, las Fuerzas Armadas, la Junta Nacional de Bienestar Social, el Departamento de Medicina e Higiene y Seguridad Ocupacional del Ministerio de Trabajo y el Servicio Autónomo de Acueductos y Alcantarillados constituyen el subsector público. Organizaciones con y sin fines de lucro conforman el subsector privado.

En Nicaragua el Ministerio de Salud Pública es el principal proveedor de servicios, en conjunto con el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, mientras que el subsector privado únicamente ofrece el 4% de los servicios.

El sistema público en Panamá está integrado por el Ministerio de Salud Pública, la Caja Panameña de Seguro Social, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados y la Dirección Metropolitana de Aseo. El subsector privado lo conforman organizaciones con y sin fines de lucro.

Fuente: Pereira et al, 1999.

RESSCA (agosto de 1995, San José) y el COMISCA (julio y noviembre de 1996, San Salvador). El Sistema de Integración Social elevó a consideración de los presidentes centroamericanos el PAISCA, que fue aprobado en la XVII Cumbre Presidencial, en diciembre de 1995, en San Pedro Sula, Honduras. El PAISCA está orientado a la concentración de esfuerzos en áreas prioritarias para todos los países del istmo. Los ministros de salud han acordado coordinar fechas para acciones contra el dengue y las enfermedades prevenibles por vacunación; asimismo, han establecido responsabilidades por país para el seguimiento y

“El aporte de la educación para la actividad productiva debe entenderse en un sentido amplio, productivo en formación de actitudes, valores democráticos, de sujetos preparados en todo, no sólo desde el punto de vista económico”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

monitoreo de cada tema: Belice en seguridad alimentaria y nutricional; Costa Rica y Panamá en saneamiento ambiental y el sistema de información y comunicación; Guatemala en inmunizaciones; El Salvador en diarreas y cólera; Nicaragua en dengue y malaria; Honduras en VIH/SIDA. Las áreas prioritarias para movilización de recursos son: a) inmunizaciones; b) cólera y enfermedades diarreicas agudas; c) prevención y control de la deficiencia de micronutrientes; d) agua y saneamiento ambiental; e) prevención y control de enfermedades vectoriales; f) control y prevención de enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA; y g) sistema de información y comunicación en salud.

La oferta de servicios educativos

Más de 250,000 docentes en Centroamérica

En 1997 existían casi 62,000 mil instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria (públicas y privadas) en la región, casi 3,000 más que el año anterior, en las cuales trabajaban más de 250,000 mil docentes. De este total, un 28.5% corresponde a instituciones preescolares, y en ellas labora un 9.1% de los docentes. Con la educación secundaria sucede lo contrario, ya que los colegios representan apenas un 9.1% de las instituciones, pero en ellos labora un 28% del total de docentes (Cuadro 6.19). El 26.5% de las escuelas primarias de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá son unidocentes y atienden, en conjunto, al 4.9% de los estudiantes de primaria.

RECUADRO 6.12

Formación profesional del personal docente

El empirismo docente y las necesidades de formación y actualización de los maestros son aún un reto pendiente para Centroamérica. Al menos un 22% de los maestros en educación preescolar, primaria y secundaria no son titulados. El maestro y la maestra, aún cuando en las declaraciones internacionales son reconocidos como factores clave de la educación, en la práctica no son vistos así en todos los países centroamericanos. La concepción del maestro eficaz, instrumento de las reformas educativas, prevalece en los países, pero en general no se presenta un enfoque formativo alternativo. Ello explica que los esquemas teóricos y prácticos tradicionales de los maestros no se transformen a pesar de eventuales acciones de capacitación docente. En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá se han emprendido acciones, en fecha reciente, orientadas a incrementar de manera general los salarios de los educadores. En contraste, el salario de los maestros en Nicaragua es desproporcionadamente bajo. La mayoría de los países, con excepción de Nicaragua y Guatemala, disponen de planes especiales de previsión social y salud en favor de los maestros, lo que puede estar actuando a favor del mejoramiento del desempeño profesional y la calidad de la educación. Esta realidad afecta el éxito de la formación y actualización docentes.

Fuente: CECC, 1998.

CUADRO 6.19

Centroamérica: instituciones educativas y docentes en educación preescolar, primaria y secundaria (pública y privada), por países. 1997

	Instituciones educativas				Docentes			
	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria
Total	62,237	17,763	38,905	5,569	257,949	23,488	162,190	72,271
Belice								
Costa Rica	5,450	1,387	3,671	392	33,610	3,348	18,358	11,904
El Salvador	9,502	3,884	5,037	581	40,362	4,200	31,044	5,118
Guatemala	21,932	6,219	13,030	2,683	74,648	7,380	44,894	22,374
Honduras ^{a/}	11,162	1,746	8,572	844	48,838	2,825	31,838	14,175
Nicaragua	9,823	3,443	5,729	651	31,065	3,672	21,020	6,373
Panamá	4,368	1,084	2,866	418	29,426	2,063	15,036	12,327

a/ Los datos corresponden a 1995.

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

El sector público provee la primaria, el privado la secundaria

El sector público es el más importante en la prestación de los servicios educativos de la región, pues representó el 81.8% de la matrícula de 1996. No obstante, por niveles educativos hay diferencias, ya que en educación secundaria la cobertura del sector público se reduce significativamente, hasta un 62%. La preescolar pública representa un 75.5% de la matrícula total respectiva, y la primaria pública un 88% (Cuadro 6.20).

En esos mismos niveles educativos también hay diferencias por países. Costa Rica es el país con el sector público más importante en términos de matrícula, pues atiende a ocho de cada diez estudiantes de los niveles considerados. Guatemala tiene la menor cobertura pública, 74%, resultado que se ve influenciado por la baja participación del sector público en secundaria, pues solamente atiende a uno de cada tres estudiantes (Cuadro 6.20).

El 3.4% del PIB regional se destina a educación pública

El gasto público en educación, que incluye todos los niveles educativos en los que participa el Estado, según estimaciones a partir de cifras de la CEPAL, entre 1994 y 1995 alcanzó la suma de 1,246.8 millones de US\$ de 1987, cifra que representa el 3.4% del PIB regional y el 12.4% de los presupuestos públicos totales (Cuadro 6.21).

Entre 1994 y 1995, el gasto público per cápita regional en educación fue de US\$38.7 de

1987. Costa Rica es el país que más gasta en este rubro, situación que se refleja en la relación con el PIB, aunque no en la relación con el gasto público total (Costa Rica tiene un sector público más grande), ni en términos per cápita, caso este último en que Panamá muestra la cifra mayor. En el otro extremo se encuentran El Salvador y Guatemala, con menor gasto total y per cápita, así como respecto al PIB. Según la CEPAL

CUADRO 6.21

Centroamérica: gasto público en educación total, per cápita y como porcentaje del PIB y del gasto público, por países. 1994-1995

	Gasto público en educación 1994-1995 ^{a/}		Como porcentaje de:	
	Total (millones de US\$ de 1987)	Per cápita (millones de US\$ de 1987)	PIB	Gasto público total
Total	1,246.8	38.7	3.4	12.4
Belice				
Costa Rica	345.5	100.9	5.4	11.5
El Salvador	91.1	15.8	1.6	7.4
Guatemala	148.7	14.0	1.6	15.8
Honduras	210.9	37.3	4.1	15.6
Nicaragua	150.9	36.6	4.5	20.7
Panamá	299.7	113.9	4.9	10.8

a/ Cifras promedio para 1994-1995, con excepción de Costa Rica, El Salvador y Panamá, que corresponden a 1994.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 1997b y CELADE, 1997.

CUADRO 6.20

Centroamérica: porcentaje de matrícula pública en los primeros niveles educativos, por países. 1997

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria
Total	81.8	75.5	88.0	61.6
Belice				
Costa Rica	90.3	80.2	93.3	86.6
El Salvador	83.2	77.8	87.8	53.3
Guatemala	74.8	69.4	83.7	35.6
Honduras	84.8	78.9	93.9	51.3
Nicaragua	79.8	77.6	84.1	68.5
Panamá	87.2	75.7	90.5	83.8

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC, 1998.

(1997a) entre los períodos 1990-1991 y 1994-1995, el gasto público per cápita en educación mostró un pequeño incremento a nivel regional, debido a aumentos en Costa Rica y Panamá que compensaron con creces las reducciones en los demás países.

La institucionalidad centroamericana en educación es todavía incipiente

Dos son los principales órganos regionales en materia de educativa: la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). La CECC fue creada en 1975 como Coordinación Educativa Centroamericana, y en 1982 se le incorporó la dimensión cultural. No obstante su antigüedad, es hasta mediados de los 90 que comienza a jugar un papel importante a nivel regional, especialmente en la organización de reuniones y seguimiento de decisiones. La autoridad máxima es la Reunión de Ministros de Educación y Cultura de los seis países miembros. También forman parte de la Coordinación la Secretaría General, las Comisiones Técnicas y la Comisiones Nacionales. Por su parte, el CSUCA fue creado en 1948, y es el más antiguo de los organismos regionales. Actualmente reúne trece

universidades públicas de los siete países. Su programa se basa en el Segundo Plan de Integración Regional de la Educación Superior (PIRESC II), que busca, por una parte, el fortalecimiento de la educación superior en Centroamérica y un apoyo al proceso de integración mediante las relaciones entre universidades y, por otra, contribuir al desarrollo regional en un sentido más amplio, mediante el establecimiento de una nueva relación entre las universidades y la sociedad centroamericana.

La oferta de servicios de capacitación laboral

La formación técnica, vocacional y profesional tiene un potencial dinamizador del desarrollo en cada una de las áreas que proveen recursos humanos capacitados a los sectores productivos. En la región, la formación de recursos humanos se realiza por medio de tres canales institucionales: a) colegios vocacionales en la educación media, b) los institutos de formación laboral y c) la formación de profesionales en las universidades y otros centros de educación superior, tales como el INCAE y el ICAP. Los dos primeros canales forman personas en oficios y especialidades técnicas; las universidades y los otros centros forman profesionales.

En la segunda mitad de los años 90 la formación técnica profesional en la región ha estado marcada por procesos de cambio, derivados de las reformas al sistema educativo en general ya reseñadas, que procuran adecuar la calificación técnica laboral tanto a las condiciones actuales de los respectivos países, como a los nuevos requerimientos que demanda la inserción internacional de las economías del istmo. En El Salvador, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1998 marca la pauta, al incorporar la formación técnica como una prioridad de la educación. En el caso de Guatemala la reforma más reciente se da en el marco de los acuerdos de paz.

El sector privado ha participado activamente en la formulación y revisión de propuestas de cambio curricular en la formación técnica en Honduras y Panamá. La oferta de capacitación laboral está concentrada en la educación media en los sistemas formales, en general como un complemento al bachillerato. Se ofrecen oportunidades educativas en temas secretariales y administrativos, en áreas de industria, comercio y agricultura. Recientemente se han ampliado las posibilidades de capacitación en turismo y hotelería.

"Países sin universidades son países que no son competitivos, es más ni siquiera pueden ser interlocutores válidos. Se trata de ver la educación como una inversión estratégica, que no puede segmentarse y priorizar unos segmentos en detrimento de otros"

CONSULTOR ORGANISMO INTERNACIONAL, NICARAGUA*

"Universidades en crisis, están totalmente desvinculadas del desarrollo nacional, politizadas, altos niveles de corrupción, clientelismo político"

CONSULTOR ORGANISMO GREMIAL, HONDURAS

RECUADRO 6.13

Los sistemas nacionales de educación muestran similitudes institucionales

Los sistemas nacionales de educación cuentan con la participación de los sectores público y privado. En el caso del sector público, los ministerios de educación de cada país actúan como responsables de la coordinación de las políticas a nivel de educación básica, así como ejecutores de las mismas, especialmente en los primeros niveles (preescolar, primaria y media).

Además de la educación básica, los sectores públicos intervienen en la educación superior universitaria y parauniversitaria, así como en la educación especial y de adultos dentro del sector formal, y en la formación o capacitación para el trabajo.

El sector privado participa en la prestación de cada uno de los servicios, con mayor o menor supervisión estatal en los diferentes países y según los diferentes niveles educativos.

Fuente: Arrión, 1999.

RECUADRO 6.14

Panorama de la oferta educativa universitaria en Centroamérica

Al finalizar la década de los 90, Centroamérica cuenta con más de 120 centros de educación superior, estando la mayoría de ellos (cerca del 80%) en el sector privado. Sin embargo, la mayor parte de la población atendida estudia en universidades públicas.

Existe una clara concentración de oportunidades educativas en las capitales de la región. Aunque con una oferta educativa más limitada, todos los países tienen universidades, tanto públicas como privadas, con algunos centros regionales de enseñanza. Guatemala es la excepción: las cinco universidades se encuentran en la ciudad capital.

La región tiene el orgullo de contar con centros de enseñanza superior que funcionan desde hace más de cien años: la Universidad de San Carlos de Guatemala (1676), la Universidad de El Salvador (1841) y la Universidad Autónoma Nacional de Nicaragua (1812).

A final de los años 30 se inició un proceso de fundación de universidades en toda Centroamérica. El sector público universitario tuvo presencia en todos los países cuatro décadas más tarde. La aparición de la alternativa privada en la educación superior arrancó a mediados de los 70, pero encontró su momento de despegue a partir del año 1982, hecho que coincidió con el inicio de los problemas de

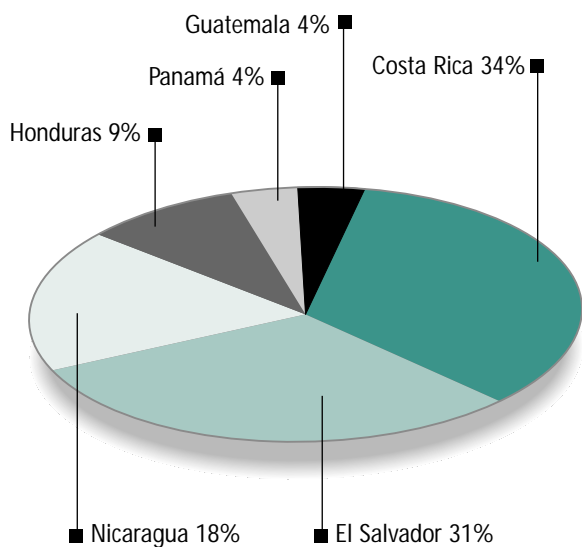
financiamiento público de la educación, dada la precaria situación de las economías del istmo. Durante toda la década de los 80, la oferta educativa, en cuanto a número de centros de enseñanza, se amplió grandemente, fenómeno que se presenta con mayor fuerza en Costa Rica y El Salvador.

En la región existen además centros internacionales de educación superior, con especialización, principalmente, en temas agrícolas y tropicales:

- ▶ Centro Agronómico Tropical de Enseñanza e Investigación (CATIE), Costa Rica
- ▶ Escuela de Agricultura para la Región del Trópico Húmedo (EARTH), Costa Rica
- ▶ Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano), Honduras
- ▶ Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Nicaragua-Costa Rica
- ▶ Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Costa Rica

GRAFICO 6.1

Centroamérica: universidades por país. 1998



Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO y oficinas del PNUD en Centroamérica.

Sobre los grados académicos a los que se puede acceder, en todos los países se otorga el título de bachillerato o licenciatura (de cuatro a cinco años de estudio), así como el grado de maestría (uno o dos años adicionales). La posibilidad del grado superior de doctorado se ofrece en todos los países; sin embargo, al excluir los posgrados en el área de ciencias médicas, sólo Costa Rica y Guatemala presentan opciones.

En cuanto a la organización del sistema de enseñanza superior, dos países tienen órganos de coordinación independientes del Ministerio de Educación Pública: Nicaragua (Consejo Nacional de Universidades y Asociación Nicaragüense de Instituciones de Educación Superior) y Costa Rica (Consejo Nacional de Rectores, Oficina de Planificación de la Educación Superior y Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada). A nivel regional, El Consejo Superior de Universidades de Centroamérica (CSUCA) es el organismo de coordinación de las universidades públicas. No existe un organismo similar para el caso de las universidades privadas.

“Si nos queremos integrar en materia de educación formal, las políticas van a tomar mucho tiempo en aprobarse y tener algún impacto, pero en capacitación, rápidamente podríamos tener torneros o electricistas centroamericanos. No solo sería homologar requisitos, sino oportunidades de trabajo”

EMPRESARIO, GUATEMALA*

“Cierta es que la educación abarca todos los niveles, desde la básica hasta la superior, pero en términos de una agenda se necesita fortalecer la educación baja y media versus la superior, porque es favorecer a las mayorías”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
NICARAGUA

Además existen en la región instituciones especializadas en formación técnica, que pueden o no ser parte del sistema educactivo formal. Este es el caso del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), en Nicaragua, y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), en Costa Rica. En Nicaragua existen más de treinta centros de formación técnica, con una oferta de veintidós especialidades. En Costa Rica, la reciente instalación de empresas de alta tecnología ha impuesto el reto de mejorar la calidad y cantidad de especialidades técnicas ofrecidas, especialmente en las áreas de informática, electrónica y mecánica de precisión.

Nuevas oportunidades de movilidad social

Reformas institucionales

Durante la década de los 90, todos los países centroamericanos iniciaron procesos de reforma institucional de sus sistemas de educación y salud. Estos procesos revelan una voluntad política por ampliar y mejorar los servicios que las instituciones públicas brindan a la población, y por crear nuevas condiciones de cooperación con las entidades privadas.

La reforma de los sistemas de salud

En prácticamente todas las naciones de Centroamérica existen procesos de reforma o modernización de los sectores de salud, que dieron inicio entre los años 1991 y 1996. En Costa Rica, sin embargo, las primeras etapas de estas reformas comenzaron desde la década de los 70. Los principales protagonistas de estos procesos son los ministerios de salud y los institutos de seguridad social. Los planes o acciones de reforma se están financiando en todos los casos con fondos propios y los provenientes de la cooperación externa, principalmente del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La participación de las poblaciones ha sido escasa, pese a declaraciones en contrario, pues han sido meras receptoras de información, excepción hecha de experiencias piloto en las cuales la participación social se ha incorporado como parte de la estrategia.

Entre los objetivos y metas de las reformas de salud a menudo se observa la redefinición de las funciones de las instituciones (en todos los países se ha definido al ministerio de salud respectivo como ente rector del sector salud), los cambios en el marco legal, los incentivos a la

participación social (descentralización hacia comunidades y municipalidades), la utilización del sector privado en la prestación de servicios (incluidos organismos no gubernamentales), el desarrollo de la capacidad gerencial y la experimentación con nuevos modelos de gestión y de atención. Los componentes más frecuentes en los planes de reforma han estado dirigidos, por tanto, al desarrollo institucional, a la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento financiero.

A inicios de 1999 los procesos de reforma están en ejecución (Cuadro 6.22). Se ha producido una abundante legislación para ajustar el marco legal y reestructurar las funciones de las principales instituciones del sector. Sin embargo, está pendiente una evaluación de la capacidad de estas reformas para resolver las brechas de equidad analizadas anteriormente. Lo que sí puede afirmarse es que no se ha producido un aumento significativo en los recursos que los países centroamericanos destinan a la atención de la salud de sus habitantes.

La reforma de los sistemas educativos

Al igual que en los sistemas de salud, durante la presente década en todos los países centroamericanos se ejecutan reformas al sistema de educación formal no superior. Estos cambios procuran mejorar la oferta educativa formal, mejorar la formación docente, cambiar el currículo y experimentar con nuevos modelos de administración de la educación.

Dos de las más importantes coincidencias en la reforma de la oferta educativa en Centroamérica son, por un lado, la revalorización de la llamada educación básica de nueve grados (que incluye la educación primaria de seis grados y el ciclo básico de tres años de nivel medio) y la educación preescolar, preprimaria o inicial; y por el otro, los cambios realizados en el nivel medio de varios países. En efecto, aunque el tramo llamado educación primaria persiste, el concepto de la educación básica de nueve grados se impone.

Dado el largo plazo de los tiempos de la educación escolar para ofrecer sus productos, no es posible valorar aún los resultados de los cambios ocurridos en la estructura de la oferta educativa de la región en el presente decenio.

Es en los maestros y maestras sobre quienes recae la responsabilidad de aplicar en el aula las medidas de reforma educativa. A la fecha, los maestros y maestras de la mayoría de los países aún no se manifiestan, ni son reconocidos de

CUADRO 6.22

Centroamérica: principales elementos de las reformas en salud y su avance hacia 1998

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Morfología sectorial							
Articulación del sistema nacional de salud		E	Y	X	Y	E	X
Fortalecimiento rectoría ministerio de salud	Y	E	Y	X	Y	E	X
Impulso de sistemas locales de salud	E	E	X	X	E	E	X
Fortalecimiento de entidades subnacionales y descentralizadas	E		E	X	E	E	X
Cambios de la combinación pública-privada		E	X	X	X	E	X
Regulación de los mercados privados de salud; regulación de la seguridad social	Y	X	Y	Y	Y	X	X
Gestión							
Reestructuración de gestión hospitalaria	Y	E	E	X	Y	X	X
Promoción de cuasimercados	E	E				Y	X
Contratos de desempeño con prestadores públicos de servicios de salud	E	E	X	X		E	X
Incentivos y sanciones basados en desempeño individual e institucional	E	E	Y	Y		Y	X
Mejoramiento de gestión de recursos humanos	Y	E	X	E		Y	X
Financiamiento							
Uso de pagos por capitación		E	X	X		E	
Aumento solidaridad y equidad financiamiento		E	Y	Y	Y	Y	Y
Equidad							
Prestaciones básicas universales; unificación de prestaciones	Y	E	Y	Y	X	E	Y
Ampliación de cobertura mediante programas universales y focalizados	Y	E	X	Y	X	E	X

E = medida en ejecución.

X = medida en fase inicial de ejecución.

Y = medida enunciada, aún no ejecutada.

Fuente: Elaboración propia con base en Pereira et al, 1999; entrevistas y actualización de CEPAL, 1997a.

manera explícita, como actores clave de la reforma educativa. En la práctica son considerados beneficiarios y ejecutores de la reforma, no sujetos que contribuyen a su desarrollo. Ciertamente, en casi todos los países se emprenden acciones orientadas a la capacitación de docentes mediante cursos de actualización, formación pedagógica y profesionalización con cierto apoyo de las universidades. Sin embargo, no se han conformado planes sostenidos e integrales de formación permanente para los y las docentes. Tampoco es generalizada la participación de las organizaciones de maestros en el proceso de reforma.

La transformación curricular es la principal política desarrollada con vistas a mejorar la cali-

dad de la educación. Esta transformación, en varios países, se encuentra en la etapa final de realización, mientras que en los países con reformas más recientes, apenas se está iniciando. En algunos casos, la transformación comprende la mayoría de los subsistemas y niveles educativos, mientras que en otros únicamente está referida al nivel de la educación básica.

En todos los países se ha llevado a cabo un cambio curricular en educación primaria; únicamente en El Salvador y Panamá la transformación ha cubierto otros subsistemas. Estos cambios están inspirados en un enfoque constructivista e incluyen nuevas sensibilidades educativas. Incorporan una perspectiva más amplia en relación

CUADRO 6.23

Centroamérica: principales elementos de las reformas en educación y su avance hacia 1998

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Oferta educativa no superior formal						
Incremento de cobertura: preescolar, primaria y secundaria	E	E	E	E	E	E
Reestructuración de niveles educativos		E	E	E	E	E
Establecimiento de vínculos con educación técnica		E	Y	Y	Y	E
Ampliación de la jornada escolar	E	E	Y	Y	Y	E
Acciones de fomento de equidad (en cuanto al acceso y la calidad)	E	E	E	E	E	E
Programas focalizados complementarios		E	E	E	E	E
Formación docente						
Incremento de docentes graduados y nivel de preparación	E	E	Y	X	E	X
Participación de docentes en la reforma		E	X	X	E	E
Programas de capacitación	E	E	Y	X	E	E
Aumento de remuneraciones	E	E	Y	E	Y	X
Curriculum						
Reformas al currículum	E	E	Y	X	E	E
Educación bilingüe (combinación con lenguas indígenas)	E	E	E	X	X	E
Refuerzo en el aprendizaje de un segundo idioma (inglés)	E	E	Y	X	Y	E
Uso de informática con fines educativos en primaria y secundaria	E	E	Y	X	Y	E
Mejora de materiales de apoyo	E	E	X	X	E	E
Administración de la educación						
Incremento de la competencia de las unidades educativas	X	E	X	X	X	E
Delegación de la administración a entidades subnacionales		E	E	E	E	E
Promoción de la participación comunitaria en la reforma		E	E	E	E	E
Uso de sistemas de medición de calidad de la educación	E	E	X	X	X	E
Evaluación periódica de docentes	E	E	Y	Y	Y	E

E = medida en ejecución

X = medida en fase inicial de ejecución

Y = medida enunciada, aún no ejecutada

Fuente: Elaboración propia con base en Arrién, 1999 y actualización de CEPAL, 1997a.

con los procesos de aprendizaje del alumno y de facilitación del conocimiento por parte del profesor; promueven mayor vinculación con el contexto y nuevos temas educativos vinculados a los intereses nacionales y globales.

No obstante este gran esfuerzo por modernizar el currículum con base en las nuevas corrientes pedagógicas, aún no se logra concretar sus propósitos en la práctica pedagógica de los maestros en las aulas de clase. La falta de preparación docente y la carencia de recursos pedagógicos (libros, laboratorios, etc.) está dificultando su puesta en práctica.

El uso de tecnología en la aplicación del nuevo currículum es una preocupación compartida por todos los países, pero existen notables dife-

rencias en cuanto a su adquisición y el enfoque educativo en su utilización. El país más avanzado en esta materia es, por mucho, Costa Rica.

El principal cambio en materia de administración educativa es el impulso a la descentralización de los sistemas con el fin de desburocratizar la administración, propiciar mayor participación de los sectores involucrados en el proceso educativo y conceder mayor autonomía a los centros educativos. Este proceso tiene, en cada país, peculiaridades propias y aún está en proceso de ejecución. En la práctica, las políticas de descentralización se centran en el mejoramiento de los procesos administrativos, con relativo descuido del proceso de adecuación del currículum al nivel local y del mejoramiento de la calidad de la educación.

Buenas prácticas en la búsqueda de una mayor equidad social

Esta última sección presenta siete buenas prácticas en la búsqueda de una mayor equidad social. Tres de ellas se relacionan con las oportunidades para una vida sana y duradera, y cuatro con las oportunidades de acceso a la educación. Como buenas prácticas que son, han logrado mejorar las condiciones de vida de algunas poblaciones centroamericanas, mostrando nuevos senderos para atacar históricas inequidades sociales. Por eso reseñarlas tiene una importancia regional, pues son ideas que pueden ser adaptadas a diversas condiciones locales. Lamentablemente no constituyen la norma en los programas institucionales ni podrán, por sí mismas, paliar las brechas de equidad analizadas.

Nuevas oportunidades para una vida sana y duradera

Las tres experiencias reseñadas en esta sección amplían el acceso de comunidades pobres a los servicios de salud. En todos los casos, esos servicios buscan a las poblaciones en vez de esperarlas, y crean incentivos para la participación de las comunidades en la gestión de la salud.

► *La participación de los usuarios en la provisión de servicios de salud: COOPESALUD en Pavas, Costa Rica*

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) comenzó a experimentar en 1980 una de las crisis financieras más profundas desde su creación (1944), cuyo impacto en las finanzas de la institución fue dramático. Inevitablemente, la CCSS se vio sumergida en una serie de cambios que apuntaron a un cuestionamiento del modelo basado en la medicina curativa, que había venido desarrollando de manera exitosa hasta ese momento, y que era no sólo oneroso desde el punto de vista económico, sino también poco eficaz desde el punto de vista social. Los perfiles epidemiológicos que mostraba el país ya presentaban una morbilidad centrada en enfermedades crónicas y catastróficas (cáncer, problemas cardiovasculares, accidentes de tránsito), que obedecían a estilos de vida poco saludables y a condiciones sociales que generaban este tipo de enfermedades. Esto obligaba a impulsar un enfoque más centrado en la atención a la salud que en la atención a la enfermedad y, a la vez, más barato, dadas las presiones que ello implica-

ba para los costos de los servicios.

Este hecho condujo a que en la política de la seguridad social se planteara opciones organizacionales, funcionales y de salud pública que incorporaran una perspectiva integral de atención de la salud. Una de estas opciones fue la de promover formas cooperativas que asumieran, mediante la contratación de servicios, la administración de las clínicas u hospitales. Después de algunos intentos y múltiples obstáculos políticos, en 1986 se inauguró COOPESALUD, una cooperativa autogestionaria, y se formalizó un contrato con la CCSS y el Ministerio de Salud Pública para que ésta administrara la recientemente creada clínica del distrito de Pavas. Este contrato se planteó como una experiencia demostrativa de carácter piloto, con miras a crear un modelo que pudiera replicarse en otros centros de salud. La clínica de Pavas contribuyó a la discusión sobre la reforma del sector salud, al proponer una nueva perspectiva de la administración y gerencia de la salud pública en la CCSS. Se buscaba desarrollar una experiencia que articulara la atención médica con la atención primaria, dentro de un esquema en el cual la atención curativa, teóricamente, se visualizara dentro de un enfoque que no limita las causas de la enfermedad al ámbito biológico, sino que incorpora de una manera estructural, en los servicios de atención, la variable social.

De hecho, una de las principales contribuciones de esta experiencia, además del concepto de modelo cooperativo, fue la aplicación de las nociones de áreas de salud y de equipos básicos integrales de salud, que luego fueron retomados por la política de reforma del sector salud implantada a partir de los años 90. Posteriormente se fundaron otras cooperativas, entre las que destaca COOPESANA, que administra la clínica del cantón de Santa Ana, la cual, a diferencia de COOPESALUD, se basa en un enfoque cogestionario, que incorpora a la comunidad.

El modelo cooperativo coadyuvó a plantear una perspectiva de la política de reforma dirigida a articular los servicios preventivos del Ministerio de Salud Pública, con los servicios curativos que ofrecía la CCSS, un desafío que venía planteándose desde 1983 y que no había tenido mucho éxito. Además allanó el camino para plantear un enfoque intermedio de reforma de las políticas de salud, que se ubicara entre el modelo chileno, sustentado en la privatización y la municipalización de los servicios, y el tradicional modelo estatista que se ensayó en Costa Rica desde los 40, y que adquirió su máxima expresión en los

años 70, con la universalización de la seguridad social. Este enfoque se ha materializado últimamente con la noción de los compromisos de gestión, un tipo de contratación de servicios que se realiza no sólo con las entidades desconcentradas de la Caja, para las cuales la noción de compromiso tiene un carácter fundamentalmente ético y funcional, sino incluso con entidades privadas, como las cooperativas, y públicas, como la Universidad de Costa Rica, con las que dicho concepto establece obligaciones apegadas a la idea tradicional de contrato por servicios.

Según los críticos del proceso, la inauguración de las cooperativas iba a crear una red de servicios privados que finalmente conduciría a la privatización del prestigioso sistema de seguridad social de Costa Rica. Ello, sin embargo, no ha ocurrido, aunque todavía no se puede llegar a conclusiones definitivas.

► *Salud y educación: el Programa de Escuelas Saludables en El Salvador*

En 1995 se inició en El Salvador el Programa de Escuelas Saludables, que brinda a los escolares atención médica y odontológica general, y que recientemente se amplió a las áreas de oftalmología, otorrinolaringología, dermatología y ortopedia. Aprovecha para ello la extensa red de escuelas primarias del país. A finales de 1998, este programa se había extendido a todos los municipios salvadoreños, cubriendo 3,500 escuelas y atendiendo a 600,000 niños. Este programa implica la coordinación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) con la Secretaría Nacional de la Familia y el Ministerio de Educación. Paralelamente, el ISSS experimenta con nuevos modelos de gestión tendientes a aumentar la cobertura de sus servicios médicos. Cabe mencionar aquí las 31 clínicas comunales y las 131 clínicas de empresa que, como el Programa de Escuelas Saludables, llevan los servicios de salud a los centros donde las personas viven y trabajan, en vez de esperar que el paciente llegue al hospital.

► *Reforma del marco legal y aplicación a una localidad: el hospital de San Miguelito en Panamá*

San Miguelito, al igual que Pavas en San José de Costa Rica, es un área urbana de gran densidad, residencia principalmente de familias de bajos ingresos. En 1994 se inició un proceso de análisis institucional y de encuestas de usuarios que permitieron detectar la insatisfacción de la

comunidad con los servicios del hospital de la localidad. Como resultado, se generó una reforma sectorial liderada por el Ministerio de Salud y coordinada con la Caja del Seguro Social y se negoció con diferentes instituciones, gremios, sindicatos y federaciones de usuarios, principalmente en el área de San Miguelito y la región metropolitana.

La experiencia de San Miguelito ha implicado la adecuación del marco legal, a fin de reformar la prestación de los servicios públicos en relación con el derecho privado. Estas leyes han sido específicas para crear el CONSALUD, como ente financiador y comprador de servicios, y el Consejo de Gestión, como ente proveedor de servicios privados. Este es el modelo que se aplicó en el hospital de San Miguelito. El nuevo marco legal separa las funciones de provisión, financiamiento y compra de servicios médicos.

San Miguelito ha servido también como punto de referencia para la reestructuración del Ministerio de Salud. En la actualidad, los antiguos equipos distritales y de corregimiento de las regiones de salud se están convirtiendo en unidades estratégicas de gestión que gozan de mayor autonomía.

Nuevas oportunidades para ampliar el acceso a la educación

Las cuatro experiencias que se describen en este acápite atacan las desventajas educativas de los niños y niñas que viven en comunidades pobres de las áreas rurales en Centroamérica. Muestran cómo la combinación de esfuerzos de las instituciones públicas y de las comunidades pueden generar mayores capacidades locales para gestionar la educación y ampliar el acceso y la calidad de ésta.

► *Educando en áreas rurales dispersas: el Proyecto de Educación Básica en Panamá*

El Proyecto de Educación Básica en Panamá genera oportunidades de educación en comunidades pobres rurales, que por su dispersión geográfica, escasa población y grandes distancias respecto de centros urbanos, no pueden contar con otras alternativas de educación preescolar. Las acciones son múltiples: crear conciencia en los padres de familia y otros miembros del grupo familiar, para que contribuyan con el aprendizaje de los y las niñas, capacitar al personal del Ministerio de Educación, a los promotores y presidentes de comités de padres y madres de familia, administradores de los centros de educación

comunitaria de educación inicial. Para estas comunidades se han desarrollado tres iniciativas: el programa Madre a Madre, los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI) y los programas de radiofonía rural⁸.

El programa Madre a Madre nace como producto de la firma de un convenio de préstamo entre el Ministerio de Educación y el Banco Mundial, el 3 de abril de 1996, por 58 millones de balboas. Proporciona atención a las niñas y niños menores de seis años que no tienen acceso a un jardín de infancia. Madre a Madre trabaja en comunidades de las provincias de Coclé, Herrera, Veraguas y Chiriquí, pero está diseñado para beneficiar a las comunidades de los 185 corregimientos más pobres del país. La duración del programa es de cinco años, tiempo en que habrán de beneficiarse 300 madres animadoras, 4,500 madres de familia y 13,500 niños. El Programa empezó a funcionar en 1997 y para su atención fueron capacitados los presidentes de los COPAMACE (Comités de Padres y Madres Administradores de un CEFACI) y 112 promotores. En la actualidad participan 100 madres animadoras y 931 maestros.

En los CEFACI se orienta a padres y madres con hijos de 0 a 5 años de edad para que interactúen directamente con ellos en sus responsabilidades educativas. Un COPAMACE administra cada CEFACI y cuenta con personería jurídica. Además cada CEFACI tiene promotores, que son personas de la comunidad capacitadas por un equipo técnico del Ministerio de Educación. A finales de 1998 existían 200 CEFACI en las provincias de Panamá, Colón, Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Herrera, Coclé, San Blás, San Miguelito, Panamá Oeste, Panamá Este y Los Santos. Estos centros benefician una población de 5,000 niños y niñas.

Finalmente, una red de emisoras locales apoya las iniciativas de Madre a Madre y los CEFACI con programas radiofónicos. Se han elaborado cuarenta programas de radio, con una duración de siete minutos cada uno: tres minutos dedicados a los padres de familia, tres minutos dirigidos a los niños y un minuto dedicado a padres e hijos, resumiendo el programa y dejándoles una actividad para desarrollarla en familia.

► *Atacando la repetición y la deserción escolar: el proyecto PAM-PALE en Nicaragua*

El objetivo general de PAM-PALE, del Ministerio de Educación de Nicaragua, es mejorar la calidad de la educación en los primeros grados de primaria, fortaleciendo al aprendizaje y

mejorando los indicadores de eficiencia de la educación, a partir de una nueva metodología para el aprendizaje de las matemáticas y la lengua escrita. La experiencia se constituye en fuente de insumos renovadores para la transformación curricular iniciada en 1993 para la educación primaria en Nicaragua.

El método utilizado es de tipo inductivo-analítico, en el cual se deja al niño y la niña en plena libertad para seguir sus procesos de construcción de conocimientos. El maestro facilita el aprendizaje, proporciona los andamiajes y promueve la interacción de los condiscípulos, los familiares y el entorno. La evaluación del proceso didáctico es cualitativa y permanente, dirigida a indagar, identificar y caracterizar las manifestaciones de los niños en el aprendizaje. Los tipos de evaluación aplicados son: evaluación diagnóstica o inicial y evaluación formativa o de proceso.

En 1992, el Ministerio de Educación seleccionó el primer grado de doce escuelas en cuatro municipios en los departamentos de Rivas, Matagalpa, Boaco y Managua, abarcando una población escolar de 905 alumnos. En 1993 se extendió el proyecto al segundo grado, incrementándose la población escolar cubierta a 2,337 alumnos y 65 docentes. En los años siguientes se ha extendido hasta el tercer grado de 23 escuelas en 15 municipios, con 129 docentes y 5,102 alumnos. Está pendiente una evaluación completa de PAM-PALE, que permita corregir algunas dificultades prácticas en su ejecución.

► *Descentralización, participación ciudadana y expansión de la cobertura escolar en el área rural: los casos de EDUCO (El Salvador) y PRONADE (Guatemala)*

Desde 1990 en El Salvador, con el programa EDUCO, y desde 1996 en Guatemala, con PRONADE, se ha desarrollado una estrategia para ampliar la cobertura de la matrícula en las áreas rurales mediante la descentralización de los servicios educativos y el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales para que ellas mismas sean las gestoras de las escuelas. La clave de las EDUCO y del PRONADE reside en que en el proceso de su concepción se partió de la cultura organizacional local y no se impuso a las comunidades formas y maneras organizativas venidas de afuera.

El proceso seguido en las escuelas de EDUCO y PRONADE tiene cuatro fases. En la primera se selecciona la comunidad en donde estará ubicada la escuela o espacio educativo. Esta

fase la cumplen las instancias encargadas de los ministerios de educación. En la segunda fase se promociona el programa en la comunidad seleccionada y se conforma la ACE (Asociación Comunal para la Educación), en El Salvador, o el COEDUCA (Comité Educativo), en Guatemala. Se elige la junta directiva y se firma un convenio con el Ministerio de Educación, mediante el cual éste se compromete a trasladar los recursos financieros para el financiamiento de los docentes y de los servicios de apoyo, tales como ayuda alimentaria, valija didáctica y útiles escolares (materiales y libros de texto). En la tercera fase se selecciona al personal docente, se matricula a los y las niñas, se capacita a maestros y padres de familia y se acondicionan los locales (espacios educativos). Por último, con las clases, se inician transferencias mensuales de fondos a las ACE o COEDUCA y se activan la supervisión y el seguimiento.

La única diferencia entre EDUCO y PRONADE, nombres aparte, es el carácter de las instancias ejecutoras. En Guatemala corresponde a entidades privadas de la sociedad civil, las ISE, mientras que en El Salvador este proceso lo realiza directamente el Ministerio de Educación. No obstante, la tendencia es, en Guatemala, a que en el futuro el Ministerio de Educación sustituya a las ISE.

Tanto en El Salvador como en Guatemala la población beneficiaria es la misma, campesinos pobres. Dado que en El Salvador la experiencia se inició años antes que en Guatemala, es en este primer país donde pueden contabilizarse más y mejores resultados. EDUCO representa el 52.7% de la educación parvularia en El Salvador, el 21.1% del primer grado, el 13.4% del segundo grado y el 8.4% del tercer grado (promedio 1994-1998). Por su parte, PRONADE cubrió a 153,000 niños y niñas guatemaltecas en 1998.

► *Democratizar el acceso al uso de las herramientas tecnológicas: la Fundación Omar Dengo en Costa Rica*

La Fundación Omar Dengo (FOD) es una institución privada, sin fines de lucro, que fue creada en 1987 con el propósito de contribuir al desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico de Costa Rica. La Fundación asienta sus actividades sobre la base de recursos propios y aportes del Estado, y en una red de colaboradores nacionales e internacionales. A través de sus programas: Informática Educativa, Red de Telemática Educativa e Informática para Todos, la Fundación ha beneficiado a un millón de perso-

nas, entre niños y niñas, docentes y comunidades.

El Programa de Informática Educativa MEP-FOD (PIE-MEP-FOD) constituye una propuesta innovadora para la introducción de las computadoras en la educación. Opera desde 1988, comparte su ejecución con el Ministerio de Educación Pública y tiene presencia en los 81 cantones del país. En las zonas urbano-marginales y rurales, 383 escuelas públicas cuentan con laboratorios de informática educativa, 69 de ellas son escuelas unidocentes. El PIE beneficia anualmente a 225,000 niños y niñas de preescolar a sexto grado. Uno de cada dos escolares de escuelas públicas es beneficiario de este programa.

Esta iniciativa ha tenido impactos que trascienden el territorio nacional y entre los principales factores que inciden en el éxito alcanzado están: el papel del docente como eje fundamental del programa, el respaldo garantizado tanto en lo conceptual como en la investigación, la proyección hacia las comunidades, el énfasis en la creatividad y el desarrollo cognitivo y la preeminencia de lo educativo sobre lo tecnológico, la flexibilidad administrativa y la estabilidad en el flujo de recursos.

Por otro lado, la Red Telemática Educativa (RTE) es una iniciativa de telecomunicaciones para el mejoramiento e innovación del proceso educativo. Fue creada por la FOD en 1994 y da capacitación y apoyo a los docentes involucrados en el PIE. Mediante la RTE, estudiantes y docentes pueden navegar en Internet, crear páginas web, importar recursos tecnológicos (*software*, imágenes, otros), realizar teleconferencias y participar en foros nacionales e internacionales de discusión. Un novedoso proyecto dentro de la RTE es la producción de una revista electrónica, cuyo consejo editorial está compuesto por niños y niñas de 6 a 13 años.

El Programa de Informática para Todos (PIT) nació en 1989 como una proyección de la FOD a las comunidades. A través de este programa se ha ampliado el acceso a la informática para numerosos grupos de habitantes, con el propósito de aumentar su productividad e incidir sobre su calidad de vida. Tres son sus principales áreas de actividad: cultura general informática, aplicaciones de la informática y paquetes informativos sobre servicios públicos de interés nacional.

Finalmente, con motivo de la celebración del décimo aniversario de la FOD, se creó el Centro de Innovación Educativa, que procura la llegada expedita de los nuevos planteamientos a las aulas de la comunidad nacional, mediante una serie

de servicios de extensión, asesoría y producción de recursos educativos.

En diez años de experiencia acumulada, y con más de un millón de personas beneficiadas, la Fundación Omar Dengo es una muestra clara de que una de las metas del desarrollo humano sostenible, democratizar el acceso al uso de la tecnología, es un camino posible de transitar.

El desafío de la habilitación social

En la presente década, el desempeño de la región ante el desafío de la equidad social es insatisfactorio. Las reformas en los sistemas de salud y educación, así como las nuevas oportunidades sociales generadas por las buenas prácticas, no alcanzan para revertir las arraigadas desigualdades sociales (Kanbur y Lustig, 1999) ni la extendida pobreza. Esta situación es preocupante por razones tanto políticas, como económicas y éticas. La persistencia de profundas brechas de equidad puede afectar la estabilidad política democrática, pues reduce la capacidad de las poblaciones para participar en los asuntos públicos (Sen, 1992; O'Donnell y Altimir, 1998). Estas desigualdades también inciden sobre el potencial de crecimiento económico y reducen la capacidad regional para una inserción inteligente en la economía internacional (CEPAL, 1991; BID, 1993). Desde el punto de vista ético, si hoy ningún grupo social o político en Centroamérica justifica la desigualdad social en nombre de la es-

tabilidad política y la seguridad nacional, tampoco tiene razón para tolerarla. Ahora que las guerras civiles han sido superadas, Centroamérica no debe olvidar que las profundas brechas de equidad fueron una de las causas de sus recientes tragedias.

El desafío regional es, siguiendo a Sen, crear condiciones para que los y las centroamericanas tengan un mínimo de habilitación social, es decir, de capacidad de funcionamiento en la vida social, económica y política (Vargas y Gutiérrez, 1998). Se trata de establecer el "piso" en cuanto a la inversión social en las personas, de manera que todas tengan, al menos, una dotación básica de instrucción, destrezas, nutrición y oportunidades de vivir una vida sana. Esfuerzos regionales en esta materia pueden complementar las acciones y responsabilidades que tiene cada uno de los países. Por un lado, pareciera evidente que si todos ellos han puesto en marcha reformas en sus sistemas educativos y de salud, la coordinación regional de estos esfuerzos y el establecimiento de vigorosos medios de intercambio y cooperación técnica permitirían establecer agendas comunes y reforzar áreas débiles. Por otra parte, en diversos países centroamericanos se ha acumulado importantes conocimientos y experiencias en políticas y programas sociales que, pese a su fácil acceso, no han sido empleados por otros gobiernos y sociedades. En muchos campos, los buenos estándares están aquí mismo, no en lejanas regiones.

Notas

1 Sin embargo, llama la atención que Panamá y Costa Rica, países que hasta ahora han mostrado una mejor situación de la salud respecto al resto de la región, sean precisamente los que muestran mayores tasas de desnutrición de este tipo. Esto podría sugerir una subestimación en los demás países.

2 Este dato no es comparable con el de la tasa neta de incorporación a primer grado, pues incluye la población cubierta por el Proyecto de Educación Básica en Panamá (véase sección "Buenas prácticas en la búsqueda de una mayor equidad social").

3 Esta situación es también coincidente, aunque en menor magnitud, a la destacada en el Panorama Laboral 1997 de la OIT para un grupo más amplio de países latinoamericanos y del Caribe: "(en la década de los 90) en el conjunto de países aumenta la informalización y alrededor del 85% de los nuevos empleos se concentra en actividades informales" (OIT, 1997).

4 Para cada uno de los países centroamericanos existen estimaciones de pobreza por este método. Su comparación presenta algunos problemas, no sólo de carácter temporal (diferentes años de estudio), sino también, principalmente, de tipo metodológico, relacionados con la medición de los ingresos familiares y la construcción de las canastas básicas de alimentos. Sin embargo, dado el interés primordial de aproximar la magnitud del fenómeno en la región, se hará caso omiso de esos problemas.

5 Nótese que no se dispone de información para los dos países más poblados de la región, El Salvador y Guatemala, que tienen una alta concentración de pobreza.

6 Las estimaciones de CEPAL (1997) en dólares de 1987 reflejan un gasto público per cápita promedio para la región de US\$37.8.

7 Hacia 1995. Se desconoce el dato para Belice. Tomado de OPS (1998).

8 Estas iniciativas son parte del Proyecto de Educación Básica en Panamá, cuyo objetivo es elevar y mejorar la calidad y equidad de la educación.

"En la relación Estado y sociedad, el papel del Estado es el de regulador, no se debe meter en cosas que hace la población, solo poner las reglas del juego y enfocar sus esfuerzos en atender a la población pobre. Lo menos que podemos esperar es un mínimo de oportunidades para todos los centroamericanos"

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
GUATEMALA

"Lo peor de la pobreza es que mina las potencialidades de nuestras naciones"

ALEJANDRO MARTÍNEZ-
CUENCA, NICARAGUA

Capítulo 6
El desafío de la equidad social

Coordinador e investigador del capítulo: Pablo Sauma (Costa Rica).

Investigadores de la sección sobre las reformas de los sistemas educativos (excepto Costa Rica): Juan Bautista Arrién, de PREAL-UCA (Nicaragua), con el apoyo de Miguel de Castilla y Rafael Lucio Gil.

Investigadores de la sección de la salud en Centroamérica y las reformas a los sistemas de salud: José Antonio Pereira, del ISSS (El Salvador), con el apoyo de Ligia Eugenia de Nieto y Edgar Martínez.

Recuadro de CEPAL sobre cambio tecnológico y pobreza es colaboración de CEPAL-subse de México.

Recuadro sobre educación superior elaborado por el equipo técnico del Informe.

CAPÍTULO 7

El desafío del fortalecimiento de los Estados de derecho y la representación democrática

Valoración general

Ninguno de los conflictos militares que en 1988 desgarraban la región, perdura. Ninguno de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy¹. Si la democracia tenía, hasta hace pocos años, un arraigo excepcional, hoy todos los países del istmo, incluso su democracia más antigua, experimentan un impulso democratizador². Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones de los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre el poder estatal.

La fortaleza, y hasta el arraigo, de este impulso democratizador es objeto de un intenso debate político. ¿Han concluido o no las transiciones democráticas en Centroamérica? ¿Qué tipo de regímenes políticos ha emergido, democracias disminuidas o democracias “a secas” (Collier y Levistky, 1997)³? ¿Ha ocurrido un proceso de consolidación democrática? (Linz y Stepan, 1996)? Estas interrogantes son la contraparte de

innumerables problemas políticos que, en la práctica, afectan a los regímenes democratizados del istmo. La inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos es un hecho reciente y todavía precario, a pesar de ser ellos uno de cada cinco centroamericanos. En la región existen disparidades notables en lo que concierne a la gestión transparente de los sistemas electorales. La debilidad del Estado de derecho en amplias zonas es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles. En todos los países, la ciudadanía expresa crecientes dudas y apatía hacia la política y su seguridad personal y jurídica es, en muchos casos, precaria.

Sin embargo, la existencia e importancia del impulso democratizador es incuestionable en una Centroamérica que ha visto de todo en las últimas décadas. Golpes de Estado e insurrecciones; revoluciones y contrarrevoluciones; invasiones militares y abolición de las fuerzas armadas; violaciones sistemáticas de los derechos humanos (hasta etnocidio) y defensa colectiva de las libertades democráticas. Incuestionable es, también, que este impulso es resultado del quehacer

de generaciones de centroamericanas y centroamericanos, una conquista duramente conseguida por muchos. Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)⁴ y una garantía constitucional en todos los países.

Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia en la región para que, a diferencia de los intentos en la década de los 40, la actual apertura resulte en algo más que una “primavera democrática”. Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna. Una experiencia democrática duradera requiere afianzar dos condiciones básicas: por una parte, un Estado democrático de derecho y, por otra, una democracia electoral. Sin ellas, no sólo las condiciones mínimas para la existencia de una democracia son incumplidas, sino la posibilidad misma de avanzar hacia democracias de mayor calidad⁵.

Este capítulo explora, pues, una interrogante: ¿cuáles son los avances y rezagos en el establecimiento de Estados democráticos de derecho y de democracias electorales en la región? Interesa documentar la respuesta desde una perspectiva regional, la de las tendencias que priman en el istmo. Los informes nacionales sobre desarrollo

humano de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica, ya han estudiado aspectos relevantes del funcionamiento democrático desde una perspectiva nacional, que no compete aquí reiterar o revisar. Además, no todos estos informes tratan los mismos temas⁶. En consecuencia, en este documento la situación de los países tiene siempre una utilidad comparativa, para marcar su similitud o contraste con una tendencia regional. Pese a severas limitaciones en la información, especialmente en el caso de Belice, que no pudo ser incluido, el estudio basa sus apreciaciones en indicadores cuantitativos (Recuadro 7.1).

El difícil surgimiento de una región con Estados democráticos de derecho

En la presente década ocurre, por primera vez en Centroamérica, una generalización de sistemas políticos basados en Estados democráticos de derecho (Recuadro 7.2). En efecto, en pocos años se logró abrir paso al control civil sobre el Estado y, en particular, sobre la administración de la justicia y los órganos policiales. Se ha desarrollado una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, se han creado poderes judiciales más independientes y se han realizado cambios en el marco legal que favorecen el ejercicio de los derechos de las personas.

RECUADRO 7.1

Metodología para la investigación sobre el Estado de derecho y las democracias electorales

La medición de las tendencias en torno a los desafíos institucionales y ciudadanos para el establecimiento de Estados democráticos de derecho y democracias electorales, es un complejo desafío. Pese a una abundancia de estudios políticos, la escasez y, en muchos casos, la ausencia de indicadores rigurosos y comparables en los temas jurídicos, institucionales y políticos, impuso un carácter exploratorio a este informe. Aún así, la información recopilada permitió documentar avances y rezagos de la experiencia democrática en la región, es decir, sus principales tendencias.

La estrategia metodológica aplicada se basó en la elaboración de matrices de variables e indicadores que investigadores nacionales debían completar. Mediante ellas se procuró

reconstruir series estadísticas para el período 1990-1998, basadas en información confiable, verificable y comparable, aunque en algunas materias existen datos estadísticos sólo para algunos años. Hasta donde las fuentes de información primaria lo permitieron, se realizó un ejercicio comparativo y una identificación de tendencias y actores en cada uno de los temas investigados: por una parte, el desarrollo de Estados democráticos de derecho y, por otra, el desarrollo de democracias electorales en la región. Para aquellos temas sobre los cuales no se dispuso de datos cuantitativos, se identificaron casos que ilustraran tendencias y permitieran visualizar buenas o malas prácticas, sin pretensiones de generalización.

Un punto importante en la estrategia fue la construcción de tres redes de investigadores

especializados por tema y por país, en total veinticuatro personas. Además, tres personas se encargaron de sintetizar la información y efectuar un análisis comparativo regional.

Conviene reiterar los serios problemas registrales y de administración de los registros existentes, que es, en sí mismo, un indicador de lo mucho que se debe progresar en Centroamérica para establecer regímenes políticos e institucionales más transparentes. A pesar del carácter público de la información solicitada, persisten dificultades de acceso y confiabilidad. Contingencias como los cambios de gobierno, procesos electorales e, incluso, la personalidad de los funcionarios, inciden en la disponibilidad de la información o, lo que es peor aún, en la posibilidad de que la información desaparezca.

Sin embargo, los nuevos Estados democráticos de derecho, en la mayoría de los casos, muestran importantes debilidades, pues su capacidad para impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos, es todavía baja. Pugnan con el legado autoritario y militarista prevaleciente hasta hace muy poco; se han logrado contados, aunque significativos progresos para atacar la impunidad con que, hasta fecha reciente, se violaron los derechos humanos en la región; además, la independencia de los poderes judiciales respecto a otros poderes del Estado es todavía incompleta.

Quizá el desafío mayor que enfrenta la reciente generalización de Estados democráticos de derecho en Centroamérica es la creación de un clima de seguridad personal y jurídica. Pese a la notable escasez de información, la poca evidencia empírica sugiere la existencia de una extendida inseguridad personal y jurídica que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones, situación de la cual no se escapa Costa Rica, el país con mayor tradición democrática.

Una reforma política, jurídica e institucional en marcha

Los principales avances en la emergencia de una región con Estados democráticos de derecho se concentran en las transformaciones políticas, jurídicas e institucionales que, en la presente década, son múltiples y profundas.

El punto de partida: creciente control civil sobre lo militar

En diez años, las fuerzas armadas en Centroamérica han visto disminuir su influencia política y hoy están sujetas al poder civil. Para 1998, todos los países con ejército habían efectuado reformas constitucionales que modificaron las relaciones cívico-militares. En un caso extremo, el de Panamá, se abolió el ejército y se formó, junto con Costa Rica, el único espacio binacional sin fuerzas armadas en el mundo. En El Salvador, Honduras y, más recientemente, Guatemala, mediante el acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se limitaron las competencias del ejército y se establecieron mecanismos de control civil. Otras evidencias de la declinación del militarismo son la reducción del gasto militar y del personal reclutado (Cuadro 7.1)

RECUADRO 7.2

¿Qué es un Estado democrático de derecho?

Un Estado democrático de derecho es aquel que asegura las libertades políticas de la ciudadanía, los derechos civiles de la población y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para el ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del *status* de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático. Como tal, se distingue de la ausencia del Estado de derecho, que torna imposible la existencia de una democracia, así como del Estado de derecho antidemocrático. En este último, el Poder Judicial aplica leyes antidemocráticas a la ciudadanía, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político.

Fuente: O'Donnell, 1997.

“Las reformas del Estado y Estado de derecho. Ambas son parte de una misma dimensión, pues las reformas del Estado son también creación de Estados de derecho”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO, HONDURAS

CUADRO 7.1

Centroamérica: comportamiento del gasto militar. 1989, 1996

	Gastos militares como porcentaje del PIB	
	1989	1996
El Salvador	3.5	1.5
Guatemala	2.6	1.4
Honduras	8.4	1.3
Nicaragua	28.3	1.5

Fuente: PNUD, 1992 y 1998.

“En América Central el Estado moderno (como institucionalidad) ha sido tardío y retardado. En su ausencia, la presencia militar se hace indispensable para labores de articulación territorial y social. El tema clave es la construcción del Estado moderno, la construcción de ciudadanía”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO, COSTA RICA

“Es indudable que en los poderes judiciales de todas partes se juega política, pero hay reglas y mecanismos de control que hacen menos peligroso ese juego. En Centroamérica la política ha tomado a los sistemas judiciales”

EMPRESARIO, HONDURAS

Sin embargo, pese a la reducción del gasto militar, éste continúa siendo una importante carga fiscal dentro de los débiles presupuestos de los gobiernos del istmo. Así por ejemplo, entre 1990 y 1991 el gasto militar representó el 97% de lo gastado en educación y salud en Nicaragua, el 66% en el caso de El Salvador, el 92% en Honduras y el 31% en Guatemala (PNUD, 1998).

Todos los países han realizado cambios en el marco jurídico e institucional

En la última década, los marcos jurídicos e institucionales de la región han sido modificados. Estos cambios incluyen las constituciones políticas, los códigos penales y procesales penales y las leyes que rigen la estructura y funcionamiento de instituciones tales como el Poder Judicial y la policía. (Cuadro 7.2). Además de lo ya señalado, el control civil sobre los militares y la reducción de las competencias de las fuerzas armadas, las reformas constitucionales han fortalecido las disposiciones que protegen las garantías fundamentales y una mayor independencia de la función jurisdiccional.

Los poderes judiciales son hoy más independientes frente a otros poderes del Estado

En diez años, se ha logrado establecer en el istmo una mayor independencia del Poder Judicial, en el sentido de una mayor autonomía frente al Ejecutivo y el Legislativo. En todos los paí-

RECUADRO 7.3

El desafío militar: del poder político al poder económico

No obstante el avance experimentado en los países centroamericanos en cuanto al fortalecimiento del control civil sobre los militares, las fuerzas armadas han consolidado posiciones en lo que respecta a su papel como agente económico.

Según un estudio realizado en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en los últimos años los militares han incursionado fuertemente en las economías de sus respectivos países, a partir, fundamentalmente, de la inversión de los fondos de previsión social militar.

El caso más representativo es el de Honduras, donde las fuerzas armadas controlan al menos dieciocho empresas en los sectores financiero, agropecuario, manufacturero, servicios y comunicación, lo cual coloca a esta institución entre los ocho grupos económicos más importantes del país.

Esta situación genera algunas tensiones, puesto que plantea dudas sobre la posible existencia de privilegios que pudieran favorecer una competencia desigual con otros grupos empresariales; asimismo, se mantiene en el ambiente la preocupación sobre el posible ejercicio **autónomo** del poder económico de las fuerzas armadas sobre el poder político.

Fuente: Brenes y Casas, 1998.

CUADRO 7.2

Centroamérica: fechas de promulgación de las constituciones políticas y de las leyes en materia penal

Normativa	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Constitución Política	1949	1983	1985 ^{a/}	1982	1987	1972
Código Penal	1970	1998	1973	1984 ^{b/}	1974	1982
Código Procesal Penal	1996	1998	1992	1984	1879	1986
Ley Orgánica de la Policía	1994	1992	1997	1998	1996	1997

a/Enmendada en varios aspectos en 1993.

b/Enmendado casi en su totalidad en 1996 y 1997.

Fuente: Chinchilla, 1999.

ses, la función jurisdiccional es reconocida en las constituciones políticas como un poder del Estado, por tanto autónomo. Se tienen disponibles, sin embargo, otros indicadores que reflejan mejor la existencia de dicha independencia judicial. Estos son: el mecanismo para el nombramiento del personal, especialmente los magistrados y jueces superiores, la existencia de una carrera judicial y la autonomía en materia presupuestaria.

La tendencia en Centroamérica es a disminuir, mediante reformas constitucionales, la injerencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento del personal judicial y trasladar esa competencia al Legislativo. Este es el caso de Guatemala, el Salvador y Costa Rica. Más aún, en Guatemala y El Salvador se ha incluido la participación de diversos sectores de la sociedad civil en los procesos de nominación de candidatos a los puestos. No obstante, en Nicaragua y Panamá se mantiene, en diverso grado, una fuerte intervención del Ejecutivo.

Otro elemento importante, que aumenta la independencia del Poder Judicial, es la tendencia regional, con excepción de Honduras, a establecer períodos para la ejecución del cargo que superan el período constitucional de gobierno (Cuadro 7.3).

Avances en la creación de la carrera judicial dan mayor autonomía a los jueces

La existencia de una carrera judicial ayuda a

la autonomía de la función jurisdiccional, pues protege a las instancias jurisdiccionales inferiores, frente a imposiciones o presiones indebidas ejercidas por las instancias superiores. Aquí el progreso es importante en la región, pues hace una década la carrera judicial era un elemento básicamente extraño. Cuatro países, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, cuentan con una carrera judicial debidamente normada. En El Salvador está consagrada en la constitución y es regulada por la Ley de Carrera Judicial, de octubre de 1990. En Honduras la respaldan la Ley de Carrera Judicial y su reglamento, aprobados en 1980 y 1987, respectivamente. En Costa Rica la ampara la Ley de Carrera Judicial, de mayo de 1993. En Panamá se cuenta con el Reglamento de la Carrera Judicial, de 1991. A la fecha, el 56% de los jueces costarricenses y el 14.5% de los panameños están protegidos por este estatuto.

Otro indicador de independencia del Poder Judicial es la autonomía para la determinación y administración de su presupuesto. Todos los países centroamericanos han introducido reformas a sus cartas magnas, estableciendo un porcentaje fijo dentro del presupuesto nacional (Cuadro 7.4). Sin embargo, no en todos los países se respeta el monto estipulado y se tiende a asignar un porcentaje menor, lo que en algunas ocasiones genera roces entre los poderes del Estado y obliga al Poder Judicial a negociar su presupuesto con los otros dos poderes del Estado.

“Necesitamos un Estado donde la ley tenga dientes. Esto no significa mano dura, es un asunto de legalidad funcional, de justicia operativa”

EMPRESARIO, GUATEMALA

CUADRO 7.3

Centroamérica: mecanismos para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y períodos de nombramiento

País	Autoridad que nombra	Término en años
Costa Rica	Congreso	8
El Salvador	Congreso, a partir de una lista presentada por el Consejo Nacional Judicial	9
Guatemala	Congreso, a partir de nómina sometida por una comisión de postulación integrada por diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales (colegio de abogados, universidades, tribunales)	5
Honduras	Congreso	4
Nicaragua	Congreso, a partir de una terna sometida por el presidente del Ejecutivo	6
Panamá	Miembros del gabinete con aprobación del Congreso	10

Fuente: Chinchilla, 1999.

CUADRO 7.4

Centroamérica: fuentes del presupuesto del Poder Judicial. 1992, 1997

País	Porcentaje del presupuesto general, fijado por la Constitución	Porcentaje efectivamente asignado	
		1992	1997
Costa Rica ^{a/}	6.0	6.0	5.8
El Salvador	6.0	2.7	4.7
Guatemala	2.0		
Honduras	3.0	1.5	2.8
Nicaragua	4.0		6.0
Panamá	2.0	1.4	1.3

a/ En Costa Rica se incluye el Ministerio Público o Fiscalía General dentro del porcentaje asignado al órgano judicial, institución que en los otros países pertenece al Ejecutivo o es independiente.

Fuente: Chinchilla, 1999a.

Creación de instituciones para la defensa de los derechos humanos

En los años 90 se han dado pasos importantes en toda la región para el control institucional, por parte de entidades públicas, sobre los abusos y la violación de derechos humanos cometidos por los Estados. Ello contrasta con la situación de la década anterior, cuando la defensa de los derechos humanos era desarrollada con exclusividad por organizaciones no gubernamentales. Hoy se han establecido vínculos importantes entre las instituciones públicas y privadas en esta materia.

Así, se estableció la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (1992), la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (1993), la Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala (1985), el Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos en Honduras (1991) y la Defensoría del Pueblo de Panamá (1997). En el caso de Nicaragua, si bien en 1996 se creó la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ésta aún no entra en operación. El funcionamiento de estas instituciones, cuya existencia era impensable en décadas anteriores, ha permitido la canalización sistemática de las demandas ciudadanas en torno a abusos y desviaciones cometidos por las instituciones estatales, así como mayores controles sobre las acciones gubernamentales.

Transición hacia un modelo mixto en lo procesal penal

En la administración de justicia, las reformas a los códigos penales y procesal penal han cambiado la normativa procesal penal vigente en la región (Rico, 1997). Del tradicional modelo inquisitivo se ha pasado a un modelo de naturaleza acusatoria o mixta, cuyas características esenciales son:

- ▶ El fortalecimiento del papel del Ministerio Público, tanto durante la etapa de instrucción como durante la realización del juicio mismo.
- ▶ Un mayor respeto y tutela de las garantías procesales; reducción de los plazos procesales y de los supuestos para la prisión preventiva e introducción de alternativas a la persecución penal.
- ▶ Una mayor participación de la víctima en el proceso y la oralidad y publicidad en todas las etapas del proceso (Rico, 1997).

Los cambios en los códigos procesales penales han estado acompañados, en algunos casos, por reformas a la legislación que regula la materia de menores infractores, inspiradas en la doctrina de la protección integral que promueve la Convención de Derechos del Niño, de 1989, que han supuesto el abandono del modelo tutelar y la adopción de un modelo de responsabilidades y garantías (véase Capítulo 10).

Disminuye el control militar sobre la función policial

La principal característica de la reforma policial emprendida en todos los países centroamericanos que a finales de la década anterior tenían ejércitos, es su desmilitarización y despolitización. Hoy en día, las leyes separan la función policial de la militar, a la que la primera estuvo subordinada por largo tiempo, lo que provocaba una participación de las policías en la violación sistemática de los derechos humanos.

Las leyes vigentes en esta materia le adjudican a la policía una naturaleza estrictamente civil. Así por ejemplo, en Panamá, mediante un decreto ejecutivo de 1990, se desmembró la Fuerza de Defensa y se organizó la Policía Nacional, bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobernación y Justicia. En El Salvador, y como parte de los Acuerdos de Paz, se creó la Policía Nacional Civil, mediante decreto legislativo, en 1992. En Guatemala, se desarticularon los tradicionales cuerpos de seguridad tutelados por el ejército y se estableció la nueva Policía Nacional Civil, en 1997. Finalmente, en Honduras, el Congreso aprobó en 1995 la separación de la Fuerza de Seguridad Pública de las Fuerzas Armadas, la cual se hizo efectiva en 1998, mediante la aprobación de su ley orgánica.

El proceso de desmilitarización y de profesionalización se ha visto reforzado, además, con

cambios en los programas de capacitación y entrenamiento, los cuales enfatizan los aspectos de naturaleza humanística, jurídica y de derechos humanos. También se han establecido mecanismos para el control interno y externo de los desvíos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad; Guatemala, Nicaragua y Costa Rica cuentan con las inspectorías generales, y El Salvador, con la Unidad de Investigaciones Disciplinarias.

El surgimiento de la doctrina de la seguridad democrática

La reforma institucional se ha visto reforzada por instrumentos de naturaleza regional promovidos en los últimos años, particularmente por la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo, realizada en Tegucigalpa en 1994, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en San Pedro Sula en 1995. En el primer caso, los presidentes centroamericanos hicieron el primer llamado a reactivar la Comisión Centroamericana de Seguridad, con el propósito de que ésta se abocara a concretar un modelo de seguridad democrática regional, que se concretó un año después, mediante la suscripción, por parte de los mandatarios del istmo, de dicho tratado.

Un indicador de la adopción de la doctrina

“En el fortalecimiento del estado de derecho son claves el establecimiento de ministerios públicos, la carrera de judicatura, un Poder Judicial como órgano que se maneja transparentemente, la despartidización del sistema judicial, las reformas en la elección de jueces y el acceso a los ciudadanos a los servicios judiciales”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
HONDURAS”

RECUADRO 7.4

El concepto de seguridad democrática

El concepto de seguridad democrática implica importantes cambios en la forma de concebir la seguridad de los Estados en Centroamérica:

- ▶ Se conceptualiza la seguridad como una condición para el desarrollo, más que como un fin en sí mismo.
- ▶ Se avanza de una definición de seguridad estrictamente militar, característica de décadas anteriores, hacia una definición integral que supone la consideración de diversos factores indispensables para el desarrollo humano.

▶ La seguridad deja de ser una tarea que emprende el Estado frente a la sociedad civil, para la defensa a ultranza de una estabilidad entendida como *statu quo* y se convierte en un proceso que resulta de la libre interacción entre gobernantes y gobernados.

▶ Finalmente, se establece una diferencia conceptual entre seguridad ciudadana y defensa nacional, lo que supone, a su vez, una diferenciación de los papeles asignados a las instituciones de justicia y la policía, por un lado, y a las fuerzas armadas, por el otro.

Fuente: Chinchilla, 1997.

de la seguridad democrática es la tendencia a la ratificación de los tratados internacionales e interamericanos para la protección de los derechos humanos (Cuadro 7.5).

“En Centroamérica burlar las leyes es muy fácil y no pasa nada”

EMPRESARIO, HONDURAS

Rezagos en la consolidación de una justicia pronta, cumplida e igual para todos

La igualdad de todos los ciudadanos ante la ley supone, por sobre todo, la posibilidad real de que cualquier persona que lo requiera, independientemente de su condición económica, política, de sexo o raza, pueda recurrir ante la administración de justicia para dirimir sus controversias. Si bien las reformas institucionales han sentado las bases de los Estados democráticos de derecho en la región, existe evidencia sobre las limitaciones de las reformas para garantizar una justicia pronta, cumplida e igual para todos.

Subsisten importantes barreras en el acceso a la justicia

Una de las principales debilidades de los estados democráticos de derecho en Centroamérica

es la débil posición de las víctimas en la sociedad, particularmente las que sufrieron flagrante violación de sus derechos humanos fundamentales durante los años de guerra. Pese a contar con instituciones judiciales civiles, son pocos los procesos existentes en contra de los violadores de los derechos humanos y, en los casos en que se ha abierto un proceso judicial, éste ha terminado generalmente en absolución. Los casos más patentes son los de El Salvador y Guatemala, países en los que amplios sectores de la población consideran que la impunidad sigue pesando sobre los actuales procesos de reconciliación nacional.

Un indicador importante del acceso a la justicia es la existencia de sistemas de defensa pública. La creación de estos sistemas responde a la necesidad de garantizar a todo ciudadano y ciudadana que el costo económico de los procedimientos judiciales (pago de honorarios de abogados, timbres, trámites o desplazamientos) no impida el ejercicio del derecho procesal a una defensa plena. Existen diversas modalidades de defensa pública, desde aquellas costeadas por el Estado mismo, con personal profesional exclusivamente dedicado a esta misión, hasta otras de naturaleza no gubernamental o adscritas a

CUADRO 7.5

Centroamérica: tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos ratificados

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	X	X	X	X	X	X
Protocolo facultativo del PIDCP	X	X	^{a/}		X	X
2° Protocolo facultativo del PIDCP sobre la abolición de la pena de muerte	X	X				X
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	X	X	X	X	X
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	X	X	X	X		X
Convención sobre el estatuto de los refugiados	X	X	X	X	X	X
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados	X	X	X	X	X	X
Convención americana sobre derechos humanos	X	X	X	X	X	X
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura		X	X			X
Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas	X		^{a/}	X		X

a/ Ya han sido aprobadas por el Congreso de la República, pero falta aún la ratificación y el depósito del instrumento de ratificación por parte del Ejecutivo (a junio de 1999).

Fuente: Amnistía Internacional, 1997; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, 1999.

RECUADRO 7.5

Las víctimas del silencio: derechos humanos e impunidad

En febrero de 1999 se presentó ante la sociedad guatemalteca el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), el cual removió los cimientos del proceso de reconciliación nacional de este país al recordar, entre otras cosas, las miles de víctimas de una guerra en la que el saldo de desaparecidos y muertos se estima en unas 200,000 personas. Mediante un minucioso proceso de documentación de los hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado, la CEH logró identificar un total de 42,275 víctimas, de las cuales 23,671 fueron objeto de

ejecuciones arbitrarias y 6,159 de desaparición forzada. El Informe hace un llamado para impulsar medidas dirigidas a preservar la memoria de las víctimas, reparar moral y materialmente los daños ocasionados y enjuiciar y castigar penalmente a los responsables de los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, según lo contempla la Ley de Reconciliación Nacional.

Fuente: Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala, 1999.

“En el Poder Judicial hay atraso de la justicia, malas condiciones en las cárceles y jueces poco preparados”.

POLÍTICO, NICARAGUA

facultades de derecho de instituciones de educación superior, a cargo de estudiantes de nivel avanzado.

En Centroamérica se observa el surgimiento y fortalecimiento de los sistemas de defensa pública, especialmente a partir de finales de la década anterior. En Costa Rica se cuenta con uno de los sistemas de defensa pública pioneros de América Latina, adscrito al Órgano Judicial y financiado con sus recursos presupuestarios. Creado desde 1966, este servicio provee de defensor público a cualquier imputado que solicite sus servicios, por no contar con los recursos económicos para costearlos. En El Salvador, los primeros esfuerzos dirigidos a establecer un sistema de defensa pública se iniciaron en 1986, con financiamiento proveniente de la cooperación internacional. En 1993, el programa pasó a ser responsabilidad directa del Estado y se creó el Departamento de Defensoría Pública, adscrito a la Dirección de Asistencia Legal de la Procuraduría General de la República. En Honduras, en 1989 y bajo la estructura del Poder Judicial, se organizó el servicio de defensa pública, con profesionales del derecho exclusivamente dedicados a la atención de la población indigente, menores e incapacitados. En Panamá se creó el Instituto de Defensa de Oficio, mediante normativa expresada en el Código de Procedimiento Penal. Este es dependiente del Órgano Judicial y está constituido por abogados que designa el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala, el Código Procesal Penal de 1992 estableció el Servicio Público de Defensa Penal, el cual, sin embargo, no llegó a ser lo que se esperaba, por lo que en 1997 se promulgó la Ley del Servicio Público de Defensa Penal. Dicha ley entró en vigencia en julio de 1998

y creo así el Instituto de la Defensa Pública Penal, que se compone de defensores de planta y defensores de oficio.

Empero, dos indicadores son preocupantes. Por una parte, la tasa de defensores públicos por 100,000 habitantes es, en general, muy baja, especialmente en Guatemala, Panamá y Honduras (Cuadro 7.6). Por otra parte, en Nicaragua no funciona el sistema de defensores públicos, lo que mantiene a las personas de escasos recursos dependiendo de la buena voluntad de los defensores de oficio, designados por rotación entre abogados en ejercicio y cuyos servicios son prestados de manera gratuita, o bien de los egresados de las escuelas de derecho. Pese a que la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial, de enero de

CUADRO 7.6

Centroamérica: defensores públicos. 1998

País	Número de defensores públicos	Tasa por 100,000 habitantes
Costa Rica	153	4.2
El Salvador	357	5.8
Guatemala	80	0.7
Honduras	142	2.3
Nicaragua		
Panamá	38	1.4

Fuente: Guatemala, Instituto de la Defensa Pública Penal; El Salvador, Dirección de Asistencia Legal de la Procuraduría General de la República; Honduras, Dirección Nacional de la Defensa Pública; Costa Rica, Oficina de la Defensa Pública. Panamá, Instituto de Defensoría de Oficio.

1999, prevé la creación de la Defensoría Pública como órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, la carencia de recursos presupuestarios no ha permitido su constitución.

Menores abusos de las fuerzas del orden, pero la situación es preocupante

Fuentes como Amnistía Internacional y el Departamento de Estado de los Estados Unidos coinciden en afirmar que, con respeto al pasado, todos los países de la región observan una importante mejora en el respeto y protección de los derechos humanos. Un indicador de ello es la tendencia hacia una mayor denuncia de violaciones a derechos de naturaleza social, con respecto al inicio de la década, cuando predominaban las denuncias por violación a derechos individuales tales como la vida, la integridad física y la libertad. Estos son los casos de Guatemala y El Salvador (Cuadro 7.7).

Sin embargo, en el istmo persisten graves casos de violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad. En su informe de 1997, Amnistía Internacional denunció ejecuciones extrajudiciales en varios países centroamericanos. Para el caso de Guatemala, la cifra de personas que habrían muerto a lo largo de ese año en tales

circunstancias se estimaba en más de cien; en el caso de El Salvador, en varias decenas; en Nicaragua, en al menos treinta personas; y en Honduras, en cinco (Amnistía Internacional, 1997). Las instituciones más comprometidas con este tipo de violaciones son el ejército, la policía y los centros penitenciarios. Así por ejemplo, la mayor parte de las denuncias presentadas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador durante 1997 fueron contra la Policía Nacional Civil y en relación con la violación del derecho a la integridad física.

Igualmente, el informe de Human Rights Watch destaca, para el caso de Guatemala, la prevalencia de prácticas violatorias, tales como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura (Human Rights Watch, 1999). Una causa de ello es la participación que sigue teniendo el ejército en actividades de seguridad interna, propias de la Policía Nacional Civil, y la utilización, para fines policiales, de unidades militares especializadas en procedimientos contrarios a la ley y al derecho. Por su parte, el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos ha documentado también varios casos de ejecuciones extrajudiciales, arrestos arbitrarios y maltratos a detenidos por parte de las fuerzas de seguridad, particularmente en los casos de Guatemala, Honduras y, en menor medida, en El Salvador y Nicaragua (United States Department of State, 1998).

CUADRO 7.7

Centroamérica: tipo de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos (tasa con respecto al total de denuncias)

	Guatemala		El Salvador	
	1992	1998	1992	1998
Derecho a la vida	20.4	1.72	17.8	3.5
Derecho a la integridad física	1.8	3.4	16.2	24.2
Derecho a la seguridad y la privacidad	10.9	11.7	2.4	10.1
Derecho a la libertad	7.5	5.8	10.9	13.1
Derecho a un debido proceso judicial		3.8	10.1	21.6
Derecho a un debido proceso administrativo		2.8	10.3	
Derechos sociales (trabajo, salud, educación, etc.)	20.1	40.0		17.2
Derecho a un medio ambiente sano	2.9	9.6		1.9
Otros			32.4	8.4

Nota: Todas las procuradurías de derechos humanos en Centroamérica tienen clasificadas las denuncias, pero sólo para Guatemala y El Salvador se tienen clasificaciones comparables.

Fuente: Chinchilla, 1999.

Uso poco difundido de los medios de protección de derechos humanos

Pese a la existencia de mejores mecanismos para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, la población centroamericana, con excepción de los habitantes de Costa Rica (Estado de la Nación 1997 y 1998), hacen poco uso de ellos (Cuadro 7.8).

Incremento en las sanciones penales por presiones sociales y políticas

Un indicador preocupante es la tendencia

hacia la reforma de los códigos penales para elevar los topes máximos de la pena privativa de libertad, instaurar la cadena perpetua o bien establecer la pena de muerte. Esta situación contradice el espíritu de la reforma de la justicia descrita anteriormente, pues violenta el principio de moderación, según el cual el sistema penal debe ser el último recurso para la solución de problemas de naturaleza delictiva⁷.

Además, la utilización de la pena de muerte, donde ésta ha existido, ha sido profusa. Así, en Guatemala, desde 1995 hasta el mes de julio de 1998, se contabilizaron 25 personas condenadas a la pena capital⁸.

“La delincuencia influye en la calidad de vida de los centroamericanos. Es un tema de la democracia porque le da excusa a los estilos políticos autoritarios”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

CUADRO 7.8

Centroamérica: total de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos. 1992-1998

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica a/					18,253	18,047
El Salvador		2,636	2,040	3,577	4,802	4,307
Guatemala	1,420	1,692	1,950	1,650	1,594	1,332
Honduras					2,431	4,362
Nicaragua						
Panamá						

a/ En el caso de Costa Rica las denuncias ante la Defensoría de los Habitantes.

b/ Para guardar consistencia en la información se utilizó la Procuraduría de Derechos Humanos como fuente. Sin embargo, es preciso reconocer la asistencia de otras fuentes de información, tales como MINUGUA y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado.

Fuente: Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos; El Salvador, Informes de la Procuraduría de Derechos Humanos; Honduras, Informe del Comisionado Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos; Costa Rica, Defensoría de los Habitantes.

CUADRO 7.9

Centroamérica: evolución de las penas máximas

País	1990	1998
Costa Rica	25 años	50 años
El Salvador	30 años	30 años ^{a/}
Guatemala	Pena de muerte	Pena de muerte
Honduras	30 años	30 años ^{a/}
Nicaragua	30 años	30 años
Panamá	20 años	20 años

a/ Actualmente se discute en el Congreso de El Salvador la conveniencia o no de aprobar la pena de muerte para ciertos delitos. También en Honduras llegó al Congreso la discusión en torno a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, para la aprobación de la instauración de la cadena perpetua.

Fuente: Chinchilla, 1999.

“Antes habían leyes pero no Estado de derecho; ahora las personas sienten que pueden reclamar sus derechos y hay instituciones donde puede recurrir para esto”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
HONDURAS

Agravamiento de las condiciones carcelarias

El mal estado de la seguridad ciudadana en los países del istmo, como se verá más adelante, y la intensificación del uso de los instrumentos de justicia penal (particularmente de la prisión preventiva) para controlar dicha problemática, ha supuesto un crecimiento de la población privada de libertad y, con ello, un agravamiento de sus condiciones. En Costa Rica, Nicaragua y Honduras el incremento supera el 60% entre 1994 y 1998; en Panamá es superior al 40% en el mismo período (Chinchilla, 1999).

El crecimiento de la población penitenciaria no ha estado acompañado de una expansión de la infraestructura penitenciaria y de los recursos asignados al sistema carcelario, lo que ha ocasionado un grave deterioro en las condiciones en

que se encuentran los privados de libertad y críticos niveles de sobrepoblación en los centros de reclusión.

Mayoría de los encarcelados son presos sin condena

Un alto porcentaje de la población penitenciaria corresponde a personas procesadas a la espera de ser juzgadas. Con la excepción de Nicaragua y Costa Rica, en la región los presos sin condena representan la mayor parte de la población carcelaria. Sin embargo, se debe destacar la tendencia que se observa en la mayor parte de los países que reportan información al respecto, hacia una leve disminución en el porcentaje de la población indiciada.

CUADRO 7.10

Centroamérica: sobrepoblación penitenciaria 1991-1998 (100=capacidad de la instalación penitenciaria)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica						163.0	188.7	131.5
El Salvador	193.1	197.2	201.1	214.2	243.2	259.1	264.5	227.5
Honduras	137.1	152.9	164.8	194.2	252.2	238.3	261.3	278.7
Nicaragua								110.8
Panamá				102.0	117.3	119.7	128.0	135.5

Fuente: El Salvador, Departamento de Reos sin Sentencia, Corte Suprema de Justicia; Honduras, Secretaría de Seguridad, Dirección de Servicios Especiales Preventivos; Nicaragua, Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional; Costa Rica, Dirección General de Adaptación Social; Panamá, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Gobierno y Justicia.

CUADRO 7.11

Centroamérica: presos sin condena. 1991 – 1998 (tasa con respecto a la población penitenciaria)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica		34.4	24.7	29.2	33.7	33.0	20.8	20.9
El Salvador	89.9	88.7	81.7	77.8	78.4	78.7	78.4	78.2
Honduras					91.0	91.4		90.4
Nicaragua				46.0	33.5	26.2	25.2	32.1
Panamá	59.0	64.7	57.3	59.9	44.4	65.3	64.1	70.0

Fuente: El Salvador, Departamento de Reos sin Sentencia, Corte Suprema de Justicia; Honduras, Secretaría de Seguridad, Dirección de Servicios Especiales Preventivos; Nicaragua, Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional; Costa Rica, Dirección General de Adaptación Social; Panamá, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Gobierno y Justicia.

**Un tema candente:
la seguridad de las personas y sus activos**

La seguridad de los ciudadanos y sus activos físicos (casas, fincas, empresas) y financieros (ahorros e inversiones) se ha convertido en la década de los 90 en uno de los problemas que más aquejan a las y los ciudadanos centroamericanos, y el que representa uno de los mayores retos para la nueva institucionalidad democrática. No existen fuentes de información para medir adecuadamente la inseguridad personal y jurídica; por ello en este acápite se utilizan indicadores indirectos. Para el caso de la seguridad personal, se recurre a percepciones y a tasas de victimización; para el de la seguridad jurídica, a un somero pero ilustrativo recuento de situaciones.

**Prevalece en la región un
sentimiento de gran inseguridad personal**

Pese a la falta de información comparable (Recuadro 7.6), un indicador disponible sobre la seguridad personal en el istmo es la tasa de victimización. De acuerdo con las encuestas realizadas a la fecha, se puede afirmar que todos los países presentan índices de victimización relativamente altos, con una tendencia hacia el incremento (Gráfico 7.1).

RECUADRO 7.6

**Dificultades para la
medición de la criminalidad**

Una perspectiva comparada en materia de seguridad personal es un ejercicio delicado, debido a la escasa disponibilidad de estadísticas confiables y a la falta de uniformidad de las fuentes entre los distintos países⁹. La falta de preocupación por el fenómeno criminal, la inexistencia de cuerpos de policía civiles y profesionales, el carácter secreto y restringido de la información relacionada con los temas de seguridad, han hecho que durante muchos años fuese imposible documentar el comportamiento del fenómeno criminal en algunas naciones centroamericanas. Sin embargo, si las estadísticas oficiales se complementan con algunos otros instrumentos, como encuestas de victimización, es posible realizar una aproximación, todavía muy tentativa, al comportamiento del delito en la región.

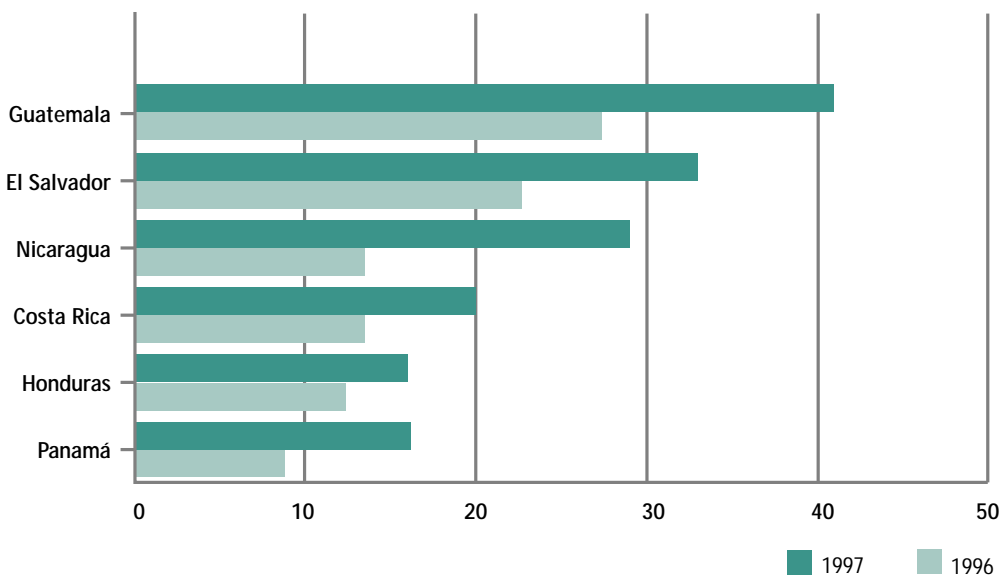
Fuente: Chinchilla, 1999.

“¿Hasta dónde los esfuerzos por democratizar nos hacen vulnerables frente a temas que vienen con la democracia, por ejemplo, la narcoeconomía?”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
GUATEMALA

GRAFICO 7.1

**Tasas de victimización en los países de Centroamérica
1996 y 1997**



Fuente: Garita, 1996 y 1997.

Si se analiza el comportamiento de las escasas estadísticas criminales disponibles en Centroamérica, se observa que, además del incremento general de la criminalidad, se ha producido un crecimiento especialmente notorio en la categoría de los delitos violentos¹⁰. Así, en Costa Rica, entre 1991 y 1997, mientras la tasa total de delitos creció en un 2%, la tasa de los delitos contra la persona lo hizo en un 19%; en Nicaragua la tasa global en el mismo período creció un 64%, frente a un 92% de incremento en los delitos contra la vida. Una de las mayores expresiones de violencia delictiva en una sociedad, el homicidio, alcanza alarmantes dimensiones en las sociedades centroamericanas. El Salvador muestra una elevadísima tasa de homicidios, catalogada entre las más altas del mundo; Honduras tiene también una tasa elevada. Finalmente, en los otros dos países (Costa Rica y Nicaragua), el fenómeno muestra una contención en niveles relativamente bajos desde 1994 (Cuadro 7.12).

Por otra parte, existen evidencias sobre la prevalencia de una marcada sensación de inseguridad personal en la región. Una reciente encuesta efectuada en cinco ciudades determinó que la mayor parte de la población catalogaba sus países como inseguros o muy inseguros (IIDH, 1998). Ello coincide con la información suministrada por el *Barómetro Centroamericano* (Garita, 1997 y 1998).

No es casualidad, entonces, que el tema de la seguridad ciudadana sea un asunto preocupante para la región. Así, por ejemplo, según la última encuesta aplicada por el *Barómetro Centroamericano*, para los guatemaltecos y los salvadoreños, estos últimos desde 1994¹¹, los problemas

RECUADRO 7.7

Delincuencia: las nuevas formas de violencia en Centroamérica

Aunque el fenómeno delictivo golpea e inquieta a la población, es en El Salvador donde dicho fenómeno ha tenido sus más crudas expresiones.

Se estima que los delitos violentos en ese país son de los más numerosos en el mundo y las muertes provocadas por acciones delictivas han llegado a ser mayores que las muertes que ocasionaron los años de guerra. Mientras durante los doce años del conflicto armado se contabilizó un promedio anual de 6,330 personas fallecidas, las estadísticas de homicidios de los últimos años arrojan tasas que superan las 8,000 muertes al año.

Como reacción ante el problema, los ciudadanos salvadoreños expresan cada vez mayor simpatía hacia medidas que contrarían el proceso de fortalecimiento de un Estado de derecho y de un régimen democrático. Así, por ejemplo, un 54% apoya la pena de muerte, un 52% el derecho a tomar la justicia por mano propia, un 49% la creación de juntas de vecinos armados, y un 37% el funcionamiento de grupos ilegales para reprimir el crimen.

Fuente: UCA, 1998.

CUADRO 7.12

Centroamérica: tasas de homicidios. 1994–1997 (tasa por 100,000 habitantes)

	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	5.5	5.4	5.5	6.0
El Salvador	138.2	138.9	117.4	109.1
Guatemala				
Honduras	30.3	40.9		52.5
Nicaragua	9.9	9.5	8.8	9.2
Panamá				6.8

Fuentes: El Salvador, *Fiscalía General de la República*; Honduras, *Fuerza de Seguridad Pública*; Nicaragua, *Policía Nacional*; Costa Rica, *Organismo de Investigación Judicial*; Panamá, *Policía Nacional*.

relativos a la inseguridad (delincuencia, violencia, drogas y narcotráfico) son los de mayor importancia a nivel nacional; para los panameños, ocupan el segundo lugar en importancia; para los hondureños, el cuarto lugar; para los costarricenses, desde 1986, el quinto lugar; y para los nicaragüenses, el sexto lugar. Paralelamente, se observa una preocupante falta de confianza en las instituciones estatales llamadas a enfrentar, en el plano del control, la problemática delincriminal, así como la convicción de que no existe igualdad ante la ley (Garita, 1996 y 1997a). En el Cuadro 7.13 llama la atención, sin embargo, la mejora en la percepción ciudadana sobre la policía, aunque la información disponible no permite sugerir ni razones ni tendencias.

El problema de la falta de credibilidad de las instituciones llamadas a intervenir en materia de seguridad ciudadana se ve agravado con las tendencias que se observan entre la población centroamericana hacia el uso de la fuerza y la violencia para la resolución de problemas de naturaleza criminal. La más clara manifestación de dichas tendencias es la cada vez más frecuente utilización de mecanismos de sanción popular, como los linchamientos de presuntos delincuentes. Aunque existen recuentos de este tipo de acciones en todos los países de la región, el caso más delicado lo presenta Guatemala, donde en el término de un año (enero de 1997 a febrero de 1998) se registraron alrededor de 90 linchamientos populares; en algunos de esos casos se

demonstró que las víctimas no habían estado relacionadas con el delito que los ciudadanos les achacaban.

Es necesario afianzar la seguridad jurídica en la región

Centroamérica ha emprendido durante la presente década un importante esfuerzo para modernizar el marco jurídico e institucional que regula la propiedad, tangible e intangible, y las inversiones. Ello es parte de la promoción de un mejor clima para el crecimiento económico y la atracción de inversiones (véase Capítulos 5 y 12). Sin embargo, subsisten grandes obstáculos legales e institucionales. En general, los principales problemas se refieren a la ausencia de legislación clara y precisa en materia comercial; la inadecuada protección de la propiedad intelectual; los defectos de los registros de la propiedad; los procedimientos engorrosos e inciertos en materia de expropiaciones y las limitaciones para la aplicación de mecanismos propios del arbitraje internacional para la resolución de controversias¹².

En materia de regulaciones comerciales, Guatemala es un claro ejemplo de un marco jurídico confuso y disperso. Su Código de Comercio consiste en una serie de decretos legislativos que no abarcan todos los aspectos, muchos de los cuales se encuentran en diversas partes de la Constitución Política o de otras legislaciones. Honduras carece de un adecuado marco legal, siendo la mayor

"Se produce entonces la inversión en seguridad privada: se crean ejércitos privados y ¿quién los controla?"

EMPRESARIO, HONDURAS

CUADRO 7.13

Centroamérica: nivel de desconfianza en el Poder Judicial y la policía. 1996-1997 (porcentajes)

País	Porcentaje de personas que dijeron no tener ninguna confianza en el Poder Judicial		Porcentaje de personas que dijeron no tener ninguna confianza en la policía	
	1996	1997	1996	1997
Costa Rica	22	27	37	37
El Salvador	49	31	51	33
Guatemala	51	51	59	60
Honduras	61	50	64	49
Nicaragua	48	51	50	46
Panamá	66	60	57	42

Fuente: Garita, 1996 y 1997a.

“La corrupción en la administración pública es una carga para el país y afecta a todos los poderes del Estado”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

parte de las leyes relativas a la materia de vieja data; el caso, por ejemplo, del Código de Comercio, que tiene más de cuarenta años de existencia. No obstante, se realizan esfuerzos tendientes a modernizar la legislación, como el caso de la Ley de Inversiones promovida en 1992.

En El Salvador se observan avances importantes en materia de legislación, al haberse promovido, en los últimos años, un marco legal exhaustivo y coherente. La legislación primaria que regula la inversión extranjera es la Ley de Reactivación de la Exportación, de 1990, y la Ley de Garantía y Promoción de la Inversión Extranjera, de 1988. Asimismo, existe legislación que complementa el marco legal esencial, como la Ley de Bancos, la Ley de Firmas Aseguradoras, la Ley de Minería, la Ley de Derechos de Propiedad Intelectual, de 1993, y la Ley de Intercambio de Mercancías.

En materia de propiedad intelectual, en el caso de Guatemala la situación se considera inadecuada, por cuanto no existen mecanismos legales efectivos para garantizar su protección. Las penas tienden a ser leves, y la preparación del personal judicial para manejar este tipo de casos es débil o inexistente. En el caso de El Salvador se reconoce una mejora en la aplicación de la legislación vigente desde 1996.

En Honduras se observan significativos avances en materia de protección de la propiedad intelectual; sin embargo, la situación es crítica con respecto a la protección de la propiedad inmueble, debido a las constantes invasiones de tierras por parte de grupos organizados y a la existencia de un marco legal poco confiable en relación con los títulos de propiedad. En el caso de Costa Rica, se plantean también serias críticas ante el problema de las invasiones de tierras y lo engorroso y lento de los procesos judiciales y administrativos para resolver este tipo de disputas.

En Nicaragua la situación con respecto a la propiedad, tanto la tangible como la intangible, se considera inadecuada. Existe en la actualidad un importante número de disputas no resueltas en torno a una cantidad significativa de expropiaciones efectuadas en la década anterior, así como en relación con la validez de muchos de los reclamos sobre eventuales derechos propietarios. Esta situación ha generado serias tensiones políticas internas, así como incertidumbre sobre los derechos de propiedad.

En relación con las expropiaciones, los procesos tienden a ser sumamente lentos y engorrosos. Por ejemplo, en Costa Rica existen casos de expropiaciones cuyas disputas han tomado hasta

quince años para resolverse. En El Salvador, la última expropiación fue hecha en 1986 y pasaron seis años para que los accionistas recibieran su primer pago. Se han realizado esfuerzos por mejorar las leyes y procedimientos en esta materia, tal como lo ejemplifica la legislación aprobada en Costa Rica en cuanto a expropiaciones, en 1995, y enmendada en 1998 para agilizar aún más los procedimientos.

En materia de arbitraje internacional, Guatemala ha suscrito algunas convenciones internacionales, aunque aduce prohibiciones de naturaleza constitucional que hacen nugatoria la efectiva utilización del arbitraje internacional. En El Salvador y en Costa Rica, la situación se facilita al ser ambos países miembros del Centro Internacional para la Resolución de Disputas. Costa Rica, además, se ha incorporado a la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones de las Naciones Unidas, que brinda un espacio para el arbitraje y la resolución de disputas en materia de inversiones. Honduras acepta el arbitraje internacional mediante convenios bilaterales firmados con ciertos países.

Ante lo engorroso de los procedimientos judiciales en materia comercial, se observa una tendencia regional hacia la adopción de mecanismos alternativos de resolución de disputas. En Costa Rica se ha iniciado una experiencia piloto y se ha presentado ante el Congreso un proyecto de ley para la creación de un Centro de Arbitraje en materia comercial.

El difícil tránsito hacia las democracias electorales

Las democracias del istmo, las más nuevas y la más antigua, son presidencialistas¹³, con la excepción de Belice. En general, poseen un Poder Ejecutivo fuerte, un Poder Legislativo relativamente débil y poco disciplinado vis a vis el Ejecutivo¹⁴, y mecanismos ineficientes de rendición de cuentas y de participación ciudadana en la formulación de políticas nacionales. En todas ellas, las elecciones nacionales, especialmente la de la Presidencia de la República, constituyen el evento político más importante y el medio más desarrollado de participación cívica en la política nacional, junto con la participación de la población en los gobiernos locales (véase Capítulo 8).

La democracia electoral ocupa, pues, un lugar privilegiado en las democracias de la región (Recuadro 7.8). Pero ¿qué fortalezas y debilidades tiene esta democracia electoral? Una revisión de los sistemas electorales, los sistemas de parti-

dos políticos y la participación ciudadana en la política electoral, da lugar tanto al optimismo como a la preocupación.

Mejores sistemas electorales enfrentan, sin embargo, serios desafíos

Una revisión de dos aspectos clave de los sistemas electorales en Centroamérica: las reglas que rigen las elecciones nacionales y las que rigen a los partidos políticos, evidencia que los progresos en el marco jurídico institucional requieren ser complementados con rapidez por una mayor equidad e inclusión política. Si bien las nuevas democracias del istmo han adoptado progresivamente la experiencia costarricense (un modelo nativo de la región), sus sistemas electorales contienen, en mayor o menor grado, normas que afectan esa equidad e inclusión política.

Tendencia a homologar las reglas electorales

En los últimos años, los nuevos sistemas electorales surgidos en la región siguen, en general, la experiencia costarricense, consolidada desde hace varias décadas. En efecto, en las elecciones presidenciales predomina el sistema mayoritario, mediante el cual la cabeza del Ejecutivo se elige por mayoría de votos; en las elecciones legislativas, en cambio, prevalece el sistema de representación proporcional, basado en listas cerradas y bloqueadas, para la escogencia de las personas

electas al Congreso¹⁶. Para la definición de escaños, este sistema se fundamenta en criterios poblacionales o en criterios geográficos o territoriales (Cuadro 7.14). Además, en todos los países se han creado entidades especiales, tribunales de elecciones, independientes del Poder Ejecutivo, para la gestión de los procesos electorales. Este es un importante avance, pues eliminó el control directo sobre dicho proceso que históricamente había ejercido el Poder Ejecutivo en la mayoría de las naciones del istmo.

Existen, obviamente, importantes diferencias que conviene subrayar. En las elecciones presidenciales, todos los países, excepto Honduras y Panamá, tienen una segunda ronda si ningún candidato logra una mayoría de votos absoluta o relativa, según el caso. En las elecciones legislativas, nuevamente Panamá muestra una particularidad, pues posee un sistema mixto, representación proporcional en la mayor parte de los distritos electorales y el sistema de mayoría simple en algunos distritos. Finalmente, la capacidad técnica y administrativa de los tribunales de elecciones, y su misma legitimidad política, varía notablemente. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica es, además del más antiguo (fue fundado en 1952), el de mayor competencia técnica y legitimidad. Su padrón electoral está reconocido como uno de los más depurados del hemisferio.

“El peor oficio hoy en día es ser político. Usted puede ser un humanista pero entra a la política y es señalado. Los partidos están corruptos, pero la gente sigue pensando en términos de partidos políticos”

POLÍTICO, NICARAGUA

RECUADRO 7.8

El concepto de democracia electoral

En este informe, se entiende por democracia electoral el conjunto de normas y organizaciones que regulan la elección de los representantes políticos, garantizando la libertad de sufragio y el cumplimiento de la premisa básica de una democracia, según la cual toda persona vale por un voto (Dahl, 1971; Sartori, 1987; O'Donnell, 1997). Puede asemejarse a un trípode que incluye, primero, los sistemas electorales; es decir, las reglas que rigen los procesos mediante los cuales los ciudadanos se organizan para elegir a sus representantes. Segundo, incluye los sistemas de partidos políticos. Por sistema de partidos se entiende el conjunto de las relaciones de todos los partidos políticos que funcionan en una democracia. Debe recordarse que los partidos constituyen el puente comunicante

entre los ciudadanos de una sociedad y el poder político, particularmente el Estado. Pero no sólo juegan un papel de representación, sino que procuran canalizar las preferencias de los grupos sociales, más aún, debido a su centralidad en la competencia para acceder al poder estatal; influyen y modelan el desarrollo socioeconómico, político y cultural de las sociedades (Sartori, 1976; Scully y Mainwaring, 1995)¹⁵. Finalmente, la democracia electoral incluye a los y las ciudadanas que se organizan de manera no partidaria para influir en los resultados electorales o para vigilar la transparencia y pureza de éstos. Este último componente es usualmente poco estudiado en la literatura sobre las elecciones democráticas.

Tres asuntos parecen ser críticos para la vigencia de reglas electorales equitativas en todos los países del istmo:

► La actualización y depuración permanente de los registros electorales es una tarea de primera importancia para el desarrollo de los sistemas electorales, así como para la legitimidad de la organización electoral. Por ello en la región existen tres retos esenciales: a) asegurar la inclusividad de los registros, de modo que todo ciudadano en edad de ejercer el voto cuente con una inscripción cierta y con un documento de identificación

electoral seguro; b) mejorar los sistemas de actualización asociados básicamente, aunque no en forma exclusiva, con los cambios de residencia de los electores, y los sistemas de depuración referidos a la eliminación de las defunciones y las inhabilitaciones por razones judiciales, de modo que los electores con derecho a voto sean los que efectivamente lo tengan; c) asegurar la calidad de la información incluida en los registros electorales, de modo que se eviten problemas de dobles inscripciones o alteraciones en los datos básicos del elector, que puedan limitar el derecho a ejercer el voto.

Merece especial atención la necesidad de que

CUADRO 7.14

Centroamérica: elección de los cargos del Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo¹⁷

País	Ejecutivo	Legislativo	Observaciones legislativo
Costa Rica	Mayoría simple. Segunda ronda ^{a/}	Representación proporcional, cociente electoral simple, subcociente y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{g/}
El Salvador	Mayoría absoluta. Segunda ronda ^{b/}	Representación proporcional, cociente nacional y departamental ^{e/}	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{h/}
Guatemala	Mayoría absoluta. Segunda ronda ^{c/}	Representación proporcional, cociente por lista nacional y cociente departamental	Lista cerrada y no bloqueada, dos votos ^{i/}
Honduras	Mayoría relativa	Representación proporcional, cociente nacional, departamental y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{g/}
Nicaragua	Mayoría relativa. Segunda ronda ^{d/}	Representación proporcional, cociente nacional, departamental y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto. ^{g/}
Panamá	Mayoría relativa	Sistema mixto ^{f/}	Lista cerrada y no bloqueada, un voto ^{i/}

a/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga el 40% del total de votos válidos.

b/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, la mitad más uno de los votos válidos.

c/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, la mitad más uno de los votos.

d/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, el 45% de los votos válidos.

e/ Por cociente electoral departamental se elige aproximadamente al 22% de congresistas. Por cociente nacional se elige cerca del 78%.

f/ Dos terceras partes se eligen por representación proporcional en circuitos electorales plurinominales; una tercera parte por mayoría simple en circuitos electorales uninominales.

g/ Lista bloqueada y cerrada significa que las personas elegibles, y su orden de elegibilidad, están predefinidos en la papeleta de votación. Un voto significa que las personas votan sólo una vez para el Congreso.

h/ Dos votos, para la lista nacional vale la votación presidencial de primera vuelta, y listas departamentales. Ambas listas son cerradas y bloqueadas.

i/ Lista bloqueada y no cerrada significa que las personas elegibles están predefinidas, pero su orden de elegibilidad depende del caudal de votación. Así, en los distritos plurinominales están las listas cerradas y no bloqueadas. Dentro de las listas ganan los candidatos con más votos.

Fuente: Rosales, 1999.

los registros electorales cuenten con información precisa sobre la identidad de las personas, lo cual remite a la necesaria modernización de los registros civiles. No obstante, debe reconocerse que ha habido esfuerzos efectivos para superar las limitaciones propias de registros civiles con insuficiente cobertura o nivel de certeza en la información que emiten. Este aspecto es un área crítica para la modernización institucional.

► Reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales (la sobre o subrepresentación de votantes) por tasas de número de electores por escaño muy diversas. Ciertamente, todo sistema electoral tiene algún grado de desproporcionalidad; sin embargo, la evidencia preliminar pareciera sugerir que en las nuevas democracias esta desproporcionalidad puede ser más alta¹⁸.

► Mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los tribunales electorales. Las debilidades institucionales de estos organismos dan pie a dudas sobre la credibilidad del proceso y los resultados electorales, un cuestionamiento que puede afectar la legitimidad misma de los sistemas políticos, como el caso que ilustra Nicaragua. El trabajo de entidades como IIDH/CAPEL y la USAID se ha orientado precisamente al fortalecimiento institucional de los tribunales electorales de las nuevas democracias.

El marco de regulación de los partidos políticos genera desigualdades

De manera similar a la mayoría de las democracias en el mundo, en Centroamérica existe monopolio de los partidos políticos para las elecciones presidenciales y legislativas, aunque, como se analizará en el próximo capítulo, varios países del istmo lo han roto en el caso de las elecciones locales¹⁹. No hay en la región barreras difíciles de superar para la inscripción de partidos, e incluso, en países como Honduras y Guatemala, los requisitos son poco exigentes. De manera similar, las causales de desinscripción son mínimas: abstenerse de participar en una ronda electoral o no obtener una pequeña proporción de votos (Cuadro 7.15).

Sin embargo, el marco de regulación de los partidos políticos no propicia, como podría creerse, sistemas partidarios abiertos a nuevos actores y a la fiscalización de la ciudadanía. Por el contrario, las normas para el financiamiento de los partidos políticos son excluyentes y omisas. Por una parte, el financiamiento público a

los partidos, directo e indirecto, favorece a los partidos políticos mayoritarios. El Cuadro 7.15 resume esta situación. El financiamiento público se recibe por cuota, es decir, se asigna un valor a cada voto recibido, sin que se combine este criterio con garantías mínimas para todos los partidos que participan en una elección. Esto crea enormes disparidades, pues mientras se regula el máximo aporte estatal posible, las reglas electorales se desentienden del establecimiento de un mínimo equitativo. Cuando ello se combina con la figura del financiamiento público anticipado, como en el caso de Honduras y El Salvador, se obtiene entonces una desigualdad mayor, pues los partidos inscritos más grandes reciben liquidez para financiar su esfuerzo electoral, no así los nuevos partidos.

Por otra parte, el financiamiento privado está muy escasamente regulado. En tres países del istmo la legislación es omisa y en uno se establecen requisitos mínimos (que el dinero tenga origen legal y de nacionales). Pero, aún en los casos en los que existe mayor restricción para el financiamiento privado, como el costarricense, los sistemas de verificación y rendición de cuentas están poco desarrollados.

La credibilidad de los procesos electorales es un reto

Los nuevos sistemas electorales centroamericanos parecen enfrentar el doble reto de lograr una mayor credibilidad ante la población y facilitar la participación ciudadana en los procesos electorales. De acuerdo con el *Barómetro Centroamericano*, en buena parte de los países los procesos electorales enfrentan serios problemas de credibilidad. En Guatemala, el 48% de las personas entrevistadas considera que las elecciones son fraudulentas; en El Salvador, el 46% y en Honduras, el 45% (PNUD, 1998).

Asimismo, dadas las limitaciones del marco regulatorio de los partidos, no es casual que un tema recurrente en la opinión pública sea el origen de los gastos de campaña de los partidos políticos. Durante los procesos electorales se denuncian casos de dineros presuntamente provenientes de fuentes ilegales, como el narcotráfico y otros actos de corrupción. En los últimos diez años, diversas instancias ciudadanas como la Fundación para la Libertad Ciudadana en Panamá y Transparencia Internacional, han planteado continuas demandas en pro de una mayor transparencia en la rendición de cuentas sobre el financiamiento de los partidos políticos (véase más adelante). El *Barómetro Centroamericano* aporta

“Es indispensable la modernización de partidos políticos, tienen un discurso y estructuras obsoletas”

EMPRESARIO, HONDURAS

“Las estructuras de los partidos políticos no responden a las necesidades de los ciudadanos”

EMPRESARIO, EL SALVADOR

CUADRO 7.15

Centroamérica: reglas para los partidos políticos

	Inscripción	Desinscripción	Candidaturas independientes	Financiamiento público ^{e/}	Financiamiento privado
Costa Rica	1% padrón	< 1% padrón, una abstención	No	No anticipo, cuota, con mínimo, único	Restringido ^{f/}
El Salvador	2% votos ^{a/}	< 3% votos, dos abstenciones ^{c/}	No	Anticipo, valor por tipo de elección, sin mínimo, único	Sin restricción
Guatemala	0.1% padrón	No hay causal	Municipio	No anticipo, cuota, con mínimo, doble	Sin restricción ^{f/}
Honduras	0.66% padrón, territorial ^{b/}	< 0.33% votos	Presidente, congreso, municipio	Anticipo, cuota, sin mínimo	Poca restricción ^{g/}
Nicaragua		un diputado	Municipio	No anticipo, cuota, con mínimo, doble	Restringido ^{f/}
Panamá	5% votos ^{a/}	< 5% votos, una abstención ^{d/}	Municipio	No anticipo, cuota, único	Sin restricción

a/ Se refiere al total de votos emitidos en la última elección presidencial.

b/ En Honduras, los partidos políticos deben presentar acreditación de organizaciones directivas en más de la mitad de los municipios y departamentos.

c/ Dos abstenciones se refiere a no participar en dos o más elecciones.

d/ Una abstención se refiere a no participar en la última elección.

e/ Las definiciones son: a) anticipo significa que los partidos pueden solicitar los recursos antes de la elección, con base en el desempeño en la elección previa; b) cuota significa que los partidos obtienen una cuota por voto recibido; c) con mínimo significa que los partidos deben obtener un mínimo de votos para aspirar al financiamiento público; d) doble significa que los partidos reciben financiamiento directo (por caudal electoral) y financiamiento indirecto (exenciones aduaneras e impositivas, tiempos en radio, capacitación, subsidios para transportes y alimentación en las elecciones).

f/ Restringido significa que existen prohibiciones legales específicas, como deducciones a remuneraciones de servidores públicos, contribuciones u otros aportes privados que superen cierto monto, aportes de personas físicas y jurídicas extranjeras, salvo para actividades específicas.

g/ Se refiere a prohibición de fondos de extranjeros y provenientes de actos delictivos.

Fuente: Rosales, 1999.

evidencia, además, de que la mayoría de la población apoya los esfuerzos por hacer de conocimiento público permanente las fuentes de financiamiento de las candidaturas a cargos de elección (PNUD, 1996 y 1997).

Dos tipos de sistemas de partidos en la región

El grado de institucionalización de un sistema de partidos políticos es muy importante para el funcionamiento de la democracia electoral. En efecto, sistemas poco institucionalizados, aquellos con gran cantidad de partidos que surgen y rápidamente fenecen, con grandes transferencias de caudal electoral entre partidos, tienen serias dificultades para crear estabilidad política y políticas de gobierno estables (Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 1976). Sistemas institucionalizados,

con partidos permanentes y caudales electorales poco fluctuantes, tienen mayor capacidad de representación de intereses y de crear bases sociales más sólidas para los gobiernos.

En Centroamérica pueden encontrarse ambos tipos de sistemas de partidos. Por un lado, existen sistemas de partidos relativamente antiguos, que tienden a ser sistemas bipartidistas estables. Por otro lado, existen sistemas de partidos más nuevos, que tienden al multipartidismo inestable.

Los sistemas bipartidistas institucionalizados

En Honduras y Costa Rica, el número efectivo de partidos es cercano a dos, tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas, y la volatilidad es particularmente baja, en

RECUADRO 7.9

¿Cómo abordar el estudio de los sistemas de partidos?

Un estudio básico de los sistemas de partidos políticos en la región debería indagar sobre tres aspectos: la estructura del sistema (si es bipartidista o multipartidista), su estabilidad (si es volátil o no) y su polarización (la distancia ideológica entre los principales partidos). En este capítulo se hicieron mediciones para los dos primeros aspectos, la estructura y estabilidad del sistema, pero no sobre su polarización. Ello por la limitación de las fuentes de información existentes, pues se disponía de apreciaciones muy subjetivas para la clasificación de los partidos.

La estructura de los sistemas de partidos se midió por medio del índice del número efectivo de partidos políticos. Este mide el peso o caudal electoral de los partidos que componen un sistema, con el fin de determinar su carácter bipartidista o multipartidista. Este índice revela la importancia real de los partidos políticos, al examinar el grado de desproporcionalidad de la representación partidaria en las instancias estatales, especialmente en los parlamentos. El número efectivo de partidos es siempre menor que el número de partidos elegibles o legalmente inscritos, ya que no todos los partidos reciben una cantidad igual de votos y, por tanto, no tienen una representación política similar.

El segundo índice, denominado volatilidad, mide cuán estable en el tiempo es un sistema de partidos, al contabilizar la importancia de la transferencia de votos

entre partidos en diferentes elecciones. La volatilidad partidaria ocurre, en especial, cuando partidos que alcanzan votaciones significativas aparecen y rápidamente se extinguen. Para algunos autores, los sistemas partidarios institucionalizados se caracterizan por una baja volatilidad, por la regularidad o permanencia de los partidos.

En este informe, el índice de partidos efectivos se aplicó a las elecciones legislativas y el de volatilidad, a las elecciones presidenciales y legislativas de los años 90, tomando como referencia los votos legalmente emitidos.

Se utilizó la fórmula de partidos efectivos propuesta por Laakso y Taagapera: $N = 1 / \sum (e)^2$, donde (e) son las proporciones de escaños obtenidos por los diversos partidos en el parlamento. Cuando el resultado se acerca a 2.0, se está en presencia de un sistema bipartidista; cuanto mayor sea el resultado, más multipartidista es dicho sistema.

La fórmula de volatilidad empleada es la de Pedersen: $V = \sum |e_2 - e_1| / 2$, que mide la variación neta de escaños parlamentarios o votos presidenciales, obtenidos de una elección a otra, dividida entre el número de procesos electorales. A mayor valor, mayor es la volatilidad.

Fuente: Mainwaring y Scully, 1995.

especial en las elecciones para presidentes, en las que el índice de volatilidad ronda el 5% (Recuadro 7.9 y Cuadro 7.16). Se trata de sistemas de partidos institucionalizados, en los cuales cabe esperar una orientación centrista de los principales partidos, de acuerdo con la predicción de Downs para sistemas bipartidistas (Downs, 1957).

Los sistemas multipartidistas inestables

El segundo tipo de sistema de partidos es el más reciente, que se caracteriza por una tendencia al multipartidismo y la alta volatilidad. Este es el caso de Guatemala, El Salvador y Panamá, países en los cuales el número efectivo de partidos ronda tres o más y la volatilidad es usualmente mayor a un 40%; es decir que, de una

elección a otra, cuatro de cada diez electores cambian banderas. Nótese que el índice de volatilidad en Guatemala alcanza el nivel más alto de la región y el índice de efectividad partidaria es similar al de El Salvador. En este caso, se puede confirmar la tesis de Mainwaring y Scully, en el sentido de que un formato partidario fragmentado (de tendencias multipartidistas) puede generar un alto índice de volatilidad, característico de un bajo grado de institucionalización del sistema. En el caso panameño, la alta volatilidad del sistema se mantuvo en las elecciones de 1994 y 1999²⁰.

El sistema de partidos nicaragüense es un caso especial. El número efectivo de partidos es bajo, tiene un formato bipartidista, pero su volatilidad es elevada. Esta extraña combinación puede explicarse como sigue: se trata de un sis-

tema polarizado que enfrenta al FSLN, único partido que mantiene su caudal electoral, con coaliciones sucesivas de partidos antisandinistas. En otras palabras, la polarización se mantiene, pero cambian los actores; en 1990 fue la Unión Nacional Opositora (UNO), una coalición de más de diez partidos, y luego, en 1996, la Alianza Liberal.

Falta democracia interna en los partidos políticos

En general, en Centroamérica los partidos políticos muestran una falta de garantías para las elecciones internas de los candidatos a cargos de elección popular. En teoría, los partidos reservan las facultades estatutarias a sus máximos organismos de dirección, por ejemplo las asam-

bleas generales, las asambleas nacionales o los congresos nacionales, que son instancias de representación política. No obstante, en todos los partidos la estructura más importante es el Comité Nacional o Directorio Político que, en la mayoría de los casos, tiene el control sobre la organización y supervisión de los procesos electorarios internos. Es importante subrayar la decisiva ausencia de supervisión externa a los partidos por parte de los organismos nacionales electorales, en lo que respecta a procesos electorarios internos (ASIES, 1999; Custodio y Acevedo, 1999; Ulloa, 1999; Rosales, 1999). Incluso, en el caso costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones pretendió inhibirse frente a denuncias que fueron interpuestas acerca de irregularidades en las elecciones de un partido político. A esto se

CUADRO 7.16

Centroamérica: volatilidad y efectividad numérica del sistema de partidos políticos 1990-1999 (datos absolutos y relativos)

	Índice de efectividad numérica en el parlamento			Índice de volatilidad en el parlamento y la presidencia		
	I elección ^{a/}	II elección ^{b/}	Promedio	Parlamento	Presidencia	Promedio
Guatemala ^{c/}	4.60	2.70	3.65	70.2%	62.4%	66.3%
Honduras ^{d/}		2.20	2.20		4.3%	4.3%
El Salvador ^{e/}	3.00	4.10	3.55	23.0%	41.3%	32.2%
Nicaragua ^{f/}	2.08	2.16	2.12	59.2%	58.4%	58.8%
Costa Rica ^{g/}	2.30	2.60	2.45	11.9%	5.0%	8.5%
Panamá ^{h/}	4.00	4.00	4.00	35.6%	32.5%	31.4%

a/ Primera elección registrada en la década de los 90.

b/ Segunda elección registrada en la década de los 90.

c/ Elecciones de 1991 y 1995. En 1994, ocho partidos y una coalición (Coalición MLN y Frente de Avance Nacional, formado, a su vez, por dos partidos) obtuvieron representación parlamentaria. Para efectos del cálculo de ambos índices, la coalición se asumió como un partido, pues en esa calidad pidió el voto a los electores.

d/ Elecciones de 1993 y 1997. En ambos años, cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria.

e/ Elecciones de 1994 y 1999. En 1994, seis partidos obtuvieron representación parlamentaria, ocho en 1999.

f/ Elecciones de 1990 y 1996. En 1990, once partidos y una coalición (la Unión Nacional Opositora -UNO- formada, a su vez, por doce partidos) obtuvieron representación parlamentaria; en 1996, diez partidos y ninguna coalición obtuvieron representación parlamentaria. Para efectos del cálculo de ambos índices, la coalición se asumió como un partido, pues pidió en esa calidad el voto a los electores.

g/ Elecciones de 1994 y 1998. En 1994, cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria, siete en 1998.

h/ Elección es de 1994 y 1999. A la fecha de elaboración del presente informe no se había celebrado el comicio de 1999. En 1994, seis partidos y tres coaliciones obtuvieron representación parlamentaria. La primera es la coalición Pueblo Unido, formada por el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Liberal Republicano y el Partido Laborista. La segunda es la coalición Alianza Democrática, formada por el Partido Arnulfista, el Partido Liberal Auténtico y la Unión Democrática Independiente. La tercera es la Coalición Cambio 94, formada por el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Partido Renovación Civilista y el Movimiento de Renovación Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales de los órganos electorales de cada país centroamericano: Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala, Tribunal Nacional Electoral de la República de Honduras, Tribunal Supremo Electoral de la República de El Salvador, Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua, Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, Tribunal Electoral de la República de Panamá.

suma la debilidad de las instancias u órganos partidarios de ética y disciplina.

Sin embargo, los partidos políticos centroamericanos exhiben diversos grados de democratización interna. En un extremo se encuentran los partidos tradicionales, en los cuales los candidatos a elección, especialmente el candidato a presidente, son electos por las instancias partidarias superiores (Comités Nacionales o Asambleas Generales) en eventos cerrados a la participación de la ciudadanía. Este es el caso, por ejemplo, de un partido mayoritario como ARENA, en El Salvador, y de muchos partidos minoritarios en la región. Otros partidos utilizan una combinación de sistemas. Aplican las convenciones abiertas para la elección de su candidato a presidente, pero reservan la elección de los candidatos al Congreso para las instancias partidarias. Este es el caso, por ejemplo, del Partido Liberación Nacional de Costa Rica hasta 1998, y los partidos Liberal y Nacional de Honduras. Por último, se ha comenzado a experimentar con la elección abierta para los candidatos al Congreso, para citar el caso del Partido Unidad Socialcristiana de Costa Rica.

Finalmente, puede decirse que los partidos políticos centroamericanos han sido conservadores en cuanto a la democratización de su vida política. Han mostrado resistencia u oposición abierta a:

- ▶ una mayor fiscalización externa e interna sobre el financiamiento privado que reciben sus líderes políticos;
- ▶ la posibilidad de presentar candidaturas independientes para los cargos de presidente y vicepresidente; y
- ▶ la fiscalización externa de los procesos electorarios internos de los partidos políticos en la mayoría de los países centroamericanos.

Los partidos políticos enfrentan la desconfianza ciudadana y la apatía electoral

La mayoría de las y los centroamericanos sienten lejanos a los partidos políticos, con la excepción notable de los partidos hondureños. Según el *Barómetro Centroamericano*, cerca del 40% de la población no se siente próxima a ningún partido; en Panamá es un 58%; en Costa Rica, un 46% y en Guatemala y El Salvador, un 45% (PNUD, 1997). De acuerdo con los resultados del *Latinobarómetro*, los entrevistados en los seis

RECUADRO 7.10

Igualdad de oportunidades y de representación política de las mujeres

La igualdad de oportunidades y la equidad de participación y representación política de las mujeres es un proceso incipiente en los partidos políticos de la región. En promedio, en las elecciones para cargos de nivel nacional, las mujeres alcanzan menos del 10% de los puestos en disputa. Sólo en Costa Rica y Panamá existen regulaciones expresas en materia de la representación política de mujeres. Pero, en Costa Rica, donde la legislación obliga a los partidos políticos a una cuota de 40% de representación de las mujeres en los puestos de elección popular, en las elecciones de 1998 los partidos incumplieron abiertamente, o encontraron fórmulas para mantener su baja elegibilidad (Proyecto Estado de la Nación, 1998). Algunas situaciones atípicas han sido la elección de Violeta Barrios como presidenta de Nicaragua, en 1990; y la reciente elección de Mireya Moscoso en Panamá.

Fuente: Rosales, 1999.

países, en porcentajes que oscilan entre el 79% y el 87%, consideran que los políticos se preocupan “nada o muy poco” por los problemas que interesan a la gente (Garita, 1998). A ello se debe sumar la poca confianza que, sin excepción, inspiran en la ciudadanía (ASIES, 1999; UCA, 1997; Garita, 1997). Esta falta de identificación y de confianza en los partidos políticos coincide con significativos (y crecientes) índices de abstención electoral en todos los países de la región, salvo Honduras (Gráfico 7.2). Por supuesto que el abstencionismo también tiene que ver con las dificultades existentes todavía, en algunos países, para empadronarse y votar, y con la percepción ciudadana sobre la política y su utilidad, tanto en términos sociales como personales.

La acción ciudadana y el control político de los procesos electorales

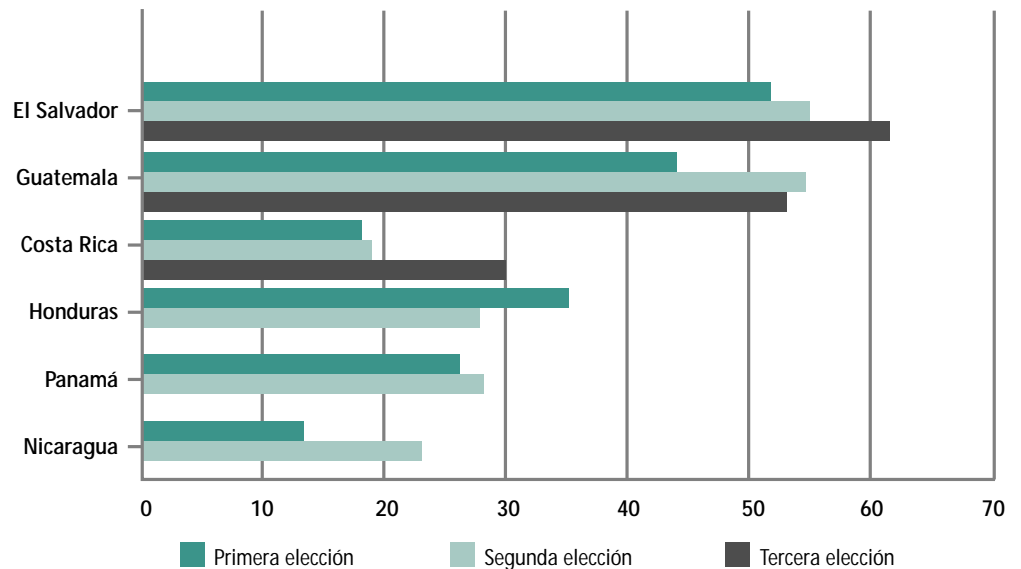
El tercer componente de la democracia electoral es la participación ciudadana en procesos electorales, fuera de los partidos políticos. Se trata de nuevas formas de participación política no partidista, pero con influencia directa en la com-

“Existe una falta de transparencia en la actividad del Estado, una falta de autoridad política que se agrava por la ausencia de la participación de la sociedad civil en la política”

POLÍTICO, NICARAGUA

GRAFICO 7.2

Centroamérica: porcentaje de abstencionismo por país en las elecciones presidenciales de la década de los 90



Las fechas de cada elección son:

Costa Rica: 4 de febrero de 1990, 6 de febrero de 1994 y 1 de febrero de 1998.

El Salvador: 20 de marzo de 1994 (1a vuelta), 24 de abril de 1994 (2a vuelta) y 7 de marzo de 1999.

Guatemala: 11 de noviembre de 1990 (1a vuelta), 6 de enero de 1991 (2a vuelta) y 12 de noviembre de 1995 (2a vuelta).

Honduras: 28 de noviembre de 1993 y 30 de noviembre de 1997.

Nicaragua: 25 de febrero de 1990 y 20 de octubre de 1996.

Panamá: 8 de mayo de 1994 y 2 de mayo de 1999.

Fuente: Informes de las misiones de observación. IIDH/CAPEL.

petición política formal, mediante la introducción de controles, el desarrollo de mecanismos de información y la aplicación de presiones sobre los partidos y las instancias que tienen la responsabilidad de conducir los procesos electorales, tanto para ampliar la democracia interna como para introducir mecanismos que faciliten la participación ciudadana²¹.

La participación cívica electoral no partidaria es reciente en Centroamérica, tanto en países como Costa Rica, de larga tradición democrática, como en aquellos que iniciaron aperturas democráticas en los años 80 y 90. Sin embargo, su emergencia en la región es importante por varias razones:

■ Se trata de una forma de participación ciudadana que se ha desarrollado en democracias consolidadas.

■ Puede ser un indicador del ejercicio de una ciudadanía más activa; pero, a la vez, refleja la desconfianza de la ciudadanía en los procesos electorales, en la posibilidad de que estos sean conducidos en forma eficiente y arrojen resultados que muestren fehacientemente la voluntad popular expresada en las urnas²².

■ Finalmente, esta participación puede constituirse también en un mecanismo de rendición de cuentas de los actores partidistas e institucionales del proceso electoral, que podría ayudar en su desarrollo y perfeccionamiento. Como ha sido señalado, en Centroamérica la política es vista como una actividad de élites, alejada de las preocupaciones cotidianas de la mayoría de la población. Un mayor control ciudadano sobre estas actividades podría influir sobre los partidos y los organismos encargados de conducir los procesos electorales.

Este tipo de participación adopta distintas formas según las circunstancias nacionales, esto es, el nivel de legitimidad alcanzado por las instancias que organizan y desarrollan los procesos electorales, el grado de organización de la sociedad civil y de desarrollo de la opinión pública, y la extensión del respeto a las libertades ciudadanas esenciales. No obstante, las reglas electorales en la región levantan barreras importantes para la participación cívica no partidaria.

Poca apertura legal a la participación cívica no partidaria

No existe en el istmo un marco jurídico que permita la participación de organizaciones cívicas en las elecciones, salvo en el caso de Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos autoriza el establecimiento de asociaciones con fines de cultura y formación política, que tengan como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional y, en tal carácter, puedan hacer publicaciones de índole política por cualquier medio y, por tanto, participar en el proceso electoral²³. En Nicaragua la Ley Electoral faculta al Consejo Supremo Electoral para la acreditación de observadores del proceso. Aunque un reglamento de observación internacional prohibía la presencia de nicaragüenses dentro de los grupos observadores, se aprobaron ciertas normas para posibilitar su participación.

En la mayoría de los casos, entonces, las iniciativas ciudadanas de participación en los procesos electorales se han realizado fuera de los marcos legales, acogidas a lagunas u omisiones en las leyes electorales, o a reglamentaciones parciales. En Costa Rica, el Código Electoral, que data de 1952²⁴, define implícitamente el proceso electoral como un espacio para la acción ciudadana organizada en partidos. Hasta 1994 era prácticamente imposible participar de otra forma, sobre todo en los últimos tres meses de la campaña electoral, en los que solamente los partidos políticos podían hacer uso de los medios de comunicación, con el propósito de emitir comunicaciones que tuvieran que ver con el proceso. La contravención a esta norma implicaba la comisión de un delito electoral. En marzo de 1997, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el inciso c) del artículo 85 del Código, que contenía dicha prohibición, abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía recibiera mensajes relacionados con el proceso electoral, emitidos desde fuera del ámbito de los partidos legalmente inscritos.

RECUADRO 7.11

Tipos de participación ciudadana

Valverde y Núñez, con base en la observación de las experiencias latinoamericanas, han propuesto una tipología integrada por cinco categorías que facilita la observación del caso centroamericano:

- ▶ Experiencias de control y denuncia.
- ▶ Experiencias de observación cualitativa del proceso y del día de las elecciones.
- ▶ Conteos rápidos y paralelos de resultados electorales.
- ▶ Experiencias de movilización ciudadana para incrementar la participación electoral.
- ▶ Experiencias de información, educación ciudadana y promoción de la participación política y electoral.

Las dos últimas categorías, sin embargo, pueden ser resumidas en una sola, pues las experiencias de información, educación y movilización ciudadana promueven la participación política y electoral.

Fuente: Valverde y Núñez, 1997.

En El Salvador, el Código Electoral de 1992 define implícitamente el proceso electoral como un espacio para la acción ciudadana organizada en partidos. Se prohíbe a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades no constituidas en partidos políticos, desarrollar cualquiera de las actividades reguladas por el Código. Algo similar ocurre en Honduras, donde tampoco existe una reglamentación especial que ampare otro tipo de participación ciudadana que no sea propiamente con fines electorales.

En Nicaragua, pese a que la Ley Electoral de 1995 no prevé la participación ciudadana con fines que no sean la elección de autoridades, en julio de 1996 la Asamblea Nacional aprobó la personalidad jurídica del Grupo Cívico Ética y Transparencia. En Panamá existe un reglamento para regular la observación internacional, pero el Código Electoral de 1988 no establece un marco jurídico específico para las iniciativas ciudadanas sin fines electorales, ni el Tribunal Electoral ha emitido reglamentación alguna, salvo en lo que

se refiere a los conteos rápidos de los resultados electorales. No obstante, la acción cívica en este plano se ha realizado sin mayores contratiempos.

Las acciones cívicas son predominantemente las de control ciudadano y denuncia

En Centroamérica, la mayoría de las acciones de participación cívica en las elecciones han estado dirigidas a la observación del proceso electoral y al control y la denuncia, aunque, por supuesto, la situación varía de país a país. Otra acción importante es la información, educación y movilización ciudadana, con miras a la participación política y electoral. Solamente se pudo documentar dos casos de conteos rápidos y paralelos, en El Salvador y Nicaragua (Cuadro 7.18). La mayoría de las iniciativas han sido desarrolladas por organizaciones no gubernamentales y sus redes, aunque también están presentes otros tipos de asociaciones. Muchas de las experiencias, sin embargo, no son recurrentes; es decir, están presentes en un proceso electoral y no en el siguiente, lo que denota cierta inestabilidad. Excepciones notables pueden encontrarse en Guatemala y El Salvador.

En el caso de Costa Rica, por primera vez en su historia reciente grupos organizados y ciudadanos en forma independiente intentaron influir en el proceso electoral de 1998, lanzando iniciativas como el llamado a votar nulo, a manera de protesta contra el incumplimiento de las promesas de campaña por parte de los dos grandes partidos políticos y la corrupción; al abstencionismo, también como forma de protesta²⁵, o haciendo propuestas concretas a los candidatos y los partidos políticos, como fue el caso de la Agenda Política de Mujeres Costarricenses, un intento de información, educación y movilización ciudadana alrededor de demandas concretas en beneficio de la equidad de género²⁶.

En El Salvador, después de la firma de los Acuerdos de Paz, se realizaron algunas experiencias de participación de instancias de la sociedad civil en los procesos electorales de 1994 y 1997. El Consorcio de las Organizaciones no Gubernamentales de Educación Cívica promovió, en 1994, la participación política y electoral de la población y desarrolló tareas de observación electoral, incluyendo conteos paralelos el día de las elecciones²⁷. Con objetivos diferentes, también concurrió en el proceso de 1994 el grupo precisamente denominado Mujeres 94 (Concer-

tación para la Paz y la Dignidad), integrado por organismos de mujeres y ciudadanas independientes, que habían participado en política desde una posición de izquierda²⁸. Este esfuerzo fue retomado en 1997 por la Iniciativa de Mujeres para la Igualdad en la Participación Política y se reflejó en el documento *Plataforma de las Mujeres 1997-2000*, una actualización del documento elaborado en 1993²⁹.

En Guatemala, el Consejo de Organizaciones Mayas (COMG), estableció una comisión permanente de asuntos políticos que ha realizado tareas de control del proceso electoral. El grupo Acción Ciudadana edita *Alerta Legislativa*, una publicación que da seguimiento a la acción de los partidos en el parlamento guatemalteco. El Centro para la Defensa de la Constitución ha realizado tareas de control y seguimiento de los procesos electorales. En los años 90 la atención de la sociedad guatemalteca, sin embargo, ha estado concentrada en las negociaciones de paz y el cumplimiento de los acuerdos a que llegaron el gobierno y las fuerzas insurgentes³⁰.

Activistas del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), cuyos orígenes se remontan a 1981³¹, desarrollaron en este país acciones de vigilancia del proceso electoral en 1997. Al igual que el CODEH, otras organizaciones no especializadas en el seguimiento de los procesos electorales han realizado acciones dirigidas a denunciar irregularidades, informar a la población y promover la participación electoral. Entre otras, es posible mencionar a la Fundación Democracia y Desarrollo, el Frente Cívico para la Transformación de Honduras, el Foro Ciudadano, el Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla, el Centro de Documentación de Honduras y la Asociación para una Sociedad más Justa.

En Nicaragua, el Grupo Cívico Ética y Transparencia integró una red de 3,500 voluntarios para observar el proceso electoral de 1996, después de haber pasado por una etapa de selección y capacitación³². Para el día de las elecciones, el grupo montó un sofisticado y ágil dispositivo para el conteo paralelo de los votos emitidos en las diversas regiones del país. Los resultados obtenidos no se dieron a conocer al público hasta cuatro días después de celebradas las elecciones, respetando una directriz emanada del Consejo Supremo Electoral; sin embargo, sirvieron para constatar que el conteo oficial reflejaba la voluntad popular.

CUADRO 7.17

Centroamérica: tipos de intervención ciudadana en acciones de observación electoral, por países

	Tipo de intervención	Acción concreta	Instancia responsable
Costa Rica (1998)	Control y denuncia	Llamados a votar nulo como forma de protestar contra el incumplimiento de las promesas de campaña y la corrupción política	Iniciativas individuales y Grupo Soberanía
	Control y denuncia	Llamados al abstencionismo electoral como forma de protestar contra el proceso electoral, calificado de "antidemocrático, partidocrático y tramposo"	Revista KASANDRA
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Agenda Política de Mujeres Costarricenses: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Agenda Política de Mujeres Costarricenses
El Salvador (1994)	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Documentación de la población en general y de las zonas que estuvieron bajo control del FMLN; capacitación de miembros de juntas receptoras de votos; campaña de difusión sobre derechos civiles; orientación al electorado; recuento rápido	Consortio de ONG de educación cívica
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Mujeres 94 (Concertación para la paz y la dignidad)
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Plataforma de las Mujeres 1997-2000: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política
	Control y denuncia	Decreto transitorio que obligó a los diputados electos a presentar constancia de estar al día en las pensiones alimenticias, como requisito para recibir la acreditación correspondiente	Asociación de Madres Demandantes y Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes
Guatemala (1990, 1995 y 1996)	Observación electoral		Consejo de Organizaciones Mayas (COMG)
	Control y denuncia	Publicación periódica de <i>Alerta Legislativa</i> , que da seguimiento a las acciones de los partidos en el Parlamento	Acción Ciudadana
	Control y denuncia	Estudio permanente y control de los procesos electorales	Centro para la Defensa de la Constitución
Honduras (1993)	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral		Fundación Democracia y Desarrollo
	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica	CODEH

CUADRO 7.17 (continuación)

	Tipo de intervención	Acción concreta	Instancia responsable
Nicaragua (1996)	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica	Grupo Civico Etica y Transparencia
	Conteos rápidos	Capacitación de observadores; diseño de un sistema de captura y procesamiento de datos, conformación de un centro de cómputo	Grupo Civico Etica y Transparencia (con la colaboración de la Universidad Politécnica y la Universidad Americana; asesoría de la Universidad de Toronto)
Panamá (1992) (1994) (1998)	Observación electoral (referéndum)	Conformación de un grupo de observación doméstica	Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz
	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica; encuesta de salida de urnas	Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz; Comité Ecuménico de Panamá
	Observación electoral (referéndum)	Conformación de un grupo de observación doméstica	Comisión Nacional de Justicia y Paz; grupos cristianos; ONG

Fuente: Rojas, 1999; Escobar, 1999; Custodio y Acevedo, 1999; Cansino y Ronualdo, 1999; Vega, 1999.

En Panamá, la primera experiencia de observación electoral doméstica fue realizada por la Comisión Arquidiocesana de Coordinación y Animación Laical (CADCAL), en las elecciones de 1989. A partir de 1992, la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz ha continuado realizando tareas de observación del proceso electoral con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y es la instancia líder en las tareas de control y observación de los procesos electorales en ese país³³. En las elecciones generales de 1994, en las que por primera vez se aplicó una encuesta de salida de las urnas (*exit poll*), también participó el Comité Ecuménico de Panamá. Por iniciativa del Comité, en ocasión del referéndum celebrado en 1998, veintiocho organizaciones suscribieron el *Compromiso de la Sociedad Civil*, un documento en el cual se comprometieron “a permanecer vigilantes, a exigir que las conductas electorales del Tribunal Electoral, los funcionarios electorales del Tribunal Electoral, los funcionarios públicos, los colectivos políticos y los medios de comunicación estén apegadas a la ley y a los principios éticos y a exigir que los partidos políticos respeten el Pacto Ético Electoral que han firmado”³⁴. También por iniciativa de la Comisión los partidos políticos firmaron el Pacto Ético Electoral.

Relaciones interinstitucionales, financiamiento e impacto

Buena parte de las organizaciones cívicas centroamericanas que participan en los procesos electorales mantiene relaciones con partidos políticos e iglesias. Los problemas que afrontan los organismos electorales, tanto desde el punto de vista técnico como de legitimidad social, llevan a algunos partidos a propiciar el surgimiento de instancias de control ciudadano, a veces con el apoyo de instituciones de reconocido prestigio, como la Iglesia Católica. Estas relaciones con los partidos aparecen desdibujadas y, en algunos casos, son neutralizadas por la presencia de grupos realmente independientes. En otros casos, se trata de grupos auspiciados por la Iglesia Católica, con la cual mantienen relaciones abiertas y transparentes. No es posible afirmar, entonces, que en la mayoría de los casos se trata de iniciativas de la sociedad civil *stricto sensu*.

Dadas las limitaciones señaladas en las leyes electorales para el funcionamiento de estas iniciativas, las relaciones con los organismos electorales son generalmente débiles y, en algunos casos, conflictivas. Desde el punto de vista de estos organismos, las iniciativas ciudadanas

posiblemente son percibidas como una amenaza para su legitimidad, todavía en proceso de consolidación en buena parte de los casos³⁵.

En lo referente al financiamiento, sobre todo para las actividades que tienen que ver con procesos sofisticados de conteo de resultados electorales, la ayuda externa ha sido un soporte fundamental, aunque no existen datos sobre los recursos recibidos. Tampoco es fácil determinar el impacto de las iniciativas señaladas sobre el sistema político de cada país. Los resultados de las elecciones hacen pensar que las tareas de información, educación y movilización ciudadana, y de promoción de la participación política y electoral distan de impactar a amplios grupos del electorado.

El desafío regional de la calidad democrática

Pese al impulso democratizador que se ha experimentado durante la última década, hoy las y los habitantes de la región abrigan importantes y crecientes dudas acerca del funcionamiento de la democracia y acerca de la capacidad de la convivencia democrática para acercarse a los ideales de igualdad política, pluralismo, civilidad política y rendición de cuentas, sobre los cuales la democracia dice sustentarse. Mucha atención ha si-

do dedicada, con razón, a las fallas y debilidades de las democracias del istmo, algunas de las cuales han sido documentadas en este informe, especialmente las referidas al establecimiento de Estados democráticos de derecho y las democracias electorales. Corregir estas debilidades ciertamente implica grandes esfuerzos por parte de la ciudadanía y las instituciones, con el fin de establecer bases firmes y duraderas para todas las democracias del área.

Sin embargo, el principal desafío político de los centroamericanos es elevar la calidad de sus democracias. Pugnar por afianzar los requisitos mínimos para el funcionamiento democrático resulta indispensable para evitar las tentaciones autoritarias que afloran en otras partes del continente. Pero es insuficiente. Resulta necesario fortalecer los componentes representativos y participativos de las democracias centroamericanas, y no enfatizar uno en detrimento del otro, con el fin de crear convivencias políticas basadas en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en la resolución de los asuntos de interés público. Una experiencia democrática importante, que debe ser estudiada con mayor detalle por crear nuevas formas de representación y de participación de la sociedad civil, es el de los recientes procesos de concertación en la mayoría de los países del istmo (Recuadro 7.12)

RECUADRO 7.12

Diálogo y negociación en Centroamérica

Mario Solórzano

El cambio sufrido por las sociedades centroamericanas en el curso de los últimos tres quinquenios podría medirse por el salto entre los regímenes políticos autoritarios del pasado, encabezados por figuras militares, y la existencia actual de presidentes civiles democráticamente electos, en procesos legítimos y en el marco del respeto a las libertades de opinión, de organización y de participación de la ciudadanía.

La democracia instrumental, entendida como el régimen político que se caracteriza por la celebración de elecciones periódicas, libres y abiertas, para elegir autoridades en una genuina competencia política, dentro de un libre y respetado ejercicio de las libertades de asociación, información y comunicación, y en el

cual participa sin restricciones la ciudadanía, bajo la garantía que ofrecen las instituciones electorales y judiciales autónomas, es una realidad desde Panamá hasta Guatemala.

Sin embargo, este salto impresionante en el sistema político regional ha requerido un soporte adicional, que va más allá de la formalidad del sistema político y que viene a fortalecer su legitimidad. Este apalancamiento descansa fundamentalmente en el papel de las expresiones organizadas de la sociedad civil, de los partidos políticos y de los gobiernos de la región, dentro de un mecanismo que, en términos generales, ha sido denominado como **diálogos nacionales**, aunque en cada país ha recibido denominaciones diferentes.

En Panamá se denominaron Encuentros Panamá 2000 y Visión Nacional 2020; en

Costa Rica, Concertación Nacional; en Nicaragua, Diálogo Nacional; en El Salvador, Foro de Concertación y Proyecto de Nación. En Guatemala, desde 1982 se han venido dando diferentes diálogos de este tipo, los cuales han continuado luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz, en los Encuentros para la Actualización.

En los distintos procesos de diálogo y negociación entre sociedad civil, partidos políticos y gobiernos se han planteado diversas metodologías, aunque en los casos de Panamá y Guatemala se impulsó un modelo de carácter sistémico, que permitió desarrollar exitosamente el proceso en su conjunto, y que sirvió como una metodología ilustrativa para el Diálogo Nacional en Nicaragua y la Concertación Nacional en Costa Rica (Figura 7.1)

RECUADRO 7.12 (continuación)

FIGURA 7.1

Centroamérica: modelo de facilitación para los procesos de concertación



Este modelo descansa en la existencia de un ente facilitador autónomo que, tomando en cuenta el ambiente nacional e internacional, integra la mesa de diálogo, procesa las demandas de los actores y entrega productos, que van siendo legitimados por los actores. El ente facilitador varió entre Panamá y Guatemala, en virtud de que en el primero de los países sirvió como tal la Representante Residente del Progra-

ma de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se hizo acompañar por un Grupo de Ciudadanos Notables, aceptados por el conjunto de los participantes y que asumieron la función de facilitación. En el caso de Guatemala, la facilitación estuvo a cargo de la empresa consultora Gestión Administrativa Múltiple, S.L.

El modelo descansa en cuatro principios: dinamismo, inclusión, consulta y transpa-

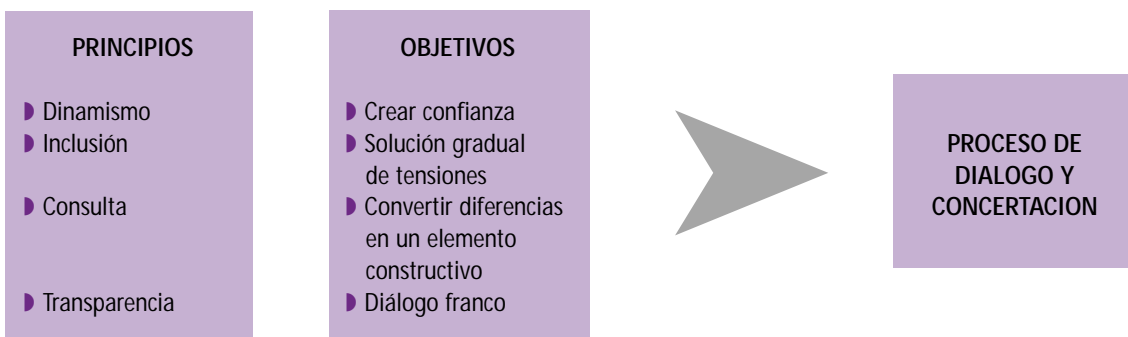
rencia. Estos principios son fundamentales para poder alcanzar los objetivos de crear confianza entre los actores, ir solucionando gradualmente las tensiones, convertir las diferencias en un elemento constructivo y establecer un diálogo franco entre los actores.

Las mesas se integraron con diversas expresiones de la sociedad civil, partidos políticos y gobierno, tal como se observa en el Cuadro 7.18.

FIGURA 7.2

Centroamérica: contenido del modelo de facilitación para la concertación

C O N T E N I D O D E L M O D E L O



RECUADRO 7.12 (continuación)

CUADRO 7.18

Centroamérica: participantes en los procesos de diálogo y negociación

Partidos políticos ^{a/}	Sociedad civil ^{b/}	Gobierno ^{c/}
Oficiales	Empresarios	Representantes designados
Oposición	Trabajadores Pequeña y mediana empresa Mujeres Grupos étnicos Iglesias de todas las denominaciones Universidades Centros académicos y de investigación Cooperativas Medios de comunicación Organizaciones no gubernamentales	

a/ La participación de la oposición política ha tomado rumbos diferentes en cada país: en Panamá se incorporó al proceso de diálogo luego del primer Encuentro Panamá 2000; en Guatemala se levantó de la mesa de diálogo luego de la aprobación de la Agenda, del Reglamento Interno y de las primeras mesas de negociación.

b/ La integración de la sociedad civil depende de su grado de desarrollo en cada país; esta es una decisión difícil, dada la complejidad del concepto. En Panamá y Guatemala se siguieron los mismos criterios, en cuanto a representatividad, incorporación de una mesa amplia e invitaciones a organizaciones para dialogar sobre temas particulares de su interés; por ejemplo, para tratar el tema del seguro social se invitó a los sindicatos de dichas instituciones.

c/ Una característica de estos dos procesos de diálogo fue la participación del gobierno como un invitado más, sin que tuviera una

representación diferente a la del resto de las instituciones.

El resultado de estos diálogos ha sido, en primer lugar, el de darle un mayor contenido participativo a la sociedad en su conjunto. Asimismo, han permitido tratar temas de la agenda de Estado, como, en el caso panameño, lo que concierne a las Leyes del Canal, o temas de la agenda de gobierno, como ha sucedido en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, lo cual dificulta los acuerdos y su cumplimiento, aunque se han logrado avances en ese sentido. Por otro lado, estos procesos han llevado a generar consensos para la aprobación a nivel del órgano legislativo. En el caso de Panamá, los temas de debate, particularmente la Ley de la Autoridad del Canal de Panamá y la Ley de los Planes General y Regional de Uso de Suelo de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), luego de su aprobación en los Encuentros de Coronado, fueron aprobados por unanimidad por la Asamblea Legislativa.

En muchos países latinoamericanos, los gobernantes consideran que para ejecutar con rapidez las reformas económicas y sociales, se necesita vaciar a las instituciones de su contenido democrático, pues se achaca a la democracia cierto grado de ineficiencia y gradualismo. Además, se ha canalizado el descontento ciudadano para estimular la antipolítica, un rechazo a los políticos y las instituciones democráticas. Con un pasado reciente tan dramático, Centroamérica no puede darse el lujo de desperdiciar su oportunidad democrática.

Se necesita elevar la capacidad política para efectuar reformas económicas, sociales e institu-

cionales mediante el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas. La democracia no se opone a las reformas, pero sí a los actos autoritarios. El arraigo de todas las democracias centroamericanas pasa por la capacidad de la ciudadanía y los gobernantes para oponer a la falsa disyuntiva de “más reformas, menos democracia”, una respuesta más inteligente: “a más democracia, más reformas”. Redoblar los esfuerzos para fortalecer el sentido cívico y el poder de la ciudadanía es, pues, uno de los principales desafíos democráticos en la región.

Notas

1 En 1978, sólo Costa Rica tenía un régimen democrático (Paige, 1997; Booth, 1989; Rueschemeyer, et al, 1992). En el resto de los países existían diversos tipos de regímenes autoritarios, todos ellos con fachada electoral (Collier y Levitski, 1996). Por su parte, Belice era todavía una colonia inglesa.

2 Por razones conceptuales y prácticas, en este capítulo se emplea el término impulso democratizador y no los conceptos de transición democrática (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) o el de consolidación democrática (Linz y Stepan, 1996). Por transición democrática se entiende el proceso de sustitución de un régimen autoritario por uno democrático, en el sentido de que cumple con los requisitos poliárquicos estipulados por Dahl, 1971. Por consolidación democrática se entiende aquella situación política en la que la democracia se instaura como "la única opción disponible", *the only game in town* (véase también, Przeworski, 1991). El término impulso democratizador se emplea como sinónimo de democratización, es decir, el proceso tendiente a crear instituciones democráticas en una transición democrática, o bien, a profundizar el carácter democrático de las instituciones de un régimen democrático (es decir, democratizar la democracia). Como tal, un impulso democratizador puede ocurrir, entonces, tanto en transiciones democráticas como en procesos de consolidación. ¿Por qué emplear este término en lugar de los otros? Primero, cuando se analiza tendencias regionales en Centroamérica, debe lidiarse con la variedad de situaciones, desde Costa Rica, cuya democracia es la más estable y antigua de Latinoamérica, hasta Nicaragua, que todavía enfrenta problemas para culminar su transición democrática. Segundo, el interés es captar el proceso democratizador en la última década, común a todos los países de la región, incluida Costa Rica, más allá de las diferencias apuntadas anteriormente. Debe anotarse, sin embargo, que el término impulso democratizador es de carácter descriptivo y no pretende sustituir a los otros. Finalmente, este informe, antes de entrar en una discusión sobre las transiciones democráticas, tiene el interés de examinar los avances y debilidades democráticas de la última década.

3 Collier y Levitski encuentran que la literatura politológica sobre democracia ha acuñado más de trescientas calificaciones para regímenes que cumplen con algunos pero no todos los requisitos poliárquicos. Son las democracias disminuidas, por ejemplo, "pseudodemocracias", "democracias electoralistas", "democracias delegativas" o "semidemocracias" (Collier y Levitski, 1996). Democracia "a secas" es una expresión equivalente al concepto de poliarquía (Dahl, 1971).

4 Sobre la ALIDES, véase el Capítulo 12. Por otra parte, los tres principios básicos e interdependientes del proceso de Esquipulas (paz, democracia y desarrollo) se fundamentaban en la necesidad de superar la exclusión social y económica, causa primaria de los conflictos armados y la violencia política. Dentro de los países centroamericanos, y en el proceso de integración regional, se asume una dimensión política y un nuevo modelo de seguridad democrática que incorpora la participación de la ciudadanía y el desarrollo institucional como ejes básicos para el progreso.

5 Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, amparada a las garantías de un régimen poliárquico, una convivencia política se basa en el ejercicio de valores democráticos. Este concepto es una herramienta conceptual para penetrar en los complejos nexos existentes entre democracia (como visión) y poliarquía (como democracia *realmente existente*). Permite postular la existencia de poliarquías con distinta calidad democrática y distinguir los requisitos mínimos para la existencia de una democracia, las garantías poliárquicas del proceso de democratización, que es siempre un proceso abierto (Gutiérrez y Vargas, 1998).

6 Así, por ejemplo, el *Informe de Desarrollo Humano de Honduras* (1998) centra su atención en la transición democrática y en la reforma del Estado. El informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo* (1998) estudia también el tema de la transición democrática, pero incluye otros aspectos, tales como la multiétnicidad, la violencia y la inseguridad ciudadana. El *Informe sobre el Estado de la Nación* de El Salvador (1999), como los anteriores, atiende el tema de la transición, e incluye aspectos relativos al sistema de partidos políticos y la descentralización. Los cuatro informes sobre el *Estado de la Nación de Costa Rica* (1995-1998) profundizan en aspectos relacionados con el funcionamiento institucional del sistema político y no incluyen referencias a la multiétnicidad.

7 La mayor parte de las reformas a los códigos penales que incrementan la pena privativa de libertad o introducen la pena de muerte ha obedecido a presiones ejercidas sobre las instituciones estatales, provenientes de diversos sectores sociales que experimentan una alta sensación de inseguridad ante el problema delictivo.

8 Según lo denunció Amnistía Internacional, en el caso de las primeras ejecuciones realizadas existían serias dudas sobre la calidad de la asistencia legal que habían tenido los sentenciados (Amnistía Internacional, 1997). Sin embargo la cifra citada no se refiere a la firmeza de las sentencias a muerte. Varias de ellas se han revertido mediante las impugnaciones legales previstas por el ordenamiento jurídico guatemalteco.

9 Sobre las dificultades del análisis histórico debe indicarse que, mientras en algunos países las series estadísticas datan de hace veinte años (Costa Rica y Nicaragua), en otros apenas se inician (Guatemala, El Salvador y Honduras).

10 Se entiende por crimen violento el conjunto de infracciones a las leyes penales tipificadas como delitos contra la persona o delitos contra la vida y la integridad personal: por ejemplo, lesiones (con arma blanca y de fuego), agresiones, homicidios.

11 Al respecto, véase los estudios realizados por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.

12 El análisis de estos aspectos tiene como fuente principal a United States Government, Department of State, Country Commercial Guides, 1997, 1998 y 1999.

13 Un régimen presidencialista es uno en el cual el jefe del Ejecutivo es electo por votación universal y directa de la ciudadanía (Mainwaring y Shuggart, 1998; Linz y Valenzuela, 1994).

14 Un Poder Legislativo débil es aquel con pocos medios para a) ejercer eficazmente una labor de control político sobre el Ejecutivo, mediante sistemas de rendición de cuentas; b) ejercer eficazmente una influencia política sobre las políticas de Estado, mediante la iniciativa parlamentaria y la capacidad de bloquear ciertas iniciativas del Ejecutivo. Por su parte, un Poder Legislativo indisciplinado resulta cuando a) el Ejecutivo no logra mantener una fracción oficial que responda oportuna y eficazmente al partido en el gobierno; b) la fracción oficial no tiene mayoría en el Congreso ni puede formar coaliciones estables para ejercer de manera recurrente una mayoría parlamentaria.

15 "Los partidos políticos son los agentes principales de la representación política y son, virtualmente, los únicos que permiten el acceso a las posiciones elegibles en las democracias políticas. (...) Los partidos, entonces, son actores fundamentales en la configuración del paisaje político. En este sentido, enfatizamos que no sólo son un reflejo, sino que también modelan las estructuras sociales económicas y culturales" (Mainwaring y Scully, 1995; traducción libre).

16 Bajo este esquema, el votante marca sobre la bandera del partido (o coalición) de su preferencia en la papeleta de votación, con lo que se obliga al elector a que escoja entre las listas, decididas generalmente por las estructuras internas de los partidos políticos. En la región no se practica la forma de voto uninominal, mediante el cual el elector tiene la posibilidad de escoger al candidato que desee, independientemente del lugar que ocupe en las listas respectivas.

17 Información complementaria considerada en esta tabla tiene como fuente el ensayo "Sistemas electorales y gobernabilidad", en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. Nohlen, Dieter (editor). IIDH. San José, Costa Rica. 1993.

18 Por ejemplo, en Guatemala, la desproporción entre distritos electorales es la siguiente:

19 Por ejemplo, en Nicaragua se establece la figura electoral de la suscripción popular como un medio más por el cual los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de presentar candidatos para participar en las elecciones de alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales en todo el país y miembros de los consejos en las regiones autónomas de la costa atlántica. En Guatemala los comités cívicos electorales también postulan candidatos para integrar las corporaciones municipales, alcalde, síndicos y concejales (véase Capítulo 8).

20 Lo anterior por el hecho de que en 1994 predominaron las coaliciones, en vez de los partidos unitarios. El índice del número efectivo de partidos se situó en un 4.0 en ambas elecciones, lo cual indica que su formato tiende al multipartidismo (cuatro partidos).

21 Las razones que explican dicha participación son varias. Para algunos, tienen que ver con el creciente distanciamiento ciudadano con la política tradicional y los partidos y, en general, con las transformaciones que está sufriendo la política como consecuencia de la introducción "de las nuevas tecnologías de la información sobre el debate político y las estrategias de búsqueda del poder". (Castells, 1998).

22 Refiriéndose a la crisis de la política que afecta en mayor o menor medida a todos los países democráticos, Manuel Castells dice que es posible observar tres tendencias en el comportamiento ciudadano: creciente interés en el espacio político local, un mayor aprovechamiento de la oportunidad que ofrece la comunicación electrónica para incrementar la participación política y la movilización en torno a causas "no políticas", cuando menos no enmarcadas dentro de lo que tradicionalmente ha sido señalado como de interés político. Se trata de un tipo de participación ciudadana que tiene como objetivo incidir sobre el proceso político, pero que no está interesada en la elección de candidatos propios para puestos de elección. Dice Castells que "Estas formas de movilización política, que podrían definirse como política no partidista, orientada a un tema concreto, parecen obtener cada vez mayor legitimidad en todas las sociedades y condicionar las reglas y resultados de la competición política formal." Y agrega: "Relegitiman la preocupación por los asuntos públicos en las mentes y vidas de la gente." (Castells, 1998).

23 Al respecto, véase artículos 115-120 de la citada ley.

24 Cabe mencionar que, en más de cuatro décadas de vigencia, ha sufrido reformas sucesivas. La última reforma importante fue aprobada en 1996.

Número de escaños por habitantes en Guatemala (elección de 1995)

Habitantes por escaño	# departamentos	% departamento	% población
Menos 100,000 habitantes	13	56.5	73.5
100,000 a 125,000 habitantes	6	26.1	17.0
125,001 a 150,000 habitantes	2	8.7	4.4
Más de 150,000 habitantes	2	8.7	5.1

Fuente: datos del TSE y elaboración de ASIES.

25 Los llamados a votar nulo como una mecanismo de denuncia fueron sustentados por personas y grupos que no estaban orgánicamente articulados, salvo en el caso de Soberanía, grupo cívico cuyos orígenes se remontan a 1985. El abstencionismo como forma de protesta contra un proceso electoral considerado como "antidemocrático, partidocrático y tramposo", también ubicado dentro de la categoría de control y protesta, fue promovido, por segunda vez durante un proceso electoral, por la revista Kasandra, fundada en 1989. Esta revista se caracteriza por sus posiciones iconoclastas. A pocos días de las elecciones de 1998 participó en una manifestación cuyo lema era "Si nadie cumple, vote por nadie".

26 La Agenda Política de Mujeres Costarricenses, que se desarrolló a partir de las acciones de seguimiento realizadas por un grupo de mujeres a los compromisos asumidos por el gobierno costarricense en la Conferencia Mundial de Beijing, celebrada en 1995, se nutrió de los esfuerzos realizados en esa misma línea por otras mujeres centroamericanas. En el grupo participaban tanto mujeres de ONG, de instituciones del Estado y de diversos partidos políticos, como ciudadanas independientes. La Agenda se definió como "...una iniciativa de mujeres costarricenses, independiente de los partidos políticos, que pretende poner a jugar en el ámbito político y público planteamientos y propuestas de las mujeres, que tiendan a alcanzar la justicia, igualdad y equidad de género en la economía, la salud, la educación, la toma de decisiones, la ecología, la familia, el arte, la diversidad cultural, los medios de comunicación masiva y el trabajo..."

27 En El Salvador, el Consorcio de ONG de Educación Cívica agrupó a cuatro organizaciones: la Iniciativa Social para la Democracia (ISD); el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES); el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Local y la Democracia (Fundaspad); la Asociación Camino de la Paz (CAPAZ) y el Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED).

28 La Concertación para la Paz y la Dignidad (Mujeres 94) fue el producto de una convocatoria realizada por los organismos de mujeres, en la que también participaron mujeres independientes. Mujeres 94 lanzó, en agosto de 1993, la *Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas*, un documento dirigido a "incidir políticamente en la coyuntura electoral, en las estructuras partidarias, asumiendo nuevas formas de hacer política desde los intereses de las mujeres...". Pese a la prohibición contenida en el Código Electoral, cuarenta mujeres pertenecientes a Mujeres 94 fueron acreditadas por la Procuraduría de los Derechos Humanos como observadoras del proceso electoral. Una situación similar se presentó con la Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política, que elaboró la *Plataforma de las Mujeres 97-2000*.

29 También en 1997, la Asociación de Madres Demandantes y el Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes lograron que se aprobara un decreto transitorio que obligó a los diputados electos a presentar una constancia de que sus obligaciones por concepto de pensiones alimenticias se encontraban en regla, como un requisito para recibir sus credenciales.

30 En Guatemala, el COMG es una agrupación de quince organizaciones. Incluye a la Asociación Guatemalteca de Escritores Mayas (AEMG), la Asociación para la Cooperación Indígena Integral (ASOCOINDI) y la Fundación Agrícola de Guatemala (ULEU). Acción Ciudadana es una entidad constituida en 1996, registrada legalmente como Sociedad Civil, que promueve la participación ciudadana en el control de los procesos políticos, sobre todo en los ámbitos legislativo y municipal. Además del COMG, Acción Ciudadana y el Centro para la Defensa de la Constitución, se puede

mencionar otras asociaciones y grupos que realizan actividades de información y promoción electoral, como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), la sede en Guatemala de la FLACSO, la Asociación Pro-Democracia y Desarrollo, el Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz y Convergencia de Mujeres.

31 CODEH es una organización especializada en la vigilancia del respeto a los derechos ciudadanos, incluyendo los político-electorales.

32 En Nicaragua, el Grupo Cívico Ética y Transparencia estuvo apoyado por el Consejo de Organismos e Instituciones, integrado por once entidades. Se recibió, además, la colaboración de la Universidad Politécnica, la Universidad Americana y la Universidad de Toronto, así como la asistencia económica procedente de cuatro de las organizaciones estadounidenses que son financiadas por la AID, además del Centro Carter y organismos suecos. Los orígenes de Ética y Transparencia, que se organizó en los primeros meses de 1996, se encuentran en un viaje que realizaron dos líderes de organizaciones no gubernamentales nicaraguenses a Perú, en noviembre de 1995, para observar las elecciones municipales de ese país, apoyados por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, del Partido Demócrata de los Estados Unidos (Saballos, 1997).

33 Aunque su misión es la defensa y promoción de los derechos humanos, la justicia y la paz, de acuerdo con lo que postulan el Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia, las acciones de la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz también han estado dirigidas hacia la información, educación y movilización ciudadana, y a la promoción de la participación política y electoral. Esta Comisión, que depende precisamente de la Conferencia Episcopal y pertenece a la Pontificia Comisión Iustitia et Pax, con sede en Roma, ha contado con un creciente apoyo de ONG, otras iglesias cristianas y asociaciones diversas de la sociedad civil. Entre ellas se puede mencionar el Comité Ecueménico de Panamá, el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), el Comité Panameño por los Derechos Humanos, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), el Centro de Capacitación Social y CIVITAS, capítulo de Panamá.

34 Las organizaciones firmantes (organizaciones no gubernamentales, grupos cívicos, sindicatos, asociaciones de productores, gremios profesionales, organizaciones de derechos humanos, grupos de mujeres), se reunieron en diversas ocasiones con la comisión y se involucraron activamente en las tareas de capacitación, orientadas a realizar la observación del proceso electoral en óptimas condiciones (Vega, 1999).

35 En Costa Rica, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones, ante los llamados a votar nulo o abstenerse, lanzó una fuerte campaña por los medios con el lema "Yo sí voto, porque amo a Costa Rica."

Capítulo 7**El desafío de los Estados de derecho y la representación democrática.**

Coordinadores: Eduardo Núñez, del Centro de Asistencia y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) y Fernando Zeledón, de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (MCCP-UCR), con la asistencia de investigación de Krissia Brade.

La investigación fue realizada mediante convenio con IIDH-CAPEL y MCCCP-UCR .
Investigadora regional de la sección de estado de derecho: Laura Chinchilla.

Informes nacionales sobre Estado de Derecho: Brenda Quiñonez, Guatemala; Kenneth Madrid, Honduras; Rafael Benítez, El Salvador, Sergio Cuarezma, Nicaragua; Javier Arguedas, Costa Rica; Marcela Márquez, Panamá. El asistente de investigación fue Randall Arias.

El tema sobre el estado de derecho fue realizado gracias a un acuerdo con el proyecto Regional de Justicia del PNUD.

Investigador regional sobre sistemas electorales y partidos políticos: Rotsay Rosales, de MCCP-UCR.

Investigadores nacionales de la sección de sistemas electorales y partidos políticos: Carlos Escobar, de Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala; Ramón Custodio y José Acevedo, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), Honduras; Félix Ulloa hijo, El Salvador; Gladys Bodán, Hagamos Democracia, Nicaragua; Guillermo Villalobos, Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), Costa Rica; Lina Vega, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá y para la elaboración de indicadores de volatilidad y partidos políticos efectivos, César Zúñiga, Universidad de Costa Rica.

Investigador regional de la sección sobre acción ciudadana en los procesos electorales: Manuel Rojas, de MCCP-UCR.

Investigadores nacionales de la sección sobre acción ciudadana en los procesos electorales: Carlos Escobar, ASIES de Guatemala; Ramón Custodio y José Acevedo, CODEH de Honduras; Sonia Cansino y América Ronualdo, El Salvador; Manuel Rojas, MCCP-UCR Costa Rica; Lina Vega Abad, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá.

Las ideas sobre calidad de la democracia están tomadas de la propuesta formulada por Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Cullell.

Recuadro de Mario Solórzano sobre concertación democrática en Centroamérica.

C A P Í T U L O

El desafío de los gobiernos locales democráticos

Valoración general

Un pilar del impulso democratizador durante la presente década ha sido el esfuerzo por fortalecer las competencias y la democracia de los gobiernos locales. La descentralización y la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mayores competencias para el gobierno local tornan más importante el poder municipal y confieren mayor poder democrático a las comunidades. Pero, en Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. La evidencia parece sugerir que los pasos para constituir democracias locales han caminado más rápido que los de la descentralización.

Este capítulo, pues, explora una interrogante: ¿cuáles son las tendencias regionales del proceso de descentralización y del establecimiento de gobiernos locales democráticos? Al igual que en el capítulo anterior, el estudio se efectúa con una perspectiva regional, la de las tendencias que priman en el istmo. Una excelente colección de estudios publicados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ha profundizado en aspectos relevantes del funcionamiento municipal desde una perspectiva nacional, que no compete aquí reiterar o revisar (Córdova et al, 1997). En consecuencia, en este informe la situación de los países tiene siempre una utilidad comparativa, para marcar su similitud o contraste con una tendencia regional. Pese a severas limitaciones en la información, especialmente en el

caso de Belice, que no pudo ser incluido, el estudio basa sus apreciaciones, hasta donde es posible, en indicadores cuantitativos (Recuadro 8.1).

Un nuevo marco legal e institucional para las municipalidades

En Centroamérica existen 1,185 municipalidades. El país más poblado, Guatemala, tiene el mayor número, 330, y Panamá, el menos poblado, apenas 67 (nota ^{b/} en el Cuadro 8.1). Además, existen importantes disparidades en cuanto al grado de municipalización, un indicador que mide la atomización, pues en Costa Rica, Guatemala y Panamá las municipalidades atienden, en promedio, casi dos veces más población que en Honduras y El Salvador (Cuadro 8.1). Especial resulta el caso de El Salvador, que presenta una gran atomización. En un territorio de 21,000 km² existen 262 municipios, de los cuales 147 no llegan a 10,000 habitantes, que es el requisito legal para ser municipio. La demarcación de municipios ha obedecido a una mezcla de criterios, como la conveniencia política o los derivados de los patrones de colonización del territorio, más que a políticas de ordenamiento territorial (Jager, 1998).

Durante los años 90, y como parte del impulso democratizador en la región (véase Capítulo 7), el régimen municipal ha experimentado importantes cambios jurídicos e institucionales. Estos cambios han estado orientados hacia la revisión, por un lado, de las reglas políticas del

régimen municipal, con el fin de establecer una mayor democracia en el gobierno local. Por otro lado, se ha procedido a la revisión de las reglas de la autonomía municipal en materia financiera, tributaria y de las competencias municipales, con el fin de afianzar la descentralización del Estado (Cuadro 8.2).

Así, en al menos tres países se han aprobado reformas constitucionales y en todos ellos se han promulgado nuevas leyes. Sin embargo, este ciclo de transformaciones jurídicas e institucionales está lejos de haber terminado. En el Cuadro 8.2 puede observarse que, en toda la región, el Poder

Legislativo se encuentra revisando proyectos de ley relacionados directa o indirectamente con el régimen municipal; por ejemplo, propuestas para modificar la base tributaria y la regulación de las transferencias que las municipalidades reciben por parte del gobierno central. Es interesante observar que, salvo en el caso de Honduras, no están en discusión asuntos como la libre postulación de personas a cargos de elección local y la revocatoria de mandato. Finalmente, en todos los países está pendiente una importante actualización de las leyes municipales.

“El marco legal de los municipios está enredado. Con el propósito de brincar la autonomía municipal se formulan leyes que compiten con los municipios”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, COSTA RICA

RECUADRO 8.1

El estudio de los gobiernos locales

Para el estudio de los gobiernos locales en la región, FEMICA activó una red centroamericana de investigadores con amplia experiencia en la ejecución de programas de fortalecimiento municipal. En conjunto con la MCACP-UCR, esta red realizó una reunión técnica en la cual se establecieron seis matrices, con variables e indicadores comunes, que cada investigador debía completar con información.

Las tres primeras matrices tratan sobre aspectos políticos e institucionales. En estos casos, los indicadores no son de tipo cuantitativo y, en algunos casos, implican el juicio de expertos sobre una realidad amplia, diversa y compleja: el universo de 1,185 municipalidades y municipios que existen en la región. Es importante destacar que si bien este tipo de indicadores arroja

información útil, es deseable contar con una base de datos que permita llegar a conclusiones más precisas.

Las últimas tres matrices tratan sobre las finanzas municipales; en particular sobre la estructura tributaria, ingresos y egresos municipales y la presión y carga tributarias. Su elaboración implicó un arduo trabajo de recopilación y de verificación. Como se menciona en la sección respectiva, existen serias deficiencias en la cantidad y calidad de la información. No obstante, el trabajo realizado permite presentar información inédita sobre los municipios en la región y apuntalar, preliminarmente, algunas tendencias. Estudios recientes sobre finanzas municipales en la región (Pérez 1998; 1994), ayudaron a completar ciertos vacíos.

CUADRO 8.1

Centroamérica: información básica sobre las municipalidades

	Superficie (km ²)	Población total (en miles)	Densidad	Número de municipios	Grado de municipalización ^{a/}
Total	487,452	34,628		1,185	29.22
Costa Rica	51,100	3,840	75.15	81	47.41
El Salvador	20,935	6,031	288.08	262	23.02
Guatemala	108,889	10,802	99.20	330	32.73
Honduras	112,088	6,148	54.85	298	20.63
Nicaragua	118,358	4,807	40.61	147	32.70
Panamá ^{b/}	77,080	2,767	35.90	67	41.30

a/ Grado de municipalización es el promedio de población por municipio (en miles).

b/ En Panamá aumentó el número de municipios y corregimientos, de 67 a 74 y de 511 a 587, respectivamente, a partir de las elecciones del 2 de mayo de 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos de FEMICA, para municipios; CELADE, para población.

CUADRO 8.2

Centroamérica: principales reformas políticas del régimen municipal en la década de los 90

Países	Aprobadas (1993-1998)	Pendientes	Leyes y códigos en revisión y otras
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional (1995) Elección directa del alcalde (1998) Elección local en fecha diferente a la presidencial Elección del concejo de distrito Traslado a las municipalidades de la administración de impuesto sobre bienes inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Código Municipal (1971) Aprobar nuevas reformas al Código Municipal (1998) Modernizar sistema tributario local 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión de descentralización del Estado y fortalecimiento de gobierno locales Ley de liquidación del IFAM Partidas específicas
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de las transferencias del presupuesto nacional Incremento del monto del Fondo Económico y Social Creación del impuesto territorial 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Código Municipal (1986) Participación de partidos políticos y movimientos locales en elecciones municipales Modernizar sistema tributario local 	<ul style="list-style-type: none"> Base tributaria propia a las municipalidades Criterios de distribución de las transferencias (1998) Representación en concejos municipales (1998)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional (1994) Homologación del período de cuatro años para alcaldes, inició en 1996 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Código Municipal (1988) Aprobar reformas al Código Municipal Modernizar sistema tributario local 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión asuntos municipales Ley marco de descentralización administrativa^{a/} Ley de reforma del INFOM^{b/} Código municipal^{c/} Reforma a la Ley de Tránsito
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> Elección en boletas separadas de las empleadas en elecciones nacionales (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Ley de Municipalidades (1990) Participación de partidos políticos y movimientos locales en elecciones municipales Descentralización de funciones en salud, educación y recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión asuntos municipales^{d/} Ley de municipalidades (1998) Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles Destitución de alcaldes
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional (1995) Elección directa del alcalde municipal Elección de alcaldes en fecha distinta Ley tributaria municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Código Municipal (1988) Transferencia del presupuesto nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Código Tributario Municipal (1998) Creación de la comisión de asuntos municipales Reforma a la Ley de Municipalidades (1996) Reducción impuesto a ventas locales (1997)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> Elección directa del alcalde municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar Código Municipal (1973) Base tributaria propia a municipalidades Adecuar competencias del alcalde y el concejo municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma Ley de Municipalidades Traslado del impuesto sobre bienes inmuebles

a/ Delega servicios básicos a la municipalidad y las comunidades; aborda la instancia intermedia de gobierno; crea nuevos mecanismos de participación y control ciudadano y modifica el financiamiento municipal.

b/ Procura modernización del régimen municipal para afianzar el proceso de descentralización.

c/ Elimina las interferencias en la autonomía municipal, para ajustarlo a la ley de descentralización.

d/ En 1996 se aprobaron algunas reformas sobre la suspensión y remoción de alcaldes y el traslado automático y efectivo de las transferencias.

Fuente: Jager, 1996; RTA-FEMICA, 1997.

El lento avance de la descentralización

En la última década se ha experimentado un proceso de descentralización en los Estados centroamericanos. Los cambios en el marco jurídico que regula las municipalidades, reseñados anteriormente, han sido quizá la señal más clara. Sin embargo, como indica Stein (1999), se trata de un proceso con múltiples dimensiones:

- ▶ En el ámbito institucional, cabe considerar el fortalecimiento de los programas de apoyo y asistencia técnica por parte de los institutos de fomento municipal, las agencias de cooperación internacional, las asociaciones de municipios y otros.
- ▶ En el ámbito del financiamiento municipal, destaca la creación de nuevas fuentes de financiamiento o el traslado de impuestos a las municipalidades.
- ▶ En el ámbito de la provisión y prestación de servicios, cabe señalar las experiencias de traspaso de servicios de agua potable y alcantarillado, salud y educación, en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.
- ▶ En el ámbito de programas de compensación social, sobresale el creciente trabajo de las municipalidades con los fondos de inversión social.
- ▶ En el ámbito del desarrollo local, las municipa-

lidades han incursionado con nuevos actores, empresa privada y organizaciones no gubernamentales, para la ejecución de programas y proyectos.

▶ En el ámbito político, los principales partidos políticos en países como Guatemala y El Salvador han llamado a la descentralización del Estado (Stein, 1999).

Sin embargo, un estudio reciente señala, con base en detalladas investigaciones en seis países de la región, que “después de diez a quince años de discusiones, asistencia técnica y experiencias piloto, no hay una política clara de descentralización en los gobiernos centroamericanos” (Córdova, 1997).

En este informe, la atención se centra en dos de los ámbitos mencionados, el de las finanzas locales y el de los servicios municipales. La evidencia muestra que, a la par de importantes e innegables progresos, en muchos casos la voluntad descentralizadora no se ha traducido en una dotación correspondiente de recursos para los gobiernos locales, pese a que se les han asignado mayores responsabilidades en la prestación de los servicios.

Rezagos en las finanzas municipales

Las finanzas municipales, sus ingresos y gastos, constituyen el eje central de la autonomía municipal, pues son la base material de su capacidad para ejecutar planes de desarrollo y de servicio para las comunidades. Pese a las reformas legales e institucionales comentadas anteriormente, la información recopilada sugiere un progreso lento y desigual en la dotación de recursos para que las municipalidades cumplan con las nuevas funciones que se les ha asignado.

Ingresos corrientes municipales per cápita crecen lenta y desigualmente

Una de las limitaciones del proceso de descentralización en Centroamérica es la lentitud en el crecimiento de los ingresos corrientes municipales, y las notables disparidades entre los países (los ingresos corrientes constituyen el grueso de los ingresos tributarios y no tributarios de las municipalidades¹). Entre 1993 y 1995 el promedio regional de ingreso municipal per cápita, en dólares estadounidenses, aumentó en un 5.5% anual (Cuadro 8.3). Si bien este es un crecimiento mayor que el de la producción nacional per cápita en esos años, debe recordarse que, por las reformas institucionales al régimen, a las municipalidades

“La retirada del Estado, incluyendo la descentralización, más parece obedecer a un fracaso que a una estrategia”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL
AMBIENTALISTA, NICARAGUA

RECUADRO 8.2

¿Qué es descentralización?

Una investigación reciente sobre las propuestas y políticas de descentralización en Centroamérica la definió como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”.

La **descentralización** debe distinguirse de la **desconcentración**, un proceso que supone el traslado de competencias del gobierno central a otros niveles de la administración pública, pero jerárquicamente subordinados al nivel central, que sigue siendo el que decide.

Fuente: Córdova, 1997.

les está siendo trasladada la prestación de nuevos servicios. Además, se trata de un promedio regional de ingreso municipal per cápita ya de por sí relativamente bajo, US\$ 10.8 en 1993 y \$12.0 en 1995².

En cuanto a las disparidades entre países, por una parte subsisten en la región importantes brechas absolutas, pues los ingresos per cápita de las municipalidades costarricenses y panameñas

prácticamente triplican los de sus homólogos guatemaltecos y salvadoreños, y duplican a los hondureños. Por otra parte, existen diferencias notables en el esfuerzo de los países por fortalecer los ingresos municipales. En efecto, El Salvador y Honduras parecen estar realizando importantes avances, con incrementos del ingreso municipal per cápita superiores al 20% anual; en Costa Rica y Panamá, el ingreso aumenta, pero a

RECUADRO 8.3

Estrategia y dificultades para el estudio de las finanzas municipales

En esta sección se complementó información de estudios previos (Pérez, 1999) con información preparada por FEMICA. Ello supuso compilar datos de diversas fuentes, para preparar indicadores financieros, desarrollados a partir de cuadros por país, con datos convertidos en dólares de los Estados Unidos. Las conversiones, la diversidad de fuentes de consulta y la escasez de información, limitan el análisis de las finanzas públicas municipales de la región, en especial las comparaciones entre los países y entre las municipalidades y las economías nacionales. Por esta razón, los cuadros síntesis presentados en esta sección tienen minuciosas anotaciones. Debe mencionarse que las síntesis fueron extraídas de la información de los cuadros nacionales. Contar con información actualizada y comparable en materia de finanzas municipales es un desafío para la región.

La situación es especialmente crítica en Guatemala y El Salvador. En el primer caso, a pesar de existir esfuerzos

en curso, la información consolidada de las municipalidades es escasa y poco confiable. Esta situación se encuentra expresamente documentada por estudios anteriores (Pérez, 1998; 1994). Para superar esta limitación se emplearon los resultados de una muestra representativa de municipalidades, las estimaciones existentes y otras informaciones específicas disponibles y que, en conjunto, permiten dibujar en líneas generales el cuadro de las finanzas municipales de Guatemala. El Salvador también carece de información suficiente. Se logró contar con información de 18 municipios para los años 1997 y 1998. No obstante, entre ellos se encuentra San Salvador que absorbe más de la mitad de todos los ingresos municipales.

Finalmente, en el caso de Costa Rica, debe mencionarse cifras anormalmente bajas en materia de inversión municipal para los años 1996 y 1997, por problemas de clasificación en el gasto.

“Que no se crea que descentralizar es aumentar la participación comunal. Los alcaldes son como señores feudales”.

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
GUATEMALA

CUADRO 8.3

Centroamérica: ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales. 1993-1995 (en dólares estadounidenses)

	Ingreso per cápita 1993	Ingreso per cápita 1995	TAC ^{a/} (1993-1995)
Costa Rica	18.37	19.30	2.5%
El Salvador	3.72	6.30	30.1%
Guatemala	5.39	5.30	-0.8%
Honduras	6.72	10.30	23.8%
Nicaragua	12.48	11.60	-3.6%
Panamá	18.06	19.30	3.4%
Promedio	10.79	12.00	5.5%

a/ Tasa anual de crecimiento

Fuente: Pérez, 1998; 1994.

un ritmo menor que el promedio regional. Finalmente, en Guatemala y Nicaragua puede apreciarse una involución, aunque esta última sobre una base mayor (Cuadro 8.3).

Municipalidades capitalinas reducen su peso en los ingresos municipales

En Centroamérica existe una alta concentración de la población en los municipios capitalinos y en municipios vecinos que conforman las denominadas áreas metropolitanas. La elevada concentración de los servicios públicos, de la actividad económica y de la población en estas áreas, se refleja en el ámbito financiero, en forma de una alta concentración de los ingresos de las municipalidades en las ciudades capitales. Sin embargo, existen indicios de una redistribución en favor del resto de las municipalidades

En 1992, en promedio, las ciudades capitales absorbían el 41.3% de los ingresos corrientes. El caso más extremo era San Salvador, con el 61.9%, al que seguía Panamá con el 47.5%. Guatemala y Managua coincidieron con el 43.8%. Estos eran los países en los que el indicador estaba por encima del promedio regional. Por debajo de ese promedio estaban San José y Tegucigalpa, con un 30.3% y un 20.6% respectivamente. En el caso de Honduras, a diferencia de las otras naciones, la comparativamente baja participación de Tegucigalpa se asocia a la existencia de San Pedro Sula, que configura un es-

quema de dos ciudades y áreas metropolitanas de similar importancia (Cuadro 8.4).

Tres años después, en 1995, la concentración promedio se redujo de 41.3% en 1992 a 37.9%, en el marco del crecimiento de los ingresos municipales per cápita visto anteriormente. El traslado de recursos importantes, como las transferencias o el impuesto territorial, puede mencionarse como un proceso que contribuyó a este resultado. No obstante, en Honduras, Panamá y Nicaragua se incrementó la concentración de los ingresos en las capitales. Los dos primeros mostraron indicadores superiores, pero muy cercanos a los de 1992. Nicaragua mostró un incremento sustantivo, que colocó a Managua con más de la mitad de los ingresos corrientes municipales nicaragüenses (52.8%). El Salvador, Guatemala y Costa Rica evidenciaron considerables reducciones relativas. La reducción fue significativa en San Salvador y Guatemala, donde este indicador pasó del 61.9% al 48.9%, y de 43.8% a 27.8% respectivamente. La municipalidad de San José bajó levemente de 30.3% a 28.0%. A pesar de una redistribución en favor de los municipios no capitalinos, en El Salvador, Panamá y Nicaragua casi la mitad de los ingresos corrientes municipales se queda en la capital. Recuérdese que en ninguno de los países de la región más de la mitad de la población reside en el municipio capitalino³.

La tributación municipal sigue siendo muy baja

Las municipalidades centroamericanas cuentan con una irrelevante recaudación tributaria y de ingresos en general. Dos indicadores, la carga tributaria⁴ y la presión tributaria⁵ así lo muestran. La carga tributaria municipal es, en general, inferior al 0.6% y la presión tributaria, inferior al 3.5%. En términos relativos, la excepción es Nicaragua, donde las municipalidades tienen una carga tributaria del 2%, pero participan del 17.4% de los ingresos tributarios. Sin embargo, cabe recordar que éste es el país con menor PIB en la región. Las situaciones más precarias son las de Guatemala y El Salvador, con un 0.2% de carga tributaria municipal y una presión tributaria de 2.1% y 1.1%, respectivamente.

Estos índices señalan una marcada insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades sociales por la vía de los servicios municipales, lo que podría significar que los vecinos y las vecinas dependen de la capacidad de los gobiernos centrales y de las entidades descentralizadas para financiar o prestar buena parte de los servicios que las comunidades necesitan.

CUADRO 8.4

Centroamérica: importancia de los ingresos corrientes de los municipios capitalinos dentro del total municipal. 1992, 1995 (porcentajes)

País	1992	1995
Costa Rica	30.3	28.0
El Salvador	61.9	48.9
Guatemala	43.8	27.8
Honduras	20.6	21.4
Nicaragua	43.8	52.8
Panamá	47.5	48.2
Promedio	41.3	37.9

Fuente: FEMICA, con base en las cifras proporcionadas en Pérez, 1998; 1994.

CUADRO 8.5

Centroamérica: carga tributaria municipal y participación de los ingresos municipales en el total de ingresos públicos. 1996
(porcentajes)

	Carga tributaria municipal	Presión tributaria
Costa Rica	0.4	1.8
El Salvador	0.2	1.1
Guatemala	0.2	2.1
Honduras	0.7	3.5
Nicaragua	2.0	17.4
Panamá	0.5	2.3

Fuente: FEMICA, con base en las cifras proporcionadas en Pérez, 1998; 1994.

Las dificultades para el autofinanciamiento municipal

Estudios previos señalan que Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen un alto nivel de autofinanciamiento, es decir, que sus municipalidades financian sus gastos principalmente con ingresos propios. En los demás países, las transferencias del gobierno central tendrían un peso mayor (Pérez, 1998; 1994). Sin embargo, al utilizar un indicador del autofinanciamiento municipal, el peso de los impuestos y tasas municipales sobre el total de los ingresos municipales, con base en la información recopilada por FEMICA, se tiene, de manera preliminar, un panorama un tanto distinto⁶.

En efecto, el Cuadro 8.6 señala que las municipalidades guatemaltecas son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. En este país, la Constitución Política vigente desde 1986 estableció la entrega a las municipalidades del 8% sobre los ingresos ordinarios del Estado, porcentaje que aumentó a 10% en 1994, en el marco de una nueva reforma constitucional. En la actualidad, el gobierno central, a diferencia de la mayoría de sus antecesores, ha sido más disciplinado en el cumplimiento de este mandato constitucional.

Sin embargo, las transferencias del gobierno central no parecen ser muy importantes en los ingresos municipales de El Salvador. Los impuestos y tasas representaron más del 75% de los ingresos municipales en 1996 y 1997. Ello quizá

CUADRO 8.6

Centroamérica: importancia de los impuestos y tasas municipales en los ingresos municipales. 1992-1997
(porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	62.9	60.5	55.0	56.7	59.7	53.8
El Salvador					77.6	81.0
Guatemala	22.5	18.8	17.2	19.6		
Honduras			68.0	74.6	68.8	71.3
Nicaragua	77.5	76.7	65.4	65.4	61.4	69.1
Panamá	67.3	69.8	71.0	69.0	70.1	69.9

Nota:

Autofinanciamiento municipal es la proporción del total de ingresos municipales que son recaudados por las municipalidades. En este caso, únicamente fueron consideradas las partidas que podían claramente ser identificadas como de recaudación municipal, por lo que el indicador puede subestimar la verdadera situación. Para Guatemala, se sumaron los ingresos tributarios de recaudación propia, los ingresos no tributarios y se dividió entre los ingresos totales (no se incluyó los ingresos tributarios transferidos, las transferencias corrientes y el aporte constitucional). En el caso de El Salvador, se incluyó los impuestos y las tasas por servicios públicos, pero se excluyó el rubro "otros" de los ingresos corrientes y las transferencias de capital. En Honduras, se incluyó la totalidad de los ingresos corrientes, pues los rubros de "contribuciones" y "otros" no están desagregados. En Nicaragua se incluyó los impuestos y las tasas de servicios públicos, pero se excluyeron los rubros de "contribuciones" y "otros" de los ingresos corrientes, así como la totalidad de los ingresos de capital. En Panamá y

Costa Rica se procedió de la misma manera. Cabe señalar que sólo en Guatemala existe una desagregación entre impuestos recaudados por el gobierno central para transferir a las municipalidades, y los recaudados por las municipalidades.

Fuente⁷:

Costa Rica: FEMICA, con base en los informes anuales de la Contraloría General de la República.

El Salvador: información recopilada por Harry Jager, del Research Triangle Institute, con base en datos de la Alcaldía de San Salvador y el Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC) USAID/ES-RTI.

Guatemala: FLACSO.

Honduras: Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

Nicaragua: PADCO (Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal) con base en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y Banco Central de Reserva de Nicaragua.

Panamá: Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM).

puede explicarse por el hecho de que, pese al mandato constitucional para crear un fondo municipal de desarrollo, los montos asignados hasta el momento han sido pocos. En todo caso, El Salvador fue en el pasado un caso de dependencia externa, en el sentido de que las transferencias gubernamentales, más amplias que las actuales, fueron financiadas con donaciones foráneas originadas en el contexto del conflicto armado y el proceso de paz.

Por su parte, en Honduras, la Ley de Municipalidades ordena entregar a los municipios el 5% de los ingresos tributarios del presupuesto de ingresos y gastos de la nación. No obstante, el porcentaje de cumplimiento ha sido bastante reducido, por lo que las transferencias no tienen un peso mayoritario en las finanzas municipales

y la participación de los impuestos y tasas municipales rondó el 70% en el período 1994-1997.

En el caso costarricense, los impuestos y las tasas tienen un peso relativamente bajo, aunque ello no implica necesariamente una mayor dependencia de las transferencias del gobierno. En las municipalidades, el rubro de otros ingresos corrientes tiene un peso significativo. Lo mismo ocurre con las municipalidades panameñas, aunque en un contexto distinto, pues reciben pocas transferencias del gobierno central (FEMICA, 1999).

Un punto importante de señalar es el cumplimiento parcial, durante la presente década, de las entregas de las transferencias a los municipios por parte de los gobiernos centrales. A esto se suma la ausencia de mecanismos automáticos

RECUADRO 8.4

PROMUNI: un camino para el financiamiento de infraestructura urbana básica

Pedro Lasa, BCIE-PROMUNI

El Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal (PROMUNI) surge a finales de 1993 como una alianza estratégica entre el BCIE y la AID, a través de la oficina de RHUDO para Centroamérica. Durante sus primeros seis años de operación, el programa ha logrado consolidar una estructura básica de apoyo a un sector que antes no era sujeto de crédito: las instituciones municipales y las comunidades de la región. Este programa es considerado hoy como pionero en su género, por haber logrado captar de la realidad la respuesta a los problemas que se tenía que enfrentar.

Con cuatro objetivos bien definidos: i) fortalecer y posicionar financiera e institucionalmente a los municipios, ii) convertir el financiamiento municipal en una actividad común y creciente de los intermediarios financieros (IFI), iii) apoyar los procesos de transferencia de competencia de los gobiernos centrales a los locales y iv) mejorar las condiciones de vida de la población; y con una masa inicial de recursos de veintiséis millones de dólares, PROMUNI logró articular las necesidades de las municipalidades con los intereses de la red de intermediarios financieros que operan con el BCIE, para crear un mercado que se encarga de asignar competitivamente recursos para el desarrollo de la obra municipal.

Durante los dos primeros años de ejecución del programa hubo que realizar un gran esfuerzo de mercadeo, para colocar como sujetos de crédito comercial y en condiciones de mercado, a instituciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero.

El programa inició sus operaciones en 1995, en Guatemala y Costa Rica. Al 31 de enero de 1999 se habían aprobado préstamos a los intermediarios financieros por un monto total de 81 millones de dólares, de los cuales, han sido desembolsados 34 millones de dólares en proyectos de provisión de agua potable, disposición de aguas, manejo de desechos sólidos, provisión de energía eléctrica, red vial, recuperación y consolidación urbana y otros proyectos de infraestructura (mercados, estaciones de buses, etc.). Los 239 proyectos totalmente desembolsados han movilizad recursos de contrapartida, ya sean fondos de la municipalidad o aportes de la comunidad, por un monto de 40.8 millones de dólares, lo que muestra claramente el efecto multiplicador de los recursos aportados y las capacidades locales para el financiamiento.

Para ser elegibles, los proyectos deben cumplir con tres requisitos, todos relacionados con el impacto esperado. Primero, deben fortalecer la autonomía municipal, al permitir a los gobiernos locales acceder directamente a los canales de crédito; segundo, deben promover la participación de los beneficiarios en

la definición del proyecto y en el compromiso de pago; y tercero, deben ser declarados como ambientalmente amigables.

Entre otras fortalezas del programa, destaca la capacidad de ir adaptando su estrategia operativa a las cambiantes condiciones de los municipios y del sistema financiero, así como a la diversidad de marcos legales en los diferentes países de la región. Actualmente el programa ha iniciado otra fase en su desarrollo, al incrementar el fondo de crédito a 76 millones de dólares y comenzar sus operaciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El inicio del programa, por su carácter novedoso, debió batallar contra el escepticismo. Los principales obstáculos fueron de carácter legal (posibilidades y alcances del endeudamiento municipal), culturales (las municipalidades tradicionalmente han dependido de subsidios y transferencias gubernamentales) y crediticios (creación de posibles formas de financiamiento de garantías para los préstamos).

Sin embargo, a este punto en la operación del programa, con más de 225,000 familias beneficiarias, con organizaciones no gubernamentales intermediando recursos y con un nuevo nicho de mercado para los intermediarios financieros tradicionales, no cabe duda del resultado altamente positivo del programa PROMUNI para la región.

CUADRO 8.7

Centroamérica: impuestos municipales

	Impuestos ^{a/}	Dos impuestos más importantes	Importancia en la recaudación ^{b/}	Dos impuestos menos importantes	Importancia en la recaudación ^{b/}
Costa Rica	8	Bienes inmuebles Patentes	78.6%	Timbre municipal Cemento	7.2%
El Salvador					
Guatemala	9	Petróleo y derivados Inmuebles	64.5%	Otros municipales Otros transferidos	3.2%
Honduras	5	Industria, comercio y servicios Bienes inmuebles	63.9%	Pecuario Explotación de recursos naturales	4.8%
Nicaragua	5	Ventas Bienes inmuebles	77.7%	Matrículas Otros impuestos	14.0%
Panamá	6	Actividades lucrativas Circulación de vehículos	91.6%	Degüello Otros impuestos	3.8%

a/ Se refiere al número de los principales impuestos municipales, aquellos que no se incluyen dentro de la categoría "otros impuestos". Este rubro fue contado como uno solo, lo que obviamente subregistra el número de impuestos municipales.

b/ Se refiere a la proporción que representan los impuestos consignados en la columna anterior, del total de los ingresos tributarios de las municipalidades.

Fuente^{2/}:

Costa Rica: FEMICA, con base en los informes anuales de la Contraloría General de la República, 1992-1997.

Guatemala: FEMICA, con base en FLACSO, 1997.

Honduras: Fundación para el Desarrollo Municipal, para FEMICA, 1999.

Nicaragua: PADCO (Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal), para FEMICA, 1999.

Panamá: IPADEM, Instituto Panameño de Desarrollo, para FEMICA, 1999.

que eviten atrasos y clientelismo político. Adicionalmente, puede agregarse la existencia de un escaso uso del crédito municipal, conformado por antiguos mecanismos nacionales (como los institutos de fomento y un banco municipal). Programas emergentes de crédito bancario pueden modificar a corto plazo esta situación; tal es el caso, por ejemplo, de la experiencia del programa PROMUNI, auspiciado por USAID y BCIE (Recuadro 8.4).

La estructura tributaria municipal es dispersa

Pérez (1994) identificó la existencia de un sistema múltiple de financiamiento municipal, integrado principalmente por recursos propios (en especial impuestos municipales, tasas administrativas y por servicios, así como otros ingresos), impuestos compartidos con el gobierno central o

sus entidades descentralizadas, y transferencias a las municipalidades provenientes del gobierno central. En Centroamérica, tres tipos de impuestos son los más relevantes para las municipalidades: el impuesto territorial, predial o sobre bienes inmuebles, un conjunto de impuestos sobre la actividad económica del municipio y el impuesto de circulación de vehículos (Cuadro 8.7).

En todos los países, los dos impuestos más importantes recaudan por encima del 60% de los ingresos tributarios de la municipalidad. La concentración es particularmente aguda en Panamá (91.6%), Costa Rica (78.6%) y Nicaragua (77.7%). También es cierta una segunda característica: la existencia de una gran cantidad de impuestos con muy baja recaudación. En todos los casos, excepto Nicaragua, los dos grupos de impuestos menos importantes no recaudan el 5% de los ingresos tributarios (Cuadro 8.7).

“A nosotros en el sector empresarial no nos interesa el concepto de fronteras, el concepto de nación en las fronteras. Nosotros vemos al alcalde, a la región”

EMPRESARIO, HONDURAS

Persiste un bajo nivel de inversión municipal

Aunque los gastos municipales en la región han aumentado, la inversión municipal siguió siendo baja durante el período 1992-1997. La mayoría de los egresos municipales, usualmente entre el 60% y el 80%, financia gastos corrientes (Cuadro 8.8), con las municipalidades costarricenses y panameñas como casos extremos. La notable excepción ocurre en los municipios guatemaltecos, donde los gastos de funcionamiento absorben aproximadamente el 30%, los gastos de capital por encima del 60% y el servicio de la deuda pública, el 5% (FEMICA, 1999). Esto tiene que ver con la condición de los aportes constitucionales, que limita al 10% el gasto en funcionamiento; el resto tiene que orientarse a la inversión.

La estructura de gasto de las municipalidades guatemaltecas es más compatible con las necesidades de crear infraestructura para ampliar y mejorar la prestación de servicios, aunque en algunos municipios esta situación podría ser distinta. Sin embargo, debe recordarse que, en este país, las municipalidades mantienen bajos niveles de ingreso (Cuadro 8.8).

Múltiples y crecientes competencias municipales

Un segundo aspecto del proceso de descentralización es la modificación de las competencias municipales *vis a vis* el gobierno central. En 1999, las municipalidades centroamericanas tienen asignadas la prestación de múltiples servicios a la población. Estos servicios pueden dividirse en servicios públicos esenciales y servicios administrativos. Entre los primeros está el servicio de agua, disposición de desechos sólidos, mantenimiento de caminos vecinales, mercados públicos, policía de tránsito y administración de cementerios. Entre los segundos puede incluirse los registros y emisión de certificaciones de nacimiento y matrimonio, así como la autorización de construcciones. Una revisión de estos servicios y quién tiene a su cargo la presentación, se puede ver en el Cuadro 8.9.

Fuerte presencia municipal en la prestación de servicios esenciales

Si se examina tanto la asignación de competencias como su ejecución, puede aseverarse que, con excepción de la policía de tránsito, el

CUADRO 8.8

Centroamérica: inversión municipal como proporción de los egresos municipales. 1992-1997 (porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica ^{a/}	18.7	19.5	17.1	12.2	4.2	6.8
El Salvador ^{b/}					7.6%	11.6%
Guatemala ^{b/}	57.5	58.0	64.4	67.5		
Honduras ^{c/}			36.3	36.5	37.2	37.5
Nicaragua ^{c/}	20.2	18.3	27.3	29.3	32.9	24.1
Panamá ^{b/}	15.6	11.4	15.4	15.4	11.3	8.3

a/ En el caso de Costa Rica, se tomó el rubro de inversión. Cabe mencionar, sin embargo, un cambio importante. Se incluye el dato de remuneraciones efectivas del período 1992-1995 y servicios personales efectivos a partir de 1996. Además, puede existir una distorsión, pues el rubro de inversión real efectiva de los períodos 1992-1995 y 1996-1997 se homologa con el rubro construcciones y mejoras, lo cual no refleja necesariamente la inversión real de esos períodos. Esto se hace así, ya que el monto de inversión real no aparece consignado en los citados informes anuales de la Contraloría General de la República.

b/ En El Salvador, Guatemala y Panamá se tomó el rubro de gasto de capital.

c/ En Honduras y Nicaragua se tomó el rubro de inversión.

Fuente: FEMICA, con base en las fuentes de información consignadas en el Cuadro 8.6.

CUADRO 8.9

Centroamérica: prestación municipal de servicios públicos en la década de los 90

Servicios	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real
Servicio de agua	Sí	M	No	M/g	Sí	M/g	Sí	G	Sí	M/g	Sí	G
Desechos sólidos	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M/g
Caminos vecinales	Sí	M	No	M/g	Sí	M	Sí	M	Sí	M	No	G
Mercados públicos	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M
Cementerios	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M
Alumbrado público	Sí	M/g	Sí	G	Sí	G	Sí	G	No	G	No	G
Policía de tránsito	Sí	M/g	No	G	No	G	Sí	G	No	G	No	G
Certificados nacimiento, matrimonio y otros	Sí	M	Sí	M/g	No	G	Sí	M	No	G	No	G
Permisos de construcción	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M

Nota:

M significa municipal. **G** significa gobierno central. **M/g** significa un servicio prestado por el gobierno central y las municipalidades.

Fuente: Actualización de FEMICA con base en Córdova, 1996.

RECUADRO 8.5

La cooperación internacional en el desarrollo local: Fundación DEMUCA

Daniel García

La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe se crea en 1995, como un instrumento para la cooperación entre España, Centroamérica y el Caribe, en el ámbito del desarrollo municipal. Es, asimismo, el resultado y la continuidad del Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica (DEMUCA) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Su objetivo es fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, mediante capacitación, asistencia técnica, pasantías, publicaciones y la ejecución de proyectos bilaterales para la mejora de la prestación y gestión de los servicios municipales.

Son miembros fundadores: la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), la Asociación de Municipios de la República de Panamá, la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, la Asociación de Municipios de Nicaragua, la Asociación de Municipios de Honduras, la Asociación de Municipios de la República de Guatemala y la Corporación de Municipalidades de la

República de El Salvador. También participa en su Asamblea General la Liga Municipal Dominicana.

En el trabajo de esta Fundación resalta la labor de capacitación en el marco del plan de formación en gestión local, que prepara municipalistas en áreas de administración municipal, proyectos de desarrollo local y participación ciudadana. A partir de 1996, la Fundación DEMUCA ha realizado seminarios, talleres regionales, talleres nacionales, cursos e iniciativas de asistencia técnica en gestión catastral, mancomunidades y figuras asociativas municipales; así como la divulgación del material temático y metodológico utilizado.

La Fundación, además, tiene proyectos bilaterales en cada país. Por ejemplo, en Guatemala se están ejecutando proyectos en Flores, Nentón, Barillas y Oriente, relacionados con sistemas de abastecimiento de agua potable, alcantarillados, disposición final de desechos, dotación y modernización de los instrumentos de gestión municipal y empresas de servicios públicos municipales. En El Salvador, el proyecto de apoyo a la gestión del servicio municipal de agua potable de San Ignacio incluye la construcción de una red de conducción de

aguas y el desarrollo de la gestión del servicio municipal de agua potable. En Panamá se está ejecutando un proyecto de desarrollo turístico para cinco municipios de Los Santos, que comprende varias actividades de mejora en la infraestructura, gestión mancomunada de información turística y otras relativas al fortalecimiento de la capacidad de la gestión municipal del área en cuestión.

También la Fundación DEMUCA ha apoyado diferentes formas asociativas municipales, tales como ligas o mancomunidades, para potenciar el espíritu asociativo intermunicipal y afrontar y resolver problemas de forma asociada. En este sentido, ha impulsado iniciativas de gestión municipal mancomunada en la zona norte (Liga Norte-Norte), la zona atlántica y la zona sur de Costa Rica. Se han puesto en funcionamiento unidades de asistencia municipal, que sirven de soporte técnico y de gestión profesional para cada una de las municipalidades (son doce las municipalidades mancomunadas) y la promoción del desarrollo subregional. Para esto se elaboran planes de trabajo anuales y se promueve la coordinación con otras iniciativas institucionales y sociales, de alcance local o nacional.

alumbrado público y, en parte, los registros y la emisión de certificaciones, en la región todos los demás servicios públicos son eminentemente municipales. La recolección y disposición de los desechos sólidos, los mercados públicos, la administración de los camposantos y la autorización y emisión de permisos de construcción, son servicios legalmente asignados a las municipalidades y efectivamente prestados por ellas en todos los países.

Entre los servicios esenciales destaca la disposición de los desechos sólidos, que constituye uno de los mayores problemas de contaminación en el istmo. Se estima que cada persona genera, en promedio, de 0.35 a 0.75 kilogramos diarios de desechos, en el área rural y urbana respectivamente, para un total de 16.000 toneladas métricas diarias (Nanita-Kennett, s.f.). La disposición de los desechos sólidos es un problema complejo, puesto que, paralelo al proceso de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, existe un proceso de generación, distribución y disposición de desechos sólidos, que tradicionalmente ha sido atendido de manera inadecuada. Asimismo, los desechos son de diverso tipo y pueden tratarse de distinta forma; por ejemplo, los residuos alimenticios pueden convertirse en abono orgánico (compostaje), los materiales como el plástico, el papel y el vidrio son reciclables; y puede utilizarse la incineración o el tratamiento especial de los residuos tóxicos hospitalarios e industriales⁹. En los seis países estudiados, la legislación que regula la disposición de desechos sólidos define que esta es una competencia municipal, aunque en Panamá existe una entidad nacional que se ocupa de hacerlo en el área metropolitana, con el apoyo de las municipalidades.

Asimismo, todos los municipios centroamericanos tienen a su cargo actividades claves para la producción y el consumo. Es el caso de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y la administración de los mercados públicos, fundamentales para abastecer los centros urbanos, así como la administración de los cementerios, cuya importancia es evidentemente poco visible, pero su inexistencia o mal funcionamiento generaría importantes trastornos en las sociedades.

La construcción y, sobre todo, el mantenimiento de los caminos vecinales es una competencia asignada a las municipalidades en cuatro países y desempeñada por éstas en cinco. En efecto, sólo en Panamá éste no es, ni en lo legal ni en la práctica, un servicio municipal. Por su parte, El Salvador, donde las municipalidades no son legalmente responsables de esta actividad,

los alcaldes y sus corporaciones la realizan conjuntamente con el gobierno.

El abastecimiento de agua potable a la mayoría de la población centroamericana, generalmente ligado al alcantarillado o drenajes, es competencia legal de las municipalidades, con excepción de El Salvador. En la práctica, la situación es distinta. En cuatro países las municipalidades participan en la prestación del servicio, en uno ellos con preeminencia (Guatemala), en dos de ellos lo hacen con el gobierno central (El Salvador y Honduras), en tanto que en Costa Rica 44 municipalidades brindan el servicio con apoyo de grupos organizados de vecinos, además del gobierno central, sobre todo en las municipalidades con menor población. En El Salvador, una vez más, a pesar de no ser obligación legal, 77 municipios prestan este servicio. Finalmente, en Panamá y Nicaragua el servicio de agua potable lo presta el gobierno central, aunque en algunos casos lo hacen las municipalidades, como en el caso de Matagalpa y Jinotega, en Nicaragua.

Entre los servicios aquí denominados esenciales, el de policía de tránsito y el de alumbrado público son los menos municipalizados. Aparecen en la legislación de dos y cuatro países, respectivamente, pero sólo en Guatemala son prestados por las municipalidades y parcialmente por el gobierno central.

Las municipalidades desarrollan servicios registrales importantes

Las municipalidades centroamericanas desarrollan funciones de registro administrativo que parecieran ser cotidianas y poco atractivas, pero con implicaciones políticas de gran trascendencia. En tres países de la región, el municipio está relacionado con la emisión de certificaciones válidas para procesos electorales, como es el caso en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En El Salvador es una función compartida con el gobierno central y en Honduras, Costa Rica y Panamá es competencia exclusiva de este último.

Una función clave, pero poco reconocida, es la competencia municipal en la emisión de permisos de construcción. En todo el istmo es una función municipal (Cuadro 8.9), pero se encuentra desvinculada de políticas nacionales y regionales de ordenamiento territorial.

Finalmente, cabe mencionar que los servicios municipales no se limitan a los ya enumerados; el ornato y los parques públicos, los rastros y el registro de negocios también son funciones que desarrollan las municipalidades.

RECUADRO 8.6

Beneficios de la participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua

Alfredo Stein

PRODEL es un programa financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), para mejorar el entorno físico y las condiciones socioeconómicas de familias que viven en barrios y comunidades pobres de ocho ciudades del norte y occidente de Nicaragua. PRODEL actúa mediante el cofinanciamiento y la cogestión de pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, y créditos para el mejoramiento de la vivienda y la microempresa. La experiencia de PRODEL muestra que el modelo de participación comunitaria impulsado en zonas urbanas pobres, en un período relativamente corto, da resultados positivos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, la eficiencia en el manejo de los recursos y la generación de actitudes positivas entre los usuarios del programa.

Más de 37,000 familias (el 48% de la población de las ciudades atendidas) se han beneficiado por la ejecución de proyectos de infraestructura y obras comunitarias, otorgamiento de créditos para el mejoramiento de viviendas y financiamiento para microempresas, en los cuatro años de ejecución del programa. Pese a las condiciones de pobreza prevalentes en los municipios donde el programa opera (León, Chinandega, Chichigalpa, Somoto, Ocotal, Estelí, Matagalpa y Jinotega), en todos los casos por encima del promedio nacional y de la ciudad de Managua, por cada dólar (US\$1) de recursos externos para infraestructura dado por el gobierno central mediante PRODEL (que se encuentra adscrito al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM), los recursos locales movilizados, incluyendo aportes municipales, alcanzan \$0.66. En el mejoramiento de vivienda encontramos otro ejemplo: por cada dólar de crédito otorgado las familias han aportado por lo menos \$0.30 adicionales.

Los costos de los proyectos ejecutados indican que aquellos desarrollados con participación comunitaria cuyo valor no sobrepasa

los \$50,000, podrían tener un costo hasta 20% inferior que los ejecutados directamente por los gobiernos locales o por la empresa privada sin participación comunitaria. En la medida en que los sistemas institucionalizados hacen coparticipes a los usuarios en los procesos de gestión, no sólo en el manejo y aporte de recursos, sino también en la toma de decisiones a nivel local, aumenta la posibilidad de ahorrar costos y tiempo, con claros resultados sobre la eficiencia.

Mediante el uso de mecanismos de microplanificación participativa, las comunidades y familias usuarias han identificado, priorizado, negociado y concretado sus proyectos con los gobiernos locales y los créditos con un banco comercial. El financiamiento externo de PRODEL, otorgado por ASDI por un monto de \$5.5 millones, ha servido como incentivo para movilizar contrapartidas y recursos locales por un valor superior a los \$5 millones, entre contribuciones de las comunidades y los gobiernos locales.

Además de los beneficios ya mencionados, este modelo de participación comunitaria en proyectos mejora la transparencia de la gestión de los gobiernos locales frente a la comunidad. En la alcaldía de Ocotal, durante 1996, la recaudación de impuestos se incrementó en un 30%, lo que se justifica en parte por el reconocimiento de los pobladores de que sus contribuciones se invierten en obras en las que ellos mismos han participado.

En el componente de infraestructura, la participación ha tenido un impacto positivo en las capacidades locales para identificar y planificar proyectos. La alcaldía de Estelí tenía entre sus planes de desarrollo construir un parque infantil en el barrio La Unión, pero la consulta con la comunidad dio prioridades diferentes. Siendo un barrio compuesto en su mayoría por lisiados de la guerra, éstos necesitaban con urgencia el traslado, habilitación y reparación de las calles, a fin de poder moverse con tranquilidad en sus sillas de ruedas. Se mejoraron las calles de acceso y un andén peatonal que se construyó es utilizado hoy en día por cientos de familias de los barrios aledaños.

El programa ha enfrentado el tema del género de manera pragmática, dando preferencia a obras y proyectos que atiendan necesidades básicas de las mujeres y promoviendo su involucramiento en todas las fases del ciclo de proyectos. El alcalde de Somoto dice que "PRODEL le da igualdad para que pueda participar en las diferentes etapas del proyecto (...) Antes, el papel de la mujer era preparar y repartir café, refresco y alimentos..." (Stein, 1998).

Por su parte, el componente de mejoramiento de vivienda ha dado a familias de barrios marginales acceso al sistema financiero institucionalizado y a la asistencia técnica requerida para crear ambientes sanos y atender el problema de hacinamiento, aspectos destacados como prioritarios por los usuarios del crédito. Se ha estimulado el ahorro interno, se ha movilizado importantes recursos familiares y los niveles de recuperación son aceptables; es decir, la sostenibilidad financiera de los fondos rotativos de crédito es una meta factible de alcanzar. El proceso de mejoramiento de viviendas no sólo ha tenido impacto directo sobre la calidad de vida de las familias pobres, sino que ha dinamizado la economía local, generando empleos directos en la construcción y ampliando el nivel de actividad de las microempresas de la comunidad.

PRODEL no tiene impactos aislados, es una experiencia piloto cuyas lecciones pueden ser válidas para replicarlas en otras ciudades del país. El programa amplió su cobertura en 1998, de cinco a ocho municipios. Además, el gobierno de Nicaragua ha decidido impulsar varias de las metodologías de PRODEL en otros programas que cuentan con financiamiento de la cooperación internacional. Recientemente, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) impulsó la creación de un fondo de mantenimiento preventivo de infraestructura social básica (centros de educación primaria y salud) que contiene varios elementos de participación que fueron experimentados por PRODEL.

Dilemas en la prestación de servicios

La somera revisión efectuada muestra la existencia, en algunos países, de competencias cruzadas entre el gobierno central y las municipalidades, en el marco de procesos de transferencia de funciones. Por la importancia de los servicios, ello plantea un dilema para la cooperación entre los dos o más niveles de gobierno que participan en la prestación de los servicios en cuestión, es decir, las municipalidades, los ministerios y otras instituciones del gobierno central.

Un caso típico es el del agua potable, un bien que tiende a tornarse escaso (véase Capítulo 4) y cuyo costo de provisión tiende a incrementarse. Las municipalidades necesitan mayor financiamiento para contar con la infraestructura requerida (acueductos, pozos mecánicos, plantas de potabilización, tratamiento y otras), lo que hace necesario el apoyo del gobierno central, sobre todo en los municipios donde hay mayor urbanización y crecimiento demográfico. Debe recordarse que, aunque algunos servicios municipales sean deficientes en varios países, el agua potable llegó a las comunidades por la acción de las municipalidades.

Por otra parte, en la región existen competencias homogéneas en la prestación de varios servicios y también en las condiciones generales para gestionar el desarrollo desde la perspectiva municipal. Por ello, la cooperación horizontal intermunicipal, el intercambio de experiencias municipales exitosas, puede ser un valioso instrumento de desarrollo y de bajo costo. FEMICA ha planteado la conveniencia de implementar, bajo la dirección de las organizaciones municipales, un programa de capacitación basado en los ejes programáticos de los retos y servicios municipales comunes.

Es importante destacar la falta de capacitación administrativa de los alcaldes, por lo que el propio sector municipal, mediante sus organizaciones, promueve y favorece actividades en este campo. No obstante, cabe mencionar que, en materia de descentralización, una crítica similar puede hacerse al Poder Legislativo y a altos funcionarios del Ejecutivo, a quienes no se les señala la falta de capacitación para desarrollar sus funciones, a pesar de que también su gestión es duramente criticada.

RECUADRO 8.7

Apoyo a la cooperación transfronteriza de los gobiernos locales: el caso de FUNPADEM

Héctor Rosada

Las fronteras de la región han sido históricamente objeto de conflicto, marginación y pobreza. En la actualidad, existe un esfuerzo por enfocarla como escenarios propicios para la cooperación, la integración y el desarrollo. La Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) contribuye a dicho esfuerzo a través de su proyecto "La Cooperación Transfronteriza en Centroamérica", que se inició en 1997 gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Uno de los pivotes centrales del proyecto lo constituye el concepto de cooperación transfronteriza, esto es, "toda concertación orientada a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o más Estados, así como a la conclusión de acuerdos

y arreglos que sean de utilidad para estos propósitos"¹⁰. El objeto primordial de la cooperación transfronteriza es el desarrollo de las poblaciones asentadas en esas zonas, para lo que resulta indispensable que los gobiernos locales sean actores protagónicos en las iniciativas de cooperación.

El proyecto realizó diez talleres de trabajo con los gobiernos locales de zonas fronterizas, que permitieron un proceso de reflexión conjunta en torno a las condicionantes estructurales y coyunturales ligadas tradicionalmente a su carácter de "frontericidad". Además, se actualizó un diagnóstico de la problemática de las zonas fronterizas y se sistematizaron soluciones planteadas por las autoridades locales de las áreas en cuestión. Los talleres abrieron y fortalecieron canales fluidos de comunicación entre las municipalidades y actores diversos de uno y otro lado de las fronteras, así

como el establecimiento de alianzas orientadas a promover las relaciones de buena vecindad, la diplomacia local y el desarrollo de estos territorios a través de la cooperación transfronteriza.

Como resultado, se conformaron tres federaciones o asociaciones de gobiernos locales en áreas fronterizas cubiertas por el proyecto. En Guatemala se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas; en Costa Rica y Nicaragua se conformó la Federación de Municipios de la Frontera Norte de Costa Rica y la Federación de Municipalidades Fronterizas de Nicaragua, dándose posteriormente el hermanamiento de estos dos, mediante la creación de la Comisión Transfronteriza Costa Rica-Nicaragua; y finalmente se prevé la constitución de la Federación de Municipios de los cantones fronterizos Costa Rica-Panamá.

La democracia municipal

En la última década, junto con los esfuerzos de descentralización del Estado, en el istmo se experimenta un proceso de democratización de los gobiernos locales. En lo fundamental, el énfasis ha recaído en el fortalecimiento de la autonomía municipal, principio constitucional en todos los países, especialmente en lo que concierne al establecimiento de reglas electorales que fomenten una actividad política menos subordinada a la política nacional y de mayores oportunidades institucionalizadas para la participación de la población en los asuntos de interés municipal. Se trata, todavía, de un proceso en marcha, que debe remover importantes limitaciones a la democracia en los gobiernos locales.

Avances en el establecimiento de reglas electorales democráticas

Hoy en día, en todas las municipalidades centroamericanas, con excepción de las costarricenses hasta el año 2002, los alcaldes son electos directamente por la ciudadanía. Una vez que Costa Rica se ajuste al resto de Centroamérica, se habrá completado los requisitos de una democracia municipal: su poder ejecutivo, el alcalde, y legislativo, el concejo municipal, serán de elección popular.

Otro aspecto de la apertura democrática en los gobiernos locales es el rompimiento del monopolio de los partidos políticos nacionales sobre la participación electoral en las municipalidades. Todos los países centroamericanos, con excepción de El Salvador, han roto dicho monopolio. Así, más del 80% de los y las centroamericanas pueden organizarse con sus vecinos y comunidades como fuerza política local y postular candidatos a los puestos políticos de las municipalidades sin tener que recurrir a los partidos nacionales (Cuadro 8.10).

Sin embargo, existen importantes diferencias en cuanto al tipo de ruptura del monopolio partidario. En la mayoría de las naciones se está experimentando con formas no partidarias; en Guatemala están los comités cívicos, la suscripción popular en Nicaragua y las candidaturas independientes en Panamá y Honduras. En cambio, Costa Rica no se aparta de la figura de los partidos políticos, pues lo que se permite son partidos subnacionales (provinciales o municipales).

En la actualidad, en cuatro de los seis países las elecciones municipales coinciden con las

RECUADRO 8.8

Organizaciones electorales no partidarias en las municipalidades

Los comités cívicos en Guatemala son organizaciones políticas temporales facultadas para postular candidatos a las corporaciones municipales. Se pueden integrar con un mínimo de mil electores en el municipio de Guatemala, quinientos en los municipios que son cabecera departamental y cien afiliados en los restantes municipios¹¹.

La suscripción popular en Nicaragua es un procedimiento mediante el cual un grupo de vecinos, equivalente al 5% o más de la población empadronada en

un municipio, y mediante una escritura pública, puede postular candidatos municipales.

Como un indicador de avance de estas organizaciones políticas, se tiene que en Guatemala los comités cívicos ganaron, en las últimas elecciones, la municipalidad de Quetzaltenango y la de Antigua Guatemala, que son ciudades importantes; la primera de ellas, la más importante en ingresos municipales después de la capital, y la segunda, una ciudad eminentemente turística.

nacionales. Recientemente Guatemala abandonó la práctica de elecciones a medio período. En ese país, estas elecciones se caracterizaron por ser termómetro o balance político entre el partido en el gobierno y sus opositores. En esta lucha, el primero de ellos fue favorecido, lo que estableció una relación directa, un efecto de **arrastre**, entre el ejercicio del Poder Ejecutivo y los resultados de los comicios municipales.

En Nicaragua y El Salvador las cosas son diferentes. En Nicaragua existen las elecciones a medio período. En las elecciones de 1996, en las que se efectuaron seis elecciones simultáneas, contendieron cuarenta partidos políticos y más de cincuenta asociaciones de suscripción popular¹². En El Salvador, el hecho de que las elecciones municipales sean cada tres años hace que normalmente las fechas electorales no coincidan. Hasta el momento no se cuestiona esta práctica en forma significativa, por lo que parece ser un ejercicio político que se mantendrá. Costa Rica tiene previsto, en el año 2002, asumir un calendario electoral diferenciado, en el que las elecciones nacionales y municipales se celebrarán en el mismo año, pero en fechas distintas.

Por otra parte, el tipo de organización municipal predominante en la región confiere al ejecutivo un papel cuasi presidencial. La importancia de los concejos municipales es aún limitada y, en general, se integra de manera pluralista. En tres países, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, la representación en el concejo municipal se integra de manera proporcional a los resultados

CUADRO 8.10

Centroamérica: reglas electorales de los gobiernos municipales en la década de los 90

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tipo de elección ^{a/}	Directa (apartir del 2002)	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa
Papeletas para elegir alcalde y concejo ^{b/}	Una	Una	Una	Una	Una	Dos
Organizaciones políticas de acceso a municipalidades ^{c/}	Partido nacional, provincial y municipal	Partido nacional	Partido nacional y comités cívicos	Partido nacional y candidatos independientes	Partido nacional y suscripción popular	Partido nacional y candidatos independientes
Período de gobierno	4 años	3 años	4 años	4 años	5 años	5 años
Coincidencia de calendario electoral ^{d/}	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Tipo de representación en el concejo municipal ^{e/}	Proporcional	Absoluta	Parlamentaria	Proporcional	Proporcional	Distrito electoral
Reelección en los cargos municipales	Consecutiva	Consecutiva	Consecutiva	Consecutiva	Alterna	Consecutiva

a/ Elección directa ocurre cuando la ciudadanía elige sus representantes. Elección indirecta ocurre cuando el voto ciudadano elige los miembros de un cuerpo colegiado, que es el que elige al ejecutivo.

b/ Una sola papeleta para elegir alcaldes y miembros del concejo municipal. Dos papeletas, cuando se utiliza papeletas separadas para cada uno de dichos cargos.

c/ Partido nacional se refiere a partidos inscritos en todo el país. Partido provincial se refiere a partidos inscritos sólo en una de las provincias o departamentos. Los comités cívicos y la suscripción popular son formas no partidarias de participación electoral.

d/ Se refiere a la coincidencia entre las elecciones nacionales y las municipales. En el caso de Costa Rica, se plantea realizar elecciones municipales en el mismo año, pero con distinta fecha a las nacionales.

e/ Parlamentaria se refiere al método de representación de minorías. Proporcional, a la relación entre el número de votos y los puestos en el concejo. Distrito electoral se refiere a elección de representantes de corregimiento en sus distritos.

Fuente: RTI-FEMICA. 1999.

de la votación. Este procedimiento puede considerarse aceptable, porque permite la presencia de dos o más fuerzas políticas en el seno del concejo. Pero, por otra parte, los sistemas de integración de Panamá y Guatemala ofrecen opciones para mejorar la representación en los concejos y que pueden suministrar elementos para perfeccionar los sistemas basados en la proporcionalidad. En Panamá la elección se realiza por distrito electoral, lo que, en general, permite que cada concejal o corregidor sea electo en forma individual y directa, lo que aumenta el grado de relación con sus electores. En Guatemala se emplea el sistema de representación de minorías. Es la misma forma en que se distribuyen los puestos o curules de los miembros del Poder Legislativo, por lo que también se le denomina sistema parlamentario. Este sistema también cons-

tituye un ejemplo de un mecanismo democrático formal, en tanto permite el acceso de más fuerzas políticas, o de sus representantes, en el concejo municipal.

Finalmente, la reelección del poder ejecutivo municipal, el alcalde, es una característica común en Centroamérica. En Nicaragua se permite la reelección, pero alternando períodos de gestión, en tanto que en los demás países puede ser consecutiva. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el alcalde preside las sesiones del concejo. En cambio, en Panamá y Costa Rica existe la figura del presidente del concejo, además del alcalde. En estos últimos casos, se define con mayor claridad el carácter legislativo en la integración del concejo municipal.

Subsisten, sin embargo, dos elementos claramente antidemocráticos en la región:

► En Panamá, el artículo 238 de la Constitución Política estipula que la ley podrá disponer el nombramiento y remoción de los alcaldes y suplentes por parte del órgano ejecutivo (Pinilla, 1994). Aunque sólo exista como posibilidad, la Presidencia de la República y el Congreso tienen la facultad de contrariar una elección popular.

► En El Salvador, la representación en el concejo municipal es absoluta, es decir, el partido ganador, aunque sea por mayoría plural, se lleva todos los puestos. Los otros partidos quedan sin representación en el gobierno local.

Mayores oportunidades de participación ciudadana en los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales están más próximos a las comunidades que los gobiernos nacionales o sus instancias regionales, provinciales o departamentales. No obstante, las ventajas de esta proximidad, entre otras cosas, dependen de la comunicación y de las oportunidades de participación de las personas en los asuntos de interés municipal¹³.

Para este informe se investigaron siete procedimientos de participación ciudadana en los gobiernos locales de la región. El más generalizado, formalmente y también en la práctica, es el cabildo abierto. Este es, en general, una sesión del concejo municipal en la que participa la población con voz, pero sin voto, y puede realizarse a iniciativa del concejo municipal o de las comunidades. Panamá carece de legislación sobre el asunto y en Costa Rica, aunque está legislado, no

se practica con regularidad. En los cinco países restantes, el cabildo existe tanto en la legislación como en la práctica, aunque se utiliza con distinta frecuencia. En Honduras son obligatorios cinco cabildos al año, de los cuales dos sirven para tratar el proyecto de presupuesto y para informar de su ejecución, respectivamente. En este caso, el cabildo es un instrumento de rendición de cuentas en forma directa (Cuadro 8.11).

Las comisiones mixtas, colectivos formados por miembros de la corporación municipal y algunos vecinos, existen legalmente en Costa Rica, Panamá, Honduras y El Salvador. Sin embargo, operan solamente en Costa Rica y Honduras. Como prácticas menos frecuentes están presentes en El Salvador y Guatemala, por lo que en el Cuadro 8.11 aparecen como prácticas no significativas.

La consulta popular, un instrumento vigente en las legislaciones panameña, salvadoreña y hondureña, se verifica escasamente en El Salvador y más frecuentemente en Honduras. En El Salvador la consulta popular puede hacerse por decisión del concejo; ésta puede ser una de las causas de su aplicación restringida, en tanto que la comunidad no puede decidir si la efectúa o no. Por otra parte, la decisión de la consulta popular es vinculante, aspecto democrático popular que no puede dejar de valorarse.

Los concejos de desarrollo local, como entes asesores de las municipalidades, están regulados en Honduras (artículo 48 de la Ley de Municipalidades) y Nicaragua. Además, son una práctica no reconocida legalmente en El Salvador. En este último caso, el FIS detectó la formación de estos concejos en un 30% de los municipios. También

“Es necesario incorporar una perspectiva de integración desde el poder local. La base real para una integración regional son las comunidades. Por eso, la integración entre Estados centrales y localidades débiles será débil a su vez”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL
INDÍGENA.

CUADRO 8.11

Centroamérica: mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos municipales en la década de los 90

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real
Cabildo abierto	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Referéndum	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Consulta popular	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Comisiones mixtas	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Consejos de desarrollo local	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Audiencias públicas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Plebiscito	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: FEMICA, 1999.

existen en Guatemala, pero no son una práctica común.

Las audiencias públicas, entrevistas personales o con colectivos específicos, están legisladas en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. No obstante, sólo se utilizan en los dos últimos países. En Guatemala son una práctica legalmente no reconocida, y es tradicional que los alcaldes destinen un horario diario o semanal para atender a individuos o colectivos que así lo solicitan, para tratar asuntos de interés individual o sectorial.

El plebiscito existe jurídicamente en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, pero se emplea únicamente en Honduras. El referéndum, por su parte, está contemplado en las leyes de Costa Rica y Panamá, aunque no es una práctica generalizada en ningún país; éste es un medio para que la población apruebe o desapruuebe decisiones específicas sobre asuntos públicos municipales de alguna trascendencia.

La población favorece la democracia y el gobierno local

Los estudios comparativos con información sobre prácticas democráticas en el gobierno local

son escasos (Seligson, 1994; Córdova et al, 1997, 1996a, 1996b, 1996c, 1996d). Otros estudios, aunque no centrados en el gobierno local, arrojan información interesante (PNUD, 1997). Si se adopta una noción más amplia de gobierno local, para incluir, además de la municipalidad, las organizaciones locales y su participación en la gestión municipal, la evidencia disponible parece sugerir lo siguiente:

► La gran mayoría de la población centroamericana está de acuerdo con la participación organizada para resolver los problemas de la comunidad, aunque sólo una minoría, por lo general cercana al 10%, efectivamente participa en organizaciones tales como juntas de vecinos (PNUD, 1997).
 ► Esta información concuerda con Seligson, quien encontró que el 11.3% de la población encuestada por él en cinco países de la región había atendido una reunión municipal en el último año. Sin embargo, dicho estudio encontró diferencias notables entre países y comunidades de diverso tamaño. En efecto, la participación ciudadana es mucho mayor en El Salvador que en los demás países, y las comunidades más pequeñas, menores de 25,000 habitantes, son las que

CUADRO 8.12

Centroamérica: percepción de la población sobre la eficacia municipal y la necesidad de una mayor descentralización (puntos porcentuales)

	Diferencial de eficacia a favor de la municipalidad ^{a/}	Diferencial de descentralización ^{b/}
Costa Rica	12	21
El Salvador	16	23
Guatemala	36	41
Honduras	23	27
Nicaragua	12	9
Panamá	4	14

a/ Este diferencial es el resultado de restar el porcentaje de personas que creen que la municipalidad resuelve mejor los problemas de su comunidad, de quienes creen que el gobierno central lo hace mejor. Un número positivo indica una posición más favorable hacia la municipalidad; un número negativo, una posición más favorable al gobierno central. Elaborado con base en el gráfico 40 del estudio de Seligson.

b/ Este diferencial es el resultado de restar el porcentaje de personas que creen que debe dársele mayores responsabilidades a la municipalidad, de quienes creen que el gobierno central debe tener mayores responsabilidades. Un número positivo indica una posición más favorable hacia la municipalidad; un número negativo, una posición más favorable al gobierno central. Elaborado con base en el gráfico 49 del estudio de Seligson.

Fuente: Seligson, 1994.

más participan en la gestión municipal (Seligson, 1994).

► Con excepción de Costa Rica y Panamá, las personas creen que las municipalidades tienen mayor capacidad que el gobierno central para resolver los problemas de sus comunidades y tienen, además, mayor legitimidad (Cuadro 8.12).

En este contexto, investigaciones recientes han documentado la proliferación de nuevas formas de interacción ciudadana en el gobierno local en todos los países del istmo (Recuadro 8.9).

Las municipalidades ante un desastre regional

Las municipalidades centroamericanas enfrentan diversas limitaciones para desarrollar acciones eficaces en la prevención y mitigación de los efectos de los desastres naturales (véase el Capítulo 9 para un estudio sobre buenas prácticas locales). La pasada emergencia regional ocasionada por el huracán Mitch reveló carencias jurídicas, técnicas y financieras. En el ámbito local, no están claramente delimitadas las competencias entre las comisiones de emergencia y los gobiernos locales, y entre el gobierno central y los municipios. En el ámbito financiero, las municipalidades carecen de recursos presupuestarios, y tampoco presupuestan acciones para atender emergencias. Finalmente, carecen de equipamiento y de personal capacitado para apoyar decididamente las tareas de prevención y manejo del riesgo (FEMICA, 1999).

Sin embargo, la experiencia con el huracán Mitch mostró que las municipalidades y las organizaciones locales fueron actores protagónicos en la atención de la emergencia y en las posteriores acciones de reconstrucción. Muchos alcaldes de municipios afectados asumieron decididamente un papel de liderazgo junto con sus comunidades en las tareas de rescate, auxilio y coordinación en la atención de la emergencia, a pesar de la escasez de recursos. Los alcaldes asumieron con responsabilidad sus tareas, acompañados permanentemente por la población.

Stein (1999) señala tres obstáculos para una acción municipal eficaz en la reconstrucción:

► La descentralización ha saturado, en algunos casos, las capacidades institucionales de los municipios. “No es la falta de recursos, sino las capacidades y debilidades organizativas, administrativas y funcionales de las unidades técnicas municipales”.

RECUADRO 8.9

Motivaciones para la participación ciudadana

Basado en seis investigaciones nacionales, Córdova encuentra once nuevas formas de interacción entre municipalidades y la población local, alrededor de la gestión de decisiones públicas. Así, la participación ciudadana puede estar motivada por:

- Voluntad de concertar intereses contradictorios sobre la prestación de servicios públicos municipales.
- Cambios en la prestación de servicios municipales tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Prestación de servicios municipales no tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Voluntad de defender el patrimonio local.
- Voluntad de defender la sobrevivencia de la comunidad residente en el municipio.
- Utilización de mecanismos existentes de participación y de rendición de cuentas en los municipios.
- Potenciación de la participación cuando los movimientos ciudadanos llegan al gobierno local.
- Descentralización de servicios públicos tradicionalmente prestados por el gobierno central.
- Modernización de la capacidad de gestión municipal.
- Pequeñas obras que acercan la alcaldía a la población.
- Disposición de crear un nuevo municipio.

Aunque las investigaciones nacionales dan cuenta, en general, de una mayor apertura de los gobiernos municipales a la participación ciudadana en las decisiones públicas mencionadas, también destacan las tensiones y, en ocasiones, la falta de capacidad de los municipios para procesar las demandas ciudadanas.

Fuente: Córdova, 1996.

► El asistencialismo puede entorpecer programas de participación ciudadana. “La falta de políticas claras de descentralización, coparticipación, subsidios y manejo de proyectos (...) puede generar mayor pasividad de los actores locales y desincentivar el esfuerzo compartido entre la sociedad civil, el gobierno local y la empresa privada”.

► La tendencia de los gobiernos locales a adoptar medidas “de corto plazo encaminadas a desconcentrar funcionarios de los ministerios de línea y a representantes del Ejecutivo” para tomar decisiones e impulsar acciones sobre el terreno (Stein, 1999).

FEMICA considera necesario definir las responsabilidades que le tocan a cada actor frente a futuros desastres y profundizar el trabajo de concertación y coordinación entre los gobiernos locales, sus comunidades, los sistemas nacionales de emergencia, los gobiernos centrales y la empresa privada (FEMICA, 1999). La participación de los gobiernos locales en la disminución de la vulnerabilidad social y ambiental de la región es indispensable, particularmente en el establecimiento de políticas de ordenamiento territorial, controles sobre la infraestructura, el funcionamiento de sistemas locales de alerta temprana y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (véase Capítulo 9).

El desafío de los gobiernos locales

El doble desafío de la descentralización y la democracia local plantea numerosos retos para las sociedades centroamericanas. Por el lado de la descentralización, el fortalecimiento de las finanzas municipales parece indispensable para avanzar, con responsabilidad, en el traslado de nuevas competencias a los gobiernos municipales. Aquí, asuntos relacionados con la modernización de la

base impositiva y su administración, así como la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento municipal, tienen especial relevancia. La necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios es otra tarea que debe ser abordada con mayor claridad. Finalmente, el imperativo de una mayor consistencia entre las políticas de descentralización y desconcentración del Estado ha sido ya planteado por las corporaciones municipales y sus asociaciones nacionales y centroamericanas, así como por diversos investigadores.

Por el lado de la democratización local, se ha logrado importantes progresos en la abolición de las restricciones legales e institucionales. Es indudable que, al finalizar el siglo, el marco jurídico institucional de las municipalidades es mucho más democrático que hace apenas una década. Sin embargo, los avances en cuanto a la participación ciudadana en la gestión del gobierno local, aunque relevantes, han sido quizá menores. Una participación ciudadana que logre la gestión democrática del gobierno local resulta aún un objetivo por lograr. Las buenas prácticas aquí documentadas encierran semillas de esperanza, pero distan de implicar un cambio generalizado.

Por último, parece indispensable fortalecer la cooperación intermunicipal, como lo ha señalado FEMICA, tanto dentro de los países, como en la región y en zonas especiales, como las fronterizas. El fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de municipios, los programas de apoyo técnico y de capacitación a los municipios por parte de instituciones públicas y privadas, así como el intercambio de buenas prácticas pueden contribuir positivamente al desafío de tener, en Centroamérica, gobiernos locales fuertes y democráticos.

Notas

1 Los ingresos corrientes municipales constituyen los ingresos ordinarios de las municipalidades para financiar, preferentemente, sus gastos de funcionamiento.

2 Citando un informe del BID, Stein señala que en los países industrializados el 35% del gasto gubernamental está en manos de autoridades locales, y en América Latina, el 15% (Stein, 1999).

3 Es un hecho que la conurbación de municipios creó las áreas metropolitanas, de manera que hay municipios intermedios con ingresos importantes. Esto indica que, de sumarse los ingresos municipales de las áreas o regiones metropolitanas, el índice de concentración actual se encuentra subestimado.

4 La carga tributaria mide la participación de los ingresos tributarios en relación con el producto interno bruto.

5 La presión tributaria es la participación de los ingresos tributarios municipales en el total de ingresos tributarios.

6 No puede descartarse que las diferencias de opinión tengan su origen en asuntos metodológicos. Se requiere, en todo caso, una minuciosa investigación para asegurarlo.

7 Costa Rica: en la información de la Contraloría General de la República: a) las tasas de servicio público incluyen los ingresos por prestación de servicios efectivos, 1992-1993 y venta de servicios efectivos a partir de 1995; b) en el rubro de otros ingresos corrientes se consigna el monto de la diferencia entre la sumatoria de los rubros correspondientes en a); c) en los préstamos como parte de los ingresos de capital se consigna el dato correspondiente a recursos de crédito recibidos de 1992 a 1994 y el endeudamiento efectivo a partir de 1995; d) en otros ingresos de capital se consigna el monto de la diferencia entre la sumatoria de los rubros correspondientes a los ingresos de capital.

El Salvador: información recopilada por Harry Jager, del Research Triangle Institute, con base en datos de la Alcaldía de San Salvador y el proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC) USAID/ES-RTI, para FEMICA, 1999.

Guatemala: la información que sirve de base para las cifras relativas tiene limitaciones. Los datos se refieren a una muestra de municipalidades; en la fuente se hace alusión a datos de 34 municipalidades, provenientes de INFOM/INE y de FLACSO.

Honduras: elaborado por FUNDEMUN para FEMICA, 1999, con base en: a) la información sobre impuestos de FUNDEMUN; b) la información sobre las tasas de servicios públicos, contribuciones y otras, y de los préstamos proviene de la Comisión Presidencial de Modernización de Programas de las Naciones Unidas; c) la información sobre las transferencias y donaciones proviene de la Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal, Ministerio de Gobernación y Justicia; d) la información sobre otros ingresos de capital proviene del BCH, 1997.

Nicaragua: elaborado por PADCO, Proyecto de Descentralización y

Desarrollo Municipal, para FEMICA, 1999, con base en Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INFOM) y Banco Central de Reserva de Nicaragua. La fuentes originales sobre las que se basan las cifras relativas tienen varias limitaciones. No incluyen la ejecución presupuestaria de Managua. Para 1992 falta información de ingresos de veintidós municipios y egresos de veintisiete. En 1993, falta información de ingresos de diez municipios y egresos de diecisiete. En 1994, falta información de ingresos de nueve municipios y egresos de nueve. En 1995, falta información de ingresos de nueve municipios y egresos de once. En 1996, falta información de ingresos de veintiún municipios y egresos de dos. En 1997, falta información de ingresos de veintisiete municipios y egresos de veintisiete.

Panamá: elaborado por IPADEM para FEMICA, 1999, con base en: a) información del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Presupuestos Municipales, años 1992-1993, 1994-1995, 1996-1997, 1997-1998 para el impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas; b) información de la Contraloría General de la República; Censos de Población y Vivienda 1996, para el impuesto sobre actividades industriales, comercio o lucrativas; c) información de la Contraloría General de la República, Situación Económica 1992-1996, para el impuesto sobre la circulación de los vehículos; d) información de la Contraloría General de la República, datos preliminares de 1997 para el impuesto de edificaciones y reedificaciones.

8 Costa Rica: a) el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) formó parte del impuesto territorial hasta 1995; por ley especial se trasladó la administración tributaria a las municipalidades; hasta ese año la recaudación la realizaba centralizadamente el Ministerio de Hacienda y se transfería a las municipalidades. Por ello, durante el período se nota una gradual disminución del impuesto territorial y aumenta la recaudación del IBI.

Guatemala: FLACSO. Como se indicó en el Cuadro 8.3, la información se refiere a una muestra de municipalidades; en la fuente se hace alusión a datos de 34 municipalidades, provenientes de INFOM/INE y FLACSO, 1996. Guatemala: Gálvez y Camposeco, 1994.

Honduras: elaborado por la Fundación para el Desarrollo Municipal, según lo indicado en la nota 7.

Nicaragua: elaborado por PADCO-Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal, según lo indicado en la nota 7.

Panamá: elaborado por IPADEM, según lo indicado en la nota 7. Para 1996 y 1997 información proporcionada por la Asociación de Municipalidades de Panamá (AMUPA).

9 De acuerdo con esto, la experiencia europea ensaya enfoques de multientidades en la organización de políticas y acciones de trabajo, identificando el carácter múltiple de los desechos para reducirlos y reservar el enterramiento para los "últimos desechos" (Beguin, en Geissmann, 1996).

10 Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales. Suscrito por el Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980.

11 Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Art. 97. Guatemala, 1990.

12 Aguilar T., Leticia y otras autoras. *Movimiento de Mujeres en Centroamérica*. Programa regional La Corriente, Nicaragua, 1997. Allí puede revisarse también la descripción del proceso político electoral reciente.

13 La existencia de formas definidas de participación ciudadana en los asuntos públicos locales, sean formales o no, permite apreciar, por un lado, la necesidad y la capacidad de las fuerzas políticas y sociales locales para hacer uso de éstos, y por el otro, la capacidad de las corporaciones municipales para dialogar con los diferentes líderes del poder local y para involucrar a las fuerzas sociales de su distrito en los asuntos públicos municipales, en particular, a lo largo del proceso de planificación y ejecución de sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

Capítulo 8 El desafío de los gobiernos locales democráticos

Convenio con la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (MCCP-UCR).

Coordinadores: Patricia Durán de Jager, directora ejecutiva de FEMICA y Fernando Zeledón, de la MCCP-UCR.

Responsables nacionales: Harry Jager, director del proyecto de desarrollo municipal y participación ciudadana del Research Triangle Institute, para El Salvador; Rolando Raudales, de la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), para Honduras; Olman Villarreal, de la Universidad de Costa Rica, para Costa Rica; Juan González, Universidad de San Carlos, para Guatemala; Aníbal Culiolis, director ejecutivo del Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM), para Panamá; Sigifredo Ramírez, del proyecto de descentralización y desarrollo municipal de PADCO, para Nicaragua.

Documento regional: Juan González (FEMICA).

Colaboradores: Olman Rojas y Concepción Orozco de Arias.

C A P Í T U L O

El desafío de la gestión del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad

Valoración general

La tragedia dejada por el paso del huracán Mitch por Centroamérica a fines de octubre de 1998 puso de relieve el grado de vulnerabilidad de la región. Nos recordó que en ella la amenaza de fenómenos naturales es permanente, los desastres son recurrentes y el riesgo está allí, siempre. Además, subrayó la importancia de profundizar acciones de desarrollo humano, pues el huracán encontró países y sociedades frágiles¹. La magnitud y el tipo de daños experimentados, además, sugiere que la prevención y la mitigación de los desastres naturales han sido tareas pospuestas en los procesos de desarrollo.

Cabe reflexionar seriamente acerca de la ruta por seguir. Ciertamente, una opción es reconstruir los daños para volver a lo mismo, a la misma fragilidad y vulnerabilidad. Pero, ¿será posible que esta tragedia represente una oportunidad para reorientar las estrategias de desarrollo en la región y lograr que la reconstrucción sea orientada por una visión del desarrollo sostenible? Si es así, ¿cuáles son áreas críticas en las que la integración regional puede contribuir a reducir la fragilidad y vulnerabilidad mediante procesos concertados entre los Estados y las sociedades del istmo?

El presente capítulo ofrece una sinopsis de las enseñanzas dejadas por las respuestas sociales e institucionales al paso del huracán Mitch, una apreciación de los factores que contribuyen a hacer de Centroamérica un territorio vulnerable, y

una perspectiva para la gestión del riesgo en el istmo. Las lecciones derivadas de los esfuerzos realizados a nivel regional, nacional y local en materia de gestión del riesgo, se ilustran mediante una somera presentación de estudios de caso. Por último, se documentan desafíos concretos para una estrategia de cooperación regional en materia de prevención y mitigación de desastres. Se espera así alimentar la reflexión general en torno al proceso de reconstrucción y transformación de Centroamérica en las próximas décadas.

Es menestar reiterar que, más que las desgracias, este documento aborda los desafíos que enfrentamos los y las centroamericanas. Por eso, sin pesimismo, ahonda en los elementos que influyen en la vulnerabilidad, y en cómo los impactos de los fenómenos naturales, a su vez, reducen las fortalezas para enfrentar los desafíos del desarrollo. Esto, visto en la escala de las personas, tiene que ver con la holgura como capacidad para sobrevivir, enfrentar las necesidades más sencillas durante la emergencia y, logrado esto, rehacer sus vidas.

Centroamérica es un territorio vulnerable con sociedades frágiles

El istmo: puente y barrera con una larga historia de fenómenos hidro-meteorológicos y telúricos

La historia geológica del istmo es relativamente reciente y ha estado marcada por una intensa actividad tectónica y volcánica. El istmo

también se ubica en la franja de tierras afectadas por el paso de ciclones y huracanes. Así, sequías e inundaciones han puntuado la historia de los pueblos centroamericanos. Muchas ciudades capitales centroamericanas fueron reubicadas a raíz de desastres sufridos por terremotos y erupciones volcánicas, por ejemplo Cartago, el Viejo León y la Antigua Guatemala. Los patrones de asentamiento de los pueblos centroamericanos, heredados desde tiempos de la colonia, promovieron una concentración en la vertiente pacífica, área marcada por mayor vulcanismo e inestabilidad sísmica. Los fértiles suelos volcánicos ocupan casi un tercio de la región y han soportado más de quinientos años de agricultura comercial.

Por su posición y su configuración geográfica, el istmo centroamericano tiene mecanismos propios para reducir la vulnerabilidad. En particular, la biodiversidad constituye un instrumento que emplea la naturaleza para reducir la vulnerabilidad ante catástrofes naturales. Recuérdesse que el istmo es un puente delgado entre océanos y sirve como embudo para el flujo de especies vivientes entre América del Norte y Suramérica. Como tal, la región contiene sitios de alto endemismo y concentra altos niveles de biodiversidad. Precisamente, autores como Norman Myers atribuyen las altas tasas de biodiversidad de los ecosistemas de montaña mesoamericanos a su alta inestabilidad geológica y climática (Myers, 1993).

Las alteraciones demográficas y territoriales del siglo XX aumentaron la vulnerabilidad

Varios factores han contribuido a aumentar la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, las inversiones públicas y privadas y la población en general. El primero tiene que ver con el constante incremento de la población y, sobre todo, con la creciente concentración de poblaciones ubicadas en escenarios multiamenaza². Las alteraciones demográficas que la mayoría de los pueblos de la región ha sufrido en los últimos cincuenta años ha generado procesos de concentración de tierras, de multiplicación de minifundios, de crisis agraria y éxodo rural hacia las ciudades (Rosero, 1999). Hace apenas treinta años, el 70% de la población habitaba zonas rurales. Se prevé que para el año 2,020 más del 60% de la población centroamericana vivirá en ciudades de más de 100,000 habitantes. Esto equivaldrá a 22 millones de habitantes (WRI, 1998).

Los procesos de migración del campo a la ciudad han ayudado a generar tasas de crecimiento exponenciales de las ciudades capitales y ciudades intermedias. Muchas de las poblaciones desplazadas por la guerra en Nicaragua, en El Salvador y Guatemala formaron contingentes de migrantes hacia las ciudades. Es sabido que la mayoría de estas poblaciones se ha ubicado en sitios no urbanizables. Estos asentamientos precarios coinciden frecuentemente con las zonas de mayor riesgo de inundaciones, deslizamientos y derrumbes. No es casualidad constatar, por ejemplo, que la mayoría de las 268 víctimas del huracán Mitch en Guatemala eran residentes de barrios marginales en zonas de alto riesgo por deslizamientos.

La vulnerabilidad también se aplica a la infraestructura pública y las inversiones privadas. Ha habido una clara tendencia a lo largo de los últimos años, bajo las directrices de políticas económicas restrictivas, hacia la reducción de presupuestos de construcción y mantenimiento de infraestructura. Las licitaciones públicas por obras de infraestructura han favorecido a menudo las opciones menos costosas, y no siempre las de mejor diseño, ni mucho menos las de menor costo de mantenimiento. Itinerarios y rutas más cortas significan a veces ahorros millonarios en el momento de la construcción de una carretera por terrenos escarpados. Sin embargo, cortes de taludes más verticales, bordas más expuestas, cunetas más pequeñas, han llevado a largo plazo a mayores costos de mantenimiento y reparación

RECUADRO 9.1

El riesgo aceptable

Analizar los patrones de asentamiento y uso de los recursos naturales en Centroamérica obliga a pensar en el **riesgo aceptable** (Maskrey, 1993). De hecho, las sociedades centroamericanas han vivido bajo riesgo siempre. Sería pecar de romántico afirmar que antes las sociedades vivían en armonía con la naturaleza. Existen en la región ejemplos de prácticas culturales y técnicas de construcción de viviendas sobre zancos, que minimizan los impactos de inundaciones y deslizamientos. Pero la inmensa mayoría de los problemas derivados de la vulnerabilidad tiene que ver con la imprevisión humana, fruto de una reducida conciencia de las amenazas existentes y de las condiciones de vulnerabilidad que las exacerbaban.

La paradoja de la percepción de los riesgos y beneficios derivados de los elementos naturales es importante de subrayar. Lo que es un recurso vital de repente se vuelve amenaza. Un río apacible que provee agua para usos domésticos de un pueblo se vuelve un agente de destrucción durante una crecida. Lo mismo se puede decir de volcanes que, por un lado, surten de fértiles suelos las laderas de la región, pero que pueden súbitamente cobrar vidas y sepultar viviendas.

de caminos. La vulnerabilidad progresiva de obras de infraestructura por mala ubicación y trazado, y por diseños defectuosos o uso de materiales inadecuados, han costado más caro al contribuyente y, a la larga, a los usuarios de estas obras.

La falta de holgura macroeconómica en la región es fuente de vulnerabilidad

Enfrentar desastres requiere capacidad para reasignar recursos o localizar nuevos, tanto para la emergencia como para la reconstrucción. Sin embargo, los países centroamericanos, en condiciones normales, no tienen holgura macroeconómica, pues presentan desbalances fiscales, comerciales y financieros, así como problemas de endeudamiento, tanto interno como externo. Frente a situaciones especiales esta ausencia de holgura se torna extraordinariamente crítica, pues existe poca capacidad para destinar fondos a la prevención, mitigación y atención de desastres.

Para aliviar la presión que imponen los desastres naturales sobre la economía se requiere contar con recursos suficientes. Dado el moderado crecimiento de la producción regional en los últimos años (3.8% anual entre 1994 y 1998) parte de estos recursos debe gestionarse en el exterior, tanto para conseguir más fondos de cooperación, como para atraer más inversiones, lograr mejores condiciones de acceso de los productos regionales a los mercados internacionales, y renegociar la deuda externa para disminuir su peso, incluyendo la posibilidad de su condonación.

Sin embargo, la búsqueda de recursos frescos se torna muy difícil. En la región, el saldo de la deuda pública externa representa, en promedio, casi el 79% del PIB. El valor extremo se presenta en Nicaragua, donde sería necesario, aportar casi tres veces el valor de la producción nacional para cancelar la deuda externa, ya que ésta representa el 270% del PIB. En Honduras y Panamá la deuda externa representa más de un 50% del PIB, en tanto que en Guatemala y Costa Rica no rebasa esa cifra.

Por su parte, el nivel de las reservas monetarias internacionales es relativamente bajo y sufre presiones debido a los aumentos periódicos en las importaciones. En algunos países, este problema se contiene gracias al influjo de remesas enviadas por los emigrantes a sus familiares (véase Capítulo 14). Sin embargo, la situación de la balanza de pagos dificulta aún más la disponibilidad de recursos para atender los desastres.

Otros aspectos que inciden sobre la falta de

holgura económica son los déficit fiscales y el estado de la infraestructura, tanto la física como la social. El promedio regional del déficit del gobierno central asciende a un 2.6% del PIB. Nicaragua y Costa Rica son los que se ven más afectados por este fenómeno (con 5.2% y 4.0% respectivamente). La infraestructura física es limitada. Ejemplo de ello es que hay pocos kilómetros de carreteras pavimentadas. El país con mayor número de líneas telefónicas por mil habitantes es Costa Rica, con unas 19, y el porcentaje de cobertura del servicio de energía eléctrica es menor al 70% de la población en cuatro países. Sólo Costa Rica y Panamá tienen índices de electrificación superiores al 80% (véase Capítulo 5).

Existe el mito de que los desastres favorecen la economía, pues en un primer momento aumenta la inversión de capital motivada por la necesidad de reconstruir o reparar los daños. Sin embargo, en el mediano plazo este efecto es cancelado por otros elementos negativos, como la reducción de los ingresos fiscales al dejarse de percibir los impuestos correspondientes a las áreas y sectores afectados por el desastre; la desviación de recursos originalmente destinados a inversiones sociales de largo plazo; el compromiso de gastos corrientes para atender emergencias y rehabilitación inmediata, así como un mayor desequilibrio en la balanza de pagos debido al incremento en las importaciones (Mora, 1999).

Las brechas de equidad reducen la holgura social para enfrentar las amenazas

Las capacidades de la gente y su disponibilidad de activos, conocimientos y valores sociales son fundamentales para enfrentar el desastre, la reconstrucción y el desarrollo de un país. Desde el punto de vista de los habitantes, esto marca la holgura social, su capacidad para sobrevivir, enfrentar las necesidades más sencillas durante la emergencia y rehacer sus vidas y haciendas.

En este sentido, el conjunto de oportunidades y mecanismos de ascenso social, acceso a servicios, condiciones básicas para evitar epidemias e infraestructura social para lograr albergue, son muy importantes para enfrentar un desastre y por supuesto, con más amplitud y sofisticación, para el crecimiento económico y el desarrollo (Proyecto Estado de la Nación, 1998). Por el contrario, la generalizada pobreza, la desnutrición, el analfabetismo, la reducida cobertura de servicios básicos o las precarias condiciones sanitarias, hacen de la emergencia algo muy complejo, pues las personas no saben cómo, o cuentan con

escasísimos recursos para minimizar los efectos de los desastres naturales.

A pesar de haber logrado avances en las últimas décadas en la mayoría de los indicadores de resultado, como los de mortalidad general e infantil, esperanza de vida, bajo peso al nacer y desnutrición global, entre otros, varios países están aún lejos de las metas internacionalmente planteadas para la región (véase Capítulo 6). Por ejemplo, según la CCAD (1998), cada veintidós minutos muere un niño por diarrea. Esto sucede en condiciones “normales”, es decir, en ausencia de desastres naturales. Al momento del desastre, todas estas características se expresan en una cantidad de fragilidades como epidemias y menores posibilidades para la obtención de alimentos. Lo mismo puede decirse del bajo acceso a servicios de saneamiento ambiental que muchos centroamericanos sufren, especialmente en las zonas rurales. En condiciones “normales”, ello

tiene una incidencia importante sobre los niveles de morbilidad y mortalidad de la región, pues se estima que entre el 60% y el 80% de todas las enfermedades se pueden atribuir al abastecimiento de agua y a un saneamiento deficiente. Es esta población debilitada la que debe luego sobrevivir a la emergencia.

Los conocimientos y las destrezas de las personas son, como se dijo, un aspecto medular para la atención de las emergencias. Empero, el mecanismo de adquisición de esa destreza por excelencia, la educación, muestra lagunas y retrasos. La tasa de analfabetismo en la región en mayores de quince años es del 29% y las diferencias entre países son grandes en este punto, pues mientras en Costa Rica ese porcentaje es del 5%, en Guatemala poco menos de la mitad de la población (44%) no sabe ni leer ni escribir (véase Capítulo 7).

La situación se torna especialmente crítica

RECUADRO 9.2

Género y desastres en Centroamérica

Enrique Gomáriz

Probablemente, el desastre provocado en Centroamérica por el huracán Mitch pasará a la historia del desarrollo regional como el suceso que logró socializar el aserto ya establecido por los especialistas dedicados al manejo de desastres: que la región presenta un cuadro de riesgos considerablemente abundante, tanto por su tipología como por sus dimensiones, siempre entendiendo por riesgos la relación que se establece entre las amenazas (principalmente fenómenos naturales) y las vulnerabilidades (debilidades internas de las sociedades para enfrentar dichos fenómenos).

En este proceso de socialización sobre la percepción del cuadro de riesgos, una evidencia comienza a emerger: los efectos y las respuestas a los desastres no son los mismos para ambos géneros. O dicho de otra forma, la incorporación de la dimensión de género en el manejo de desastres introduce un factor de calidad que es necesario tomar en consideración, tanto en el ámbito de la prevención de desastres, como en el de la promoción de la equidad de género.

Una vulnerabilidad que el desastre provo-

cado por Mitch dejó al descubierto ha consistido precisamente en esto: por un lado, los agentes en el manejo del desastre no han tomado en cuenta la dimensión de género y, por el otro, los actores que trabajan por la promoción de la mujer carecían de antecedentes sobre el tratamiento de los desastres. En breve, Mitch ha demostrado que el cruce género y desastres era todavía un casillero vacío en la región.

Sin embargo, el estudio de lo sucedido con el desastre provocado por Mitch ha puesto de manifiesto algunos aspectos relevantes de esta temática:

- a) Las vulnerabilidades y capacidades de mujeres y hombres presentan áreas comunes y áreas claramente diferenciadas.
- b) Las diferencias por sexo en cuanto a la cantidad de víctimas y afectaciones guarda relación con las condiciones de género existentes antes del desastre.
- c) Las capacidades de las mujeres –respecto de las de los hombres– crecen en el período de emergencia cuando se trata de sobrevivir en el post-desastre.
- d) Se manifiesta una alta proporción de mujeres en la coordinación de los albergues de damnificados, al mismo tiempo que las

mujeres se encargan de tareas tradicionales en los mismos (limpieza, preparación de alimentos, etc.).

e) Aparece una mayor confianza en las mujeres como agentes para canalizar la ayuda.

f) Las reacciones al estrés de mujeres y hombres muestran una diferenciación de género: las mujeres tienden a síndromes depresivos y los hombres a los de carácter maniaco (incremento de la violencia, alcoholismo, etc.).

g) La deficiencia de datos desagregados por género en el período de emergencia cobra su mayor gravedad cuando se trata de introducir la dimensión de género en los proyectos de reconstrucción (exige una difícil recuperación de información o bien realizar la integración de género a partir de criterios abstractos).

Estas y otras observaciones muestran que la dimensión de género ha de inscribirse en el actual contexto de mayor percepción regional sobre la urgencia de incorporar la prevención de los desastres en los proyectos de desarrollo, así como sobre la necesidad de la participación comunitaria en dicha prevención.

para los grupos de población que han sido marginados del desarrollo económico y social, sobre todo indígenas, migrantes y pobres. En este informe se ha documentado cómo los indígenas, que viven en condiciones más difíciles que otros grupos étnicos, tienen una esperanza de vida menor y son mayoritariamente pobres. En el Capítulo 14 se presenta información sobre los migrantes y cómo estos forman parte de los sectores más rezagados. Padecen una mayor tasa de desocupación y están en desventaja en el acceso a la educación, a servicios de salud y al mercado laboral (tanto en términos de remuneración como de calidad del trabajo), con respecto a las poblaciones nativas. Por último, todas las metodologías para la medición de la pobreza coinciden en señalar que la mayoría de la población centroamericana es pobre (véase Capítulo 7). Los pobres tienen una tasa de desempleo abierto mayor a la media, su nivel educativo es menor y trabajan fundamentalmente en el sector informal. Además, carecen de vivienda adecuada y tienen acceso limitado a servicios de agua potable y saneamiento ambiental.

Así, es difícil pensar en la mitigación del riesgo de los desastres naturales sin una red de soporte social que permita apoyar a la población en su lucha por amortiguar los peores impactos. Desarrollar y fortalecer esta red es, pues, una prioridad en la región.

Prácticas silviculturales y agrícolas potencian la vulnerabilidad

Una de las causas profundas de la vulnerabilidad ante desastres naturales tiene que ver con las prácticas silviculturales, agrícolas y ganaderas. Como trasfondo estructural de estas prácticas se debe mencionar la concentración de la tierra, el aumento vertiginoso de los minifundios en tierras de laderas y una ganadería extensiva de baja tecnificación. La ausencia de políticas crediticias y de asistencia técnica para mejorar el uso de la tierra afecta también a las poblaciones urbanas y centros productivos clave. Por ejemplo, el estudio de caso sobre los efectos del huracán Mitch en Honduras ilustra claramente que las aguas que inundaron Tegucigalpa, Choluteca y el valle del Sula provenían de tierras de laderas marcadas por una agricultura marginal de minifundio. Así, el hecho de que en las laderas estén arrinconados campesinos e indígenas, los más pobres, afectó a los valles en donde estaban localizadas las plantaciones, las haciendas y la infraestructura para la agroexportación, con la no-

table excepción de la Mosquitia hondureña y nicaragüense. Los enclaves de modernidad no pueden, entonces, desentenderse de los bolsones de pobreza.

Los desastres y sus secuelas en Centroamérica durante las últimas décadas

La secuencia de desastres en Centroamérica desde 1960

Entre 1960 y 1991, según datos de la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica (OFDA-AID), ocurrieron cerca de setenta situaciones de catástrofe natural en la región. Un inventario más reciente de fenómenos de baja intensidad (entre otros, deslizamientos e inundaciones) en ocho países de América Latina entre 1988 y 1998, identificó más de 20,000 eventos con impactos locales y nacionales. Estos incluyen tanto amenazas naturales como antropogénicas, de las cuales el 85% fue de baja magnitud y alta frecuencia (La Red, 1999).

El saldo humanitario de los desastres de alta frecuencia y baja intensidad

Una de las lecciones más importantes derivadas del estudio de los desastres en América Latina, conducido desde hace más de diez años por La Red, es que el impacto acumulado de eventos de baja intensidad y alta frecuencia es a menudo más devastador que desastres de gran envergadura como el huracán Mitch. En el Cuadro 9.2 se muestra el impacto anual promedio dejado por desastres en el istmo. Como región, Centroamérica pierde anualmente casi 5,000 vidas humanas en desastres que afectan a casi 400,000 personas en total. Estas cifras describen una zona azotada por desastres con impactos y pérdidas recurrentes y crecientes en las sociedades, las economías y los territorios, lo que periódicamente limita su desarrollo sostenible.

El alto costo económico y estructural de los desastres

En una perspectiva de largo plazo, varias décadas marcadas por desastres, el costo humano y económico de los mismos es aún más evidente. Un estudio de la CEPAL estimó que en los cinco países del Mercado Común Centroamericano los efectos por desastres naturales representaron el 2.7% del PIB para el período de 1960 a 1985 (FLACSO, 1996).

CUADRO 9.1

Centroamérica: algunos desastres naturales de gran magnitud, 1976 – 1998

Año	País	Fenómeno	Número de muertes	Pérdidas en millones de US\$
1976	Guatemala	Terremoto ^{a/}	23,000	1,200,000
1986	El Salvador	Terremoto	1,100	500,000
1988	Nicaragua	Huracán ^{b/}	116	185,000
1991	Costa Rica	Terremoto	51	19,700
1992	Nicaragua	Tsunami ^{c/}	116	13,500
1993	Honduras	Tormenta ^{d/}	103	11,000
1996	Costa Rica	Huracán	36	200
1998	Regional	Huracán	9,937	3,484,662

Notas:

a/ Un terremoto es un movimiento telúrico causado por el desplazamiento de las placas tectónicas.

b/ Un huracán es un fenómeno meteorológico con características de velocidad de vientos que superan los 33m/s y una depresión tropical con bajos niveles de presión en su centro.

c/ Un tsunami es una ola de proporciones grandes (5 metros y más), causada por un terremoto con epicentro por debajo del mar, cerca de la costa.

d/ Una tormenta es un fenómeno meteorológico con una velocidad de vientos de entre 17m/s y 32 m/s.

Fuente: Adaptado de CEPREDENAC, 1996.

CUADRO 9.2

Centroamérica: efectos promedio anuales de desastres naturales, por país 1970 – 1994

País	Muertos	Afectados
Nicaragua	3,340	59,287
Guatemala	978	156,440
Honduras	476	50,952
El Salvador	119	64,661
Panamá	13	57,020
Costa Rica	7	10,032
Total	4,933	398,392

Fuente: CEPREDENAC, 1996.

Se estima que casi el 50% de los fondos percibidos por los países latinoamericanos a través de convenios con instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se asignan para tareas de reconstrucción post-desastre (FLACSO/La-Red, 1996). Ello confirma la importancia de ampliar la holgura económica de Centroamérica para enfrentar los desastres naturales.

Una lectura crítica del impacto del huracán Mitch

El huracán Mitch, en particular, es la culminación (y la continuación) de una serie de eventos hidrometeorológicos de sequía y ciclones ocurridos en los últimos cuatro años (1995-1998). En ese período, el número de tormentas tropicales tendió a aumentar en frecuencia. Un total de 33 tormentas tropicales fueron registradas en el océano Atlántico y el mar Caribe; casi la mitad (14) ocurrió sólo en 1998, y, de ellas, 10 evolucionaron al rango de huracán (OPS/OMS, 1999). Por ello, el impacto del huracán Mitch se erige sobre el impacto acumulativo de una serie de desastres regionales, nacionales y locales sobre la resiliencia³ de los ecosistemas y la geodinámica de la región.

Mitch ocurrió después de casi dos años de efectos derivados por el ENOS (El Niño), con sequías graves en las tierras altas y costeras del Pacífico centroamericano. Este desastre, predecible y de iniciación lenta, exacerbó los efectos de prácticas agrícolas insostenibles, reduciendo aún más la cobertura boscosa y vegetal, disminuyendo la capacidad de absorción de agua de los suelos y reduciendo así el umbral de sostenibilidad y resiliencia de los geosistemas de la región. La sequía favoreció la propagación de catastróficos incendios forestales, que arrasaron en 1997 con más de un millón y medio de hectáreas de bosques en Centroamérica. De esta manera, un desastre multiplicó el impacto del otro; la combinación del impacto de la sequía con prácticas silviculturales inadecuadas como la deforestación, y con procesos de urbanización descontrolados en vertientes no edificables, así como la obstaculización de cauces de ríos, propiciaron y agravaron el impacto del huracán.

Trayectoria y comportamiento del huracán Mitch

Mitch fue el cuarto huracán más intenso en el Atlántico-Caribe desde que se llevan registros. La particularidad fue su itinerario totalmente errático. Se inició el día 22 de octubre, cuando Mitch alcanzó el grado de tormenta tropical en el mar Caribe, a unos 560 km al noreste de Puerto Limón, Costa Rica. En la madrugada del 24 de octubre, Mitch ya se había convertido en un huracán categoría 1 (de un total de cinco niveles de intensidad). A pesar de tener un desplazamiento lento, de 10 km/hora, hacia el norte, ese mismo día pasó de categoría 1 a 3. Ya para el 25 de octubre en la madrugada, el ojo de Mitch se encontraba a 360 km al sur-sureste de Gran Caimán, con vientos superiores a los 200 km/hora, lo cual le otorgaba la categoría 4. Hasta entonces parecía un huracán, como otros que ha habido en el pasado, que seguía con rumbo hacia Belice y Yucatán, para luego dirigirse hacia la costa suroeste de Cuba.

CUADRO 9.3

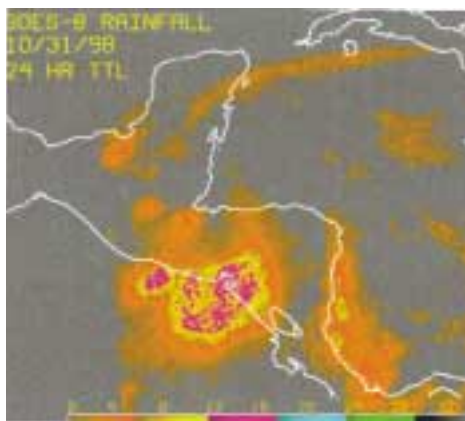
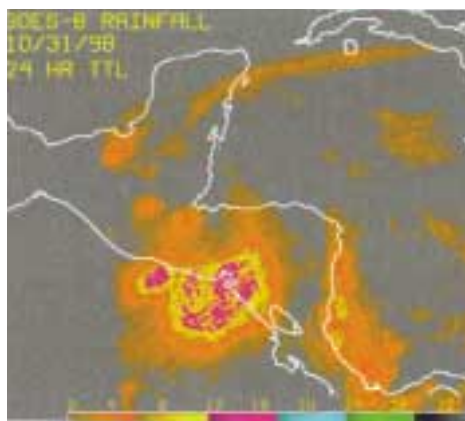
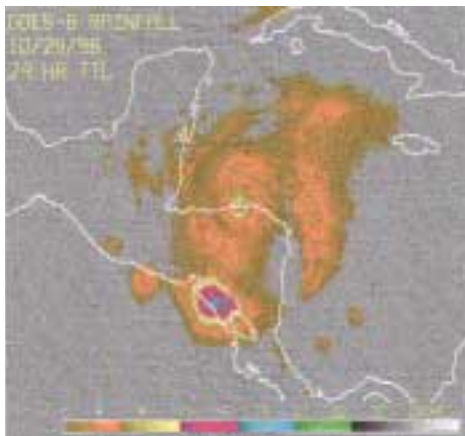
Centroamérica: efectos de los desastres en la economía regional

Evento	Efecto económico	Efecto fiscal	Efecto sobre la balanza de pagos	Pérdidas de infraestructura y capital
Managua, 1972 (terremoto)	Caída del PIB en 15%, 46% en industria y producción	Ingresos fiscales cayeron un 39%	Aumento de importaciones en 20%. Disminución de exportaciones en 20%	Se incrementaron 7 veces las necesidades de inversión
Honduras, 1974 (huracán)	Caída del PIB en 6%, 23% en agricultura	Aumento del déficit fiscal en un 79% (15% ingresos por impuestos y 60% en gastos)	Triplicación del déficit (importaciones 61% y exportaciones 66%)	Pérdidas y reducción de la producción del doble de la inversión anual
El Salvador, 1982	Caída del PIB en 2%	Incremento del déficit fiscal en un 30%	Déficit externo creció un 25%	Pérdidas equivalentes a la inversión de un año
Nicaragua, 1988	Caída del PIB en 2%, 17% en sector agrícola	Incremento del déficit fiscal en un 20%	Déficit se incrementó un 10%	Total de daños: \$839 millones
Nicaragua, 1992 (Cerro Negro)	Caída de cerca del 1% en el PIB	Incremento del déficit fiscal en 10%	Déficit se incrementó un 2%	Total de daños: \$19 millones
Nicaragua, 1992 (tsunami)	Caída de cerca del 1% en el PIB	Incremento del déficit fiscal en 5%	Déficit se incrementó un 24%	Total de daños: \$25 millones

Fuente: Adaptado de Caballeros y Zapata, 1995.

FIGURA 9.1

Huracán Mitch: distribución de lluvias del 29 al 31 de octubre de 1998



Fuente: USGS, 1999.

El 26 de octubre todo cambió. El huracán Mitch se estacionó frente a la costa caribeña de Honduras, avanzando a menos de 15 km/hora, pero con ráfagas de viento de más de 250 km/hora. Ya había alcanzado la mayor categoría cinco para un huracán. La noche del 26 y el día 27 de octubre Mitch alcanzó su máxima intensidad, azotando con vientos de hasta 285 km/hora las islas del Cisne y, sobre todo Guanaja, en las islas de la Bahía, frente a La Ceiba, Honduras. Al girar repentinamente hacia el sur el 28 de octubre, se dirigió hacia la costa caribeña de Honduras y su intensidad bajó a categoría tres. Tocó tierra en la tarde del día 29 entre Trujillo y La Ceiba, y penetró a territorio hondureño por el valle del Aguán. Durante los días 29, 30 y 31 de octubre, el territorio hondureño, el noroeste de Nicaragua y el oriente de El Salvador fueron sometidos a lluvias torrenciales que dejaron atrás destrucción y muerte. El 31 de octubre Mitch se convirtió en tormenta tropical y siguió un rumbo noroeste hacia Guatemala, Chiapas y Yucatán (OPS/OMS, 1999).

Distribución de lluvias y caudales en el tiempo y el espacio

Las lluvias asociadas con el huracán Mitch se distribuyeron entre las vertientes del Caribe y el Pacífico. Las más fuertes se registraron del 29 al 31 de octubre, distribuidas entre el golfo de Honduras, las islas de la Bahía y la Mosquitia, en el Caribe. Por otro lado, las precipitaciones se concentraron en la vertiente pacífica, en el área del golfo de Fonseca. Allí, entre Choluteca en Honduras y Chinandega en Nicaragua, se registraron niveles de precipitación diaria de hasta 500 mm. Un total de 1,600 mm de lluvia cayó en un semana en Chinandega, lo cual supera el promedio anual de precipitación en esa localidad (INETER, 1998).

Los efectos físicos: inundaciones, deslaves y derrumbes

Mitch provocó cambios severos en la geodinámica de vertientes y de sistemas hidrográficos. En la mayoría de las zonas afectadas por los procesos de erosión, transporte y depósito de sedimentos y aluviones, ha cambiado drásticamente la capacidad hidráulica de los cauces fluviales. El azolvamiento de los ríos Choluteca, Lempa, Ulúa, Cangrejal, Motagua, y en la cuenca del lago Amatitlán, ha significado una reducción notable de su capacidad para evacuar aguas de escorrentía, aumentándose así los riesgos de

inundaciones, deslizamientos, deslaves y otros procesos geomorfológicos. La fragilización de muchas vertientes y taludes a raíz del huracán significa que los umbrales de respuesta a eventos hidrometeorológicos de fuerte magnitud han sido reducidos. Existe una real amenaza en muchas de las principales ciudades, de que la próxima estación de lluvias pueda generar avenidas comparables a las ocasionadas por Mitch.

Así, el Ministerio de Transportes de Nicaragua calculó que las avenidas máximas registradas en Chinandega, Estelí, Jinotega y Matagalpa superaron nueve veces los caudales promedio (González, 1998). Una misión de estimación del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) sobre el impacto de Mitch encontró cientos de miles de derrumbes y deslizamientos en Honduras (USGS, 1998). Los deslaves contribuyeron al azolvamiento masivo de los principales ríos de Honduras, en particular el Choluteca, el Aguan, el Chamelecón y el Ulúa.

Entre las tragedias más tristemente notorias de este desastre está el deslave ocurrido en las faldas del volcán Casita, cerca de Chinandega, Nicaragua. Al saturarse de aguas pluviales, una porción del cráter del volcán cedió, dando lugar a un deslave de aproximadamente 20 km de longitud y entre 2 y 3 km de ancho, que sepultó a su paso varias comunidades campesinas del municipio de Posoltega. Un saldo desolador de más de 2,000 muertos. En Honduras, las avenidas máximas en los ríos Choluteca, Chamelecón y Ulúa generaron estragos. Estas inundaciones fueron agravadas, en el caso de Tegucigalpa, por el rebasamiento de represas aguas arriba de la ciudad. Varios deslizamientos sepultaron barrios enteros, sobre todo en el área popular del Berrinche. Sólo en la ciudad de Choluteca más

de 3,000 viviendas fueron destruidas por el río. El pueblo de Morolica, aguas arriba de Choluteca, fue borrado del mapa. En San Jorge Chamelecón, como en gran parte del valle del Sula, los daños a infraestructura social, vial y productiva fueron cuantiosos.

El saldo humanitario de Mitch

El impacto humanitario y económico desencadenado por el paso del huracán Mitch por Centroamérica en los últimos días de octubre de 1998 desafía la imaginación. En pocos días, la vulnerabilidad física y social de la región quedó al desnudo. El huracán afectó directamente a uno de cada diez centroamericanos. Desde luego, golpeó mucho más a algunos países que a otros, en particular a Honduras, donde casi una cuarta parte de la población quedó afectada, y a Nicaragua, con casi un 20%. Un total de 9,937 muertos y 9,091 desaparecidos y una destrucción masiva de infraestructura productiva, vial y habitacional dejó a su paso el rápido evento. Además del dolor producido por la pérdida de vidas humanas, los evacuados sumaron más de 2.3 millones (casi el 8% de la población regional) y los damnificados, 1,965,957 (el 6% de la población), se vieron obligados a acudir a albergues temporales ante la destrucción de sus viviendas, pueblos y cultivos.

El impacto sobre la producción, las viviendas y la infraestructura pública

Más de 76,000 viviendas fueron afectadas o destruidas, un total de 479 puentes quedaron dañados (215 sólo en Honduras) y casi 2,000 acueductos fueron averiados por el desastre. En

CUADRO 9.4

Centroamérica: impacto social del huracán Mitch

País	Muertos	Desaparecidos	Heridos	Damnificados	Evacuados	Viviendas afectadas	Puentes afectados	Acueductos dañados
Honduras	6,600	8,052	11,998	1,393,669	2,100,721		215	1,683
Nicaragua	2,823	885	254	368,261		41,420	63	79
Guatemala	268	121	280	108,607	104,016	21,625	121	60
El Salvador	240	29		84,005	49,000	10,372	10	155
Costa Rica	4	4		3,007	5,500	965	69	12
Panamá	2			8,408	602	1,933	1	
Belice					75,000			
Total	9,937	9,091	12,532	1,965,957	2,334,839	76,315	479	1,989

Fuente: CEPREDENAC, 1999; OPS/OMS-Revista MASICA, 1999.

Guatemala, varios departamentos quedaron in-comunicados y sin fluido eléctrico; 72 carreteras quedaron interrumpidas y 167 km de la ruta de ferrocarril entre Zacapa y Puerto Barrios resultaron dañados. El impacto sobre el sector educativo arrojó 2,624 centros afectados, con 10,496 aulas y 429,840 pupitres dañados. A su paso por la costa atlántica de Honduras, la tormenta dejó inundaciones extensivas, siendo las islas de la Bahía y las áreas de La Ceiba, Tocoa y Trujillo las más severamente afectadas. San Pedro Sula, segunda ciudad del país e importante nodo económico regional, quedó bajo el agua.

La Carretera Interamericana entre Honduras, El Salvador y Nicaragua quedó interrumpida en varios tramos y aproximadamente 1,364 km de carretera fueron dañados en Nicaragua. El tráfico entre Matagalpa, Estelí, Jinotega, León y Chinandega resultó interrumpido por semanas después del paso del huracán. En ese mismo país se reportaron 325 centros educativos afectados, con aproximadamente 1,300 aulas dañadas y 52,000 pupitres deteriorados. A pocos días del inicio de la cosecha, el 80% de los cultivos de café se había perdido.

En El Salvador, las zonas más afectadas por la

tormenta tropical Mitch están ubicadas en la zona oriental fronteriza con Honduras. Los departamentos que más sufrieron fueron La Unión, San Miguel, San Vicente, Usulután, Sonsonate, La Libertad y La Paz. También resultaron afectadas las islas del golfo de Fonseca. La mayoría de las pérdidas se debió a inundaciones y deslizamientos. El gobierno nacional declaró el estado de calamidad pública durante 32 días. En Costa Rica hubo pérdidas por daños en el agro y vías de comunicación, según la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y autoridades del sector agropecuario. Se registraron 39 centros afectados y 140 aulas dañadas.

La CEPAL ha calculado el monto total de daños en US\$ 6,300 millones, incluyendo daños directos por US\$ 3,100 millones y daños indirectos derivados del desastre estimados en US\$ 2,918. En casi todos los países afectados se redujo la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Real: 1.5% en Guatemala, 2% en El Salvador, 4% en Nicaragua y 2% en Honduras (Avendaño, 1999).

Experiencias esperanzadoras de gestión del riesgo en Centroamérica

La magnitud del impacto del huracán Mitch no debe ocultar un hecho importante. En la región se han ido desarrollando experiencias concretas para fortalecer la capacidad de las sociedades en la gestión del riesgo (Recuadro 9.3). Ciertamente se trata de acciones puntuales, de carácter local, y no de políticas de Estado, pero son señales esperanzadoras. Sugieren que, cuando se involucra a las poblaciones y sus gobiernos locales y se crean incentivos económicos e institucionales, las personas son capaces de actuar con eficiencia ante las emergencias y minimizar las pérdidas humanas y materiales. También estas experiencias nos recuerdan, lamentablemente, su carácter aislado y el largo trecho por recorrer para lograr la prevención y mitigación eficaz del impacto de los desastres naturales.

El manejo de cuencas hidrográficas reduce el riesgo por inundaciones

La cuenca del río Coyolate en Guatemala

El proyecto de reducción del riesgo por inundación en la cuenca del río Coyolate, en Guatemala, llevado a cabo por CEPREDENAC y financiado por la Agencia Sueca para Desarrollo Internacional (ASDI), tiene como objetivo mejorar

RECUADRO 9.3

Definiciones y vertientes de acción para la gestión del riesgo

Recientes avances conceptuales en la gestión global de los desastres han obligado a distinguir los tiempos y los conjuntos de actividades ligadas a la gestión del riesgo. Es conveniente distinguir entre la gestión y el manejo y administración de desastres. Existen cuatro vertientes de la gestión del riesgo:

► **La gestión de amenazas.** Busca reducir la probabilidad de amenazas físicas, incluyendo las capacidades de teledetección, telemetría, modelización y pronósticos. Supone un dominio de la información y su comunicación a agencias clave. La gestión del riesgo también implica articular escalas de análisis, definir niveles de intervención y horizontes en el tiempo.

► **La gestión de vulnerabilidades.** Son las acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante amenazas físicas. Pasa por mejorar la gestión

ambiental y el bienestar social y económico de la población, así como por el diseño y la construcción de infraestructura habitacional, vial y productiva adecuada a las amenazas.

► **La gestión de la emergencia.** Se refiere a la capacidad de respuesta institucional ante un desastre, mediante mecanismos de alerta temprana, sistemas de comunicaciones e instancias de coordinación y mando tanto a nivel nacional como local para proteger vidas, evacuar poblaciones, desarrollar tareas de defensa civil.

► **La gestión de la rehabilitación y la reconstrucción.** Comprende aquellas actividades que buscan restaurar, reactivar y garantizar condiciones para el bienestar social, la reorganización de la producción y la actividad económica en una marco territorial ordenado.

Fuente: Lavell, 1996.

las capacidades locales de monitoreo, análisis y pronóstico de inundaciones. Ejecutado mediante de la Comisión Nacional de Reducción de Desastres (CONRED), el proyecto ha permitido fortalecer las capacidades de las comunidades de la cuenca media del río Coyolate, para prevenir y mitigar los efectos de inundaciones periódicas en la zona. El proyecto ha servido de modelo para ser replicado en otras comunidades rurales y urbanas en Guatemala, así como en Centroamérica.

En la primera etapa del proyecto se identificó la población de Santa Lucía Cotzumalguapa como comunidad piloto. Se instaló en la sede de la Alcaldía la primera estación de monitoreo meteorológico local para la alerta temprana de inundaciones. Luego se integró el Comité Municipal de Reducción de Desastres (COMRED). A este primer componente de alerta temprana se le agregó un componente de mitigación, seleccionando las comunidades de mayor riesgo en la cuenca baja del río Coyolate y creando comités locales de reducción de desastres. Esta estructura de respuesta institucional le permitió a la COMRED dar alertas tempranas por inundaciones, dar seguimiento a las acciones de prevención y mitigación y así contribuir a la reducción del riesgo en la zona.

El huracán Mitch permitió comprobar la efectividad del sistema de alerta local. Los informes meteorológicos emanados del Comité Municipal permitieron dar la alerta a los pobladores, y los comités locales de reducción de desastres pudieron tomar las medidas necesarias para proteger las poblaciones, las viviendas y las inversiones productivas. No hubo pérdida de vidas. El establecimiento de esta red de monitoreo, y de los comités locales de reducción de desastres en la cuenca del río, cuenta con un alto nivel de respaldo y apoyo voluntario por parte de las comunidades de la zona. El proyecto ha generado un proceso de apropiación de las estructuras y mecanismos de alerta temprana y respuesta institucional a nivel local. Esto ha sido uno de los principales motivos del éxito del proyecto y de las razones para su replicabilidad.

El desarrollo rural y mejores prácticas agrícolas y silviculturales previenen desastres

Programa Socioambiental y de Desarrollo Agroforestal (POSAF), Nicaragua

El programa POSAF inició operaciones el 1 de marzo de 1996 y su período de ejecución es de cinco años. Su objetivo principal es inducir el cambio de sistemas tradicionales de producción hacia sistemas productivos ambientalmente sos-

tenibles en cuencas hidrográficas prioritarias. La acción planificadora del POSAF se basa en el concepto de planificación de cuencas hidrográficas desarrollado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA), el que tiene a su cargo la unidad ejecutora del programa (MARENA, 1999).

En octubre de 1996 la unidad ejecutora realizó la convocatoria a los organismos nacionales interesados en acreditarse como coejecutores del programa. En la actualidad participan 38 organizaciones no gubernamentales, asociaciones, cooperativas y municipalidades. En cada territorio donde actúa el programa se creó un Comité Técnico Local (CTL), formado por el delegado de MARENA, el coordinador territorial, un representante de las alcaldías que tienen influencia en la cuenca y un delegado de los organismos coejecutores.

Los elementos principales de la estrategia del POSAF son:

- ▶ Apoyo a las organizaciones locales para desarrollar nuevos sistemas productivos.
- ▶ Formulación de planes de asistencia técnica basados en necesidades locales.
- ▶ Alianzas estratégicas a nivel nacional y a nivel de cuenca.
- ▶ Integración de los actores institucionales en la ejecución de planes de manejo de microcuencas.
- ▶ Desarrollo de la participación de las mujeres en la gestión ambiental.
- ▶ Capacitación y promoción de los procesos locales de gestión de recursos naturales.

El POSAF concentra sus acciones en territorios con alto deterioro de sus recursos naturales renovables, como la zona central norte, Managua y Carazo, en la región del Pacífico. También desarrolla acciones en la zona noreste de la Región Autónoma del Atlántico Norte, donde existen bosques naturales que requieren protección y recuperación.

El paso del huracán Mitch por el norte de Nicaragua afectó más las fincas del componente agrícola y pecuario del proyecto que el sector forestal. Mientras dos terceras partes de las fincas agrícolas y ganaderas se vieron afectadas por deslizamientos, deslaves e inundaciones, sólo una quinta parte de las fincas con manejo forestal sufrió los efectos destructores de Mitch.

Generación de ingresos y gestión ambiental en Arenal, Costa Rica

Una novedosa iniciativa de combinar la generación de ingresos para la población con la

gestión ambiental es el proyecto que se desarrolla en el Área de Conservación Arenal (ACA), en el noroeste de Costa Rica. El ACA cubre 260,000 hectáreas, de las cuales 116,000 son áreas silvestres protegidas y las restantes conforman el área de influencia donde viven más de 100,000 personas. Esta iniciativa trabaja en el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión medioambiental y financiera, mediante procesos participativos de planificación y desarrollo. Para ello se han establecido entidades permanentes de coordinación y consulta con organizaciones de la sociedad civil, para poner en marcha el plan general de uso de la tierra del ACA.

Paralelamente se ejecuta el plan de manejo de la cuenca del embalse del Arenal ante eventos como el huracán Mitch, para lograr la sostenibilidad de los recursos naturales de la cuenca del embalse. Dicha cuenca es, en Costa Rica, la más importante para la producción hidroeléctrica nacional y alimenta vastos territorios de irrigación de la planicie de Guanacaste.

El modelo de administración y desarrollo sostenible del ACA ha sido motivo de interés por parte de diversas organizaciones y grupos, pues ha otorgado poderes a los actores locales, quienes en muchos casos han recibido beneficios económicos y humanos gracias a la administración del uso sostenible de la tierra. La creación de oportunidades significativas para aquellos que participan en las decisiones que afectan su relación con la tierra constituye el elemento más atractivo del modelo ACA. La mitigación de los efectos del huracán Mitch en la zona permite valorar aún más positivamente la experiencia de la región Arenal.

El programa Lempira Sur en Honduras

El proyecto de desarrollo rural en el sur de Lempira, Honduras, actúa en una zona caracterizada por su pobreza y aislamiento y es ilustrativo de una estrategia multidimensional.⁴ Su punto de partida es la finca, y busca un proceso de capitalización basado en las ofertas tecnológicas y el ahorro a corto plazo para lograr la garantía alimentaria de las familias, lo cual facilita la diversificación productiva y la conservación del ambiente. En el ámbito comunitario, se procura el manejo participativo de las microcuencas. Para ello se fomenta la organización local, a fin de garantizar préstamos para apoyar inversiones en materia de conservación, nexos con el mercado y valor agregado. En el ámbito municipal, el proyecto apoya la gestión del desarrollo en asocia-

ción con otras agencias de cooperación, para mejorar las condiciones de infraestructura y la formación de recursos. Se busca crear una organización municipal con capacidad para garantizar el ordenamiento territorial. En los tres ámbitos, la cuenca es la unidad de planificación ambiental, para lo cual se requiere un proceso de inversión que garantice la recurrencia y pago de los servicios ambientales generados, entre ellos agua, biodiversidad, bosque, leña y carbono.

El manejo en las fincas ha permitido la difusión de nuevas tecnologías productivas para evitar las quemadas e incentivar el manejo de rastrojo y semillas certificadas. La adopción selectiva de estas tecnologías por productores de avanzada fue clave para su masificación luego de El Niño, gracias al efecto demostrativo de las prácticas. Complementariamente se han organizado los sistemas alternos comunales de ahorro y financiamiento, que han apoyado la capitalización de las fincas.

La elevación de los rendimientos ha permitido entrar a la fase de la generación de valor agregado, incorporando la producción artesanal de silos, la diversificación con pequeños sistemas de riego y un enfoque básico de integración al mercado. Paralelamente, las juntas de agua y las municipalidades han realizado acciones para evitar las quemadas y garantizar así un mejor manejo de la cuenca. Con los excedentes productivos y el apoyo a sistemas de riego, se ha dinamizado el mercado y ha surgido una demanda por la generación de valor agregado y la gestión organizada del manejo ambiental.

La tercera fase ha sido la consolidación de los sistemas productivos con elementos de tecnificación complejos, diversificados y que involucran el manejo de paisaje. Esto, sin embargo, ha puesto en evidencia la falta de técnicos para acompañar a los productores de avanzada, por lo que se ha iniciado el programa de reforma curricular, con el objetivo de formar recursos humanos de la zona en el uso de prácticas como las mencionadas y en el desarrollo tecnológico.

Una baja inversión en obras de protección salva fuertes inversiones en infraestructura

Proyecto Geotérmico de Momotombo, Nicaragua

El campo geotérmico Momotombo está localizado en el municipio de La Paz Centro, departamento de León, y se sitúa en el sector sureste del departamento, a 80 km de la capital de Nicaragua. Es una de las primeras plantas de genera-

ción eléctrica por geotermia en Centroamérica y constituye una de las principales fuentes de energía de Nicaragua.

Este proyecto, financiado por el BID, involucró actividades que se encaminaron a lograr el 100% de reinyección de las aguas residuales dejadas por la generación geotérmica, mediante la conexión de pozos de producción al sistema de reinyección. También se incluyó la protección del suelo y la mitigación de los daños ocasionados por las descargas de aguas residuales, comprendiendo el control y manejo de las cuencas por medio de la reforestación, la construcción de canales a nivel para el mejoramiento de la infiltración de las aguas pluviales y su desvío de la zona central donde se localizan las lagunas de evaporación, así como la construcción y rehabilitación de las lagunas de evaporación que funcionan como plan contingente en caso de fallo del sistema de reinyección.

Tanto los canales a nivel como las lagunas de evaporación y el vivero forestal se construyeron de manera flexible, con el fin de mantenerlas como obras de inversión a bajo costo. El costo de la ejecución de las obras de protección equivale a US\$ 27,412 y protege una inversión de aproximadamente cien millones de dólares correspondiente a las instalaciones, equipos y plataformas de pozos. Permite mantener una producción promedio de electricidad con base en energía geotérmica de 15 MW (INE/BID, 1999).

El huracán Mitch provocó daños parciales en la infraestructura local del campo Momotombo, especialmente en caminos, puentes, instalaciones, plataformas de pozos y equipos superficiales. Sin embargo, los destrozos hubiesen sido totales de no haber existido las obras de protección mencionadas, como los canales a nivel y la reforestación.

Una rápida respuesta institucional y la gestión local del riesgo salvan vidas

Las radios locales y la acción comunitaria en Nicaragua y El Salvador

La Radio Nicarao, de Jalapa, en Nicaragua, sintonizó cadenas de emisoras en Honduras y otras emisiones de onda corta del continente para informarse de la inminencia y gravedad del impacto de Mitch. Frente a la indecisión de las autoridades locales y la ausencia de directivas de la Comisión Nacional de Emergencia, la emisora tomó la responsabilidad de alertar a la población local, organizar la evacuación de las personas hacia sitios más elevados y administrar las primeras

distribuciones de provisiones. Se estima que tres mil vidas fueron salvadas de esta manera.

En Wiwili, Nicaragua, el huracán derribó la antena de la radio local. Los periodistas, quienes también se habían mantenido informados por medio de una radio de onda corta, continuaron con el trabajo de alertar al pueblo por medio de megáfonos y organizaron la evacuación de la población de la ribera del río Coco hacia sitios protegidos (ICCADES, 1999).

Fortalecimiento de estructuras locales de mitigación en La Masica y Arizona, Honduras

Los sistemas de alerta temprana (SAT), operados en el ámbito local mediante el uso de sistemas rudimentarios de monitoreo de amenazas, sistemas robustos de radiocomunicación y sustentados por capacidades locales de organización, planificación y gestión son, probablemente, la forma más efectiva de evitar la pérdida de vidas por desastres naturales en Centroamérica. El hecho de que la mayoría de los desastres que suceden en la región sea de pequeña a mediana escala, y asociada a amenazas hidrometeorológicas, significa que los SAT podrían ser una punta de lanza para una estrategia regional efectiva para la reducción de riesgos.

La Masica es un municipio en el departamento de Atlántida, ubicado en la costa del Caribe entre Tela y La Ceiba, Honduras. En los últimos años varios proyectos han contribuido a la instalación de un SAT y al fortalecimiento de la capacidad local para la gestión de riesgos. El SAT de La Masica consiste en la instalación de cinco pluviómetros y escalas para medir los caudales en diferentes puntos de las cuencas, conectados por radio con la municipalidad. Además, varias actividades de planificación y de capacitación han generado planes de contingencia.

A pesar de ciertas debilidades (radios y equipos de medición insuficientes o en mal estado) el comportamiento del SAT frente al huracán Mitch fue fundamentalmente positivo, ya que no se reportó ninguna pérdida de vidas en el municipio, no obstante la magnitud de las inundaciones. El monitoreo de la crecida de los ríos en forma empírica y la transmisión de la información respectiva permitieron organizar las evacuaciones, donde éstas fueron necesarias.

Por su parte, la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula (CEVS) mantiene su propia red de estaciones hidrométricas. Al ocurrir el huracán Mitch operaban siete estaciones hidrométricas en las cuencas de los ríos Chamelecón y Ulúa. Estas

estaciones funcionan mediante lecturas manuales que se transmiten luego por radio a la CEVS, en San Pedro de Sula, donde son procesadas para determinar la forma y magnitud de las crecidas. El estudio de datos de años pasados le permitió a la CEVS fijar niveles de alerta amarilla y roja, los que fueron comunicados al Comité de Emergencia Regional con cinco a siete horas de anticipación a la entrada de una onda de crecida al valle. Una vez recibidos los pronósticos de la CEVS, se activaron los planes de emergencia, incluyendo las evacuaciones pertinentes.

En ocasión del huracán Mitch, el SAT del valle de Sula funcionó con una eficiencia relativamente alta. Considerando el tamaño de la población expuesta y la magnitud extraordinaria de la crecida, se logró salvar gran cantidad de vidas, lo que sin duda es un éxito. En este caso, la efectividad del SAT se sustentó en el hecho de que un proceso de organización, capacitación y planificación mejoró la capacidad en el ámbito local de traducir los pronósticos de inundación en acciones efectivas de evacuación. Otros mecanismos más sofisticados (las estaciones telemétricas, como sistema de alerta temprana manejados por el proyecto de prevención y mitigación de riesgos de desastres causados por inundaciones en el valle de Sula) presentaron varias debilidades al no tener la flexibilidad, la capacidad de adaptarse y la resistencia para poder absorber el impacto de

problemas de este tipo sin comprometer su funcionamiento. Entre las estaciones telemétricas y la toma de decisiones locales existe una cadena compleja, con una alta probabilidad de fallas en cualquier eslabón, lo que incrementa considerablemente la vulnerabilidad de este sistema. Otra debilidad del mismo es el poco espacio dejado a los componentes de comunicación y gestión local.

La experiencia demuestra que los SAT, como sistemas integrados dentro de la gestión de riesgos en el ámbito local, son eficaces, aun cuando el monitoreo de las amenazas y el pronóstico de riesgos sean rústicos. Refuerza la convicción de que los SAT son más efectivos en la medida en que haya una adecuada coordinación local entre todos los actores. Además, muestra la importancia de la comunicación, planificación, capacitación y organización local para la gestión de emergencias.

El desafío de una gestión del riesgo como política centroamericana

A este punto, pueden enunciarse tres afirmaciones. Primero, vivir en riesgo es inherente a Centroamérica; sin embargo, esto no debe ser motivo para adoptar una actitud de resignación pasiva. Segundo, un desastre como el huracán Mitch, además de evidenciar la vulnerabilidad de la región, mostró que los desastres no “paran” en

RECUADRO 9.4

Falta de articulación entre proyectos regionales

Las propuestas del Corredor Logístico Centroamericano y la del Corredor Biológico Mesoamericano fueron generadas por dos sectores que rara vez interactúan y mucho menos colaboran. Estos dos macroproyectos de ordenamiento territorial a escala regional parten de premisas opuestas. El Corredor Logístico enfoca la necesidad de modernizar la red vial centroamericana, obsoleta más de cuarenta años después de la construcción de la Carretera Interamericana. Incluye en su visión la necesidad de facilitar la integración de obras viales y portuarias, agilizar las aduanas y las capacidades de movilizar bienes y servicios a través de la región, sin

considerar el riesgo y la vulnerabilidad. El Corredor Biológico se centra en la gestión del extraordinario patrimonio natural y cultural del istmo centroamericano. Enfatiza en la articulación entre sistemas nacionales de áreas protegidas, mediante la creación de corredores biológicos en los cuales se priorizarán actividades agroforestales, de restauración productiva del paisaje y aprovechamiento del patrimonio cultural y arqueológico de la región.

Estas dos visiones no han sido articuladas, precisamente por emanar de enfoques sectoriales distintos. Son necesarias ambas visiones del desarrollo de Centroamérica. Un punto de encuentro es el manejo de las cuencas hidro-

gráficas. La mayoría de las cuencas altas de la región, y en particular las que suplen de agua potable las grandes ciudades, se encuentran bajo alguna forma de protección (como parque nacional, refugio o reserva). La viabilidad a largo plazo de inversiones productivas, obras viales y líneas de transmisión eléctrica depende de su grado de vulnerabilidad. Cabe afirmar, entonces, que el Corredor Biológico Mesoamericano puede contribuir a reducir la vulnerabilidad del Corredor Logístico Centroamericano.

Fuente: INCAE, 1998.

las fronteras políticas; no obstante, existen dificultades para establecer estrategias regionales para la gestión del riesgo. Tercero, en Centroamérica los desastres han sido vistos como interrupciones en los procesos de desarrollo. Consecuentemente, la fase de reconstrucción se ha orientado hacia la restauración del sistema original afectado por el desastre, sin considerar los problemas endémicos y las vulnerabilidades que pudieran caracterizarlo.

El análisis de la vulnerabilidad en la región obliga a considerar los factores conducentes a la estabilidad, diversidad, sostenibilidad y resiliencia de los sistemas sociales y naturales. Un análisis innovador de la vulnerabilidad del tejido urbano e industrial ha sido propuesto por la OEA, enfocando la capacidad de resiliencia de los principales corredores comerciales de América Latina. En particular, se pretende atacar las causas de la vulnerabilidad de los sistemas viales, energéticos y de servicios públicos (agua, saneamiento, salud) ante amenazas naturales, socionaturales e industriales (Bender, 1997).

De allí la importancia de desarrollar una estrategia regional de gestión del riesgo basada, en primer lugar, en la identificación y evaluación de los daños, insumos clave en la promoción de una verdadera reconstrucción, y no una mera restauración del escenario del próximo desastre. Una de las tareas imprescindibles es la identificación y priorización de actividades estratégicas, que permitan realizar una intervención en puntos sensibles y garantizar un balance adecuado sobre la demanda de soluciones. Esto, a su vez, permitirá generar proyectos de reconstrucción que tengan impacto sobre grandes segmentos de la población y sobre actividades estratégicas de índole macroeconómica.

Urge reducir los factores agravantes de las amenazas

Es necesario encarar los factores que magnifican o intensifican los efectos naturales de un desastre. Por ejemplo, si las prácticas agrícolas o ganaderas en laderas en las partes altas de las cuencas son responsables de un aumento en la escorrentía y en el volumen de agua acarreado por los cauces fluviales, se debe fomentar buenas prácticas de forestería comunitaria, conservación del suelo y manejo del agua y el fuego. En este esfuerzo por reducir los factores agravantes de las amenazas se puede también recurrir a instrumentos de ordenamiento territorial, educación ambiental, estimaciones de impacto ambiental y la aplicación de normas ambientales a los proce-

RECUADRO 9.5

Consolidar la función amortiguadora de las áreas protegidas, cuencas hidrográficas y humedales

El papel de la gestión ambiental en la reducción de la vulnerabilidad ante eventos hidrometeorológicos extremos como el huracán Mitch se puede articular en torno a tres ejes particulares. En primera instancia debe considerarse la protección de ecosistemas de importancia tanto biológica como geomorfológica, como los bosques nubosos de altura, por su enorme capacidad de almacenamiento de agua pluvial y su función en la regulación de caudales de las principales cuencas urbanas de la región. El enfoque también debería girar en torno al manejo de cuencas hidrográficas, particularmente las cuencas muy urbanizadas. Es necesario reducir la contaminación y sobre todo la obstrucción de lechos que contribuyen a menguar la capacidad hi-

dráulica de los cauces fluviales y a aumentar las inundaciones urbanas. Finalmente, mucha atención debe ser volcada hacia la función de los humedales costeros y palustrinos como amortiguadores. Los humedales absorben los excedentes de caudal de los ríos, reducen su velocidad, depositan los sedimentos en suspensión y purifican las aguas que los atraviesan. Sin embargo, muchos ecosistemas de humedales costeros han sido objeto de crecientes presiones, como resultado de desarrollos turísticos, el establecimiento de granjas de cultivo de camarones y la expansión urbana. Esto ha limitado su capacidad de absorber bruscos aumentos en los caudales y en la carga de sedimentos; por ende, ha aumentado el riesgo de inundaciones en zonas costeras.

tos de desarrollo de infraestructura. También se puede enfocar el tema del manejo de cuencas hidrográficas, el mantenimiento de cauces con buena capacidad hidráulica, los niveles de azolvamiento y obstaculización de la capacidad hidráulica de los principales ríos, lagunas, lagos y represas. Es asimismo importante valorar el rol de los sistemas nacionales de áreas protegidas, ecosistemas de montaña como bosques nubosos, nubiselvas, bosques de galería, así como los humedales palustrinos, estuarinos y marino-costeros, por su capacidad de absorción de precipitaciones y de regulación de caudales máximos.

Urge reducir la vulnerabilidad en la región

Para reducir la vulnerabilidad es necesario analizar la ocupación, uso y manejo del territorio, de acuerdo con el potencial de sus recursos naturales, sus procesos geodinámicos y sus características culturales, es decir, ordenar, usar y manejar adecuadamente los recursos naturales dentro de un contexto de gestión ambiental. Para afinar estos instrumentos de gestión es preciso determinar cuáles son las poblaciones,

asentamientos e infraestructuras más vulnerables a desastres naturales.

Los niveles de exposición de poblaciones a calamidades dependen de varios factores:

- ▀ Ubicación de asentamientos, diseño y construcción de viviendas, pueblos e infraestructura vial o de producción de energía en áreas de alto riesgo de inundaciones, deslizamientos o deslaves.

- ▀ Diseños y construcciones inadecuados de estructuras tanto habitacionales como de infraestructura pública, que los hacen vulnerables ante terremotos, inundaciones, fracturaciones o deslizamientos.

- ▀ Condiciones socioeconómicas precarias que puedan aumentar la vulnerabilidad de poblaciones ante un desastre, intensificando los efectos de enfermedades y la pérdida de vidas.

La combinación de los factores anteriores crea una falta de ordenamiento territorial que genera lo que Maskrey llama la “vulnerabilidad progresiva” (1998). Dentro de la concepción progresiva de vulnerabilidad, la inadecuada ubicación de asentamientos, los diseños deficientes y la pobreza se suman al envejecimiento y al deterioro de estructuras por falta de mantenimiento. Entre las medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad física se puede mencionar la aplicación de normas de calidad para el diseño y la construcción de obras públicas, así como de instrumentos de análisis de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y la ubicación de viviendas e infraestructura pública en zonas de riesgo. Es fundamental que los gobiernos y los organismos internacionales de cooperación financiera y técnica tengan presente que, en la etapa de la reconstrucción, todos los proyectos deberán incluir el análisis de riesgo, al igual que la identificación de las acciones de prevención y mitigación tendientes a reducir la vulnerabilidad.

Atacar los factores estructurales que aumentan la vulnerabilidad social y progresiva requiere de políticas de largo plazo dirigidas a mejorar la educación, la salud y los factores de movilidad social, así como opciones productivas económica, social y ambientalmente sostenibles. Mejorar la holgura económica y la condición social de las sociedades centroamericanas es un también un desafío para aminorar su fragilidad y vulnerabilidad.

Urge fortalecer la respuesta institucional ante los desastres

Una prioridad en Centroamérica es la adecuación de los marcos jurídicos para la

prevención y mitigación de los efectos de los desastres. Sin embargo, un marco jurídico adecuado, o una gama de instrumentos idóneos y adaptados, no es suficiente si no se tiene una clara concepción de los actores institucionales y no institucionales involucrados. Esto obliga a pensar los niveles de intervención, el marco institucional y los mecanismos para aplicar la prevención y mitigación, así como para responder a situaciones de emergencia (*preparedness*). Es importante recalcar la necesidad de definir las instancias de ejecución y las agencias a cargo de aplicar estas medidas. La respuesta institucional se extiende desde niveles de autoridades nacionales (comisiones nacionales de emergencias, defensa civil, ministerios de ambiente y recursos naturales, ministerios de transporte, vivienda y urbanismo) hasta instancias coordinadoras (comisiones de desarrollo sostenible) y entidades locales (gobiernos locales, asociaciones de municipios, alcaldías, comités municipales de desarrollo, de emergencias, organizaciones comunales, gremiales, sociales y las de promoción del desarrollo).

A menudo estas instancias se encuentran débilmente articuladas, poco coordinadas y generalmente en situación de conflicto y duplicación de competencias, mandatos y niveles de agencia. Existe una clara necesidad de crear una red de intervención institucional, para fortalecer las funciones de coordinación y fiscalización en los ámbitos nacional y local. El principio jurídico de la subsidiariedad permite al gobierno central delegar responsabilidades, descentralizando las funciones propias de gestión y control ambiental al nivel local y comunal. Las organizaciones comunales y los municipios son clave para la prevención y mitigación, como lo muestran los casos presentados en este capítulo. Las autoridades nacionales debieran normar, fiscalizar y acompañar estos procesos de gestión local del riesgo.

La tragedia ocasionada por el huracán Mitch obliga a replantear el papel de las instituciones de defensa civil y las comisiones nacionales de emergencia. La función reactiva ante contingencias y emergencias de muchas instituciones debe complementarse con un enfoque más proactivo de mitigación y prevención. Sin embargo, son a menudo instituciones especializadas, con estructuras de mando organizadas para atender emergencias y no para asumir la compleja tarea de prevenir y mitigar desastres. Esto se puede lograr mediante instituciones articuladoras que permitan complementar las capacidades nacionales y locales de respuesta a desastres con información

RECUADRO 9.6

La vulnerabilidad, la ubicación y el diseño de infraestructura vial, energética y urbana

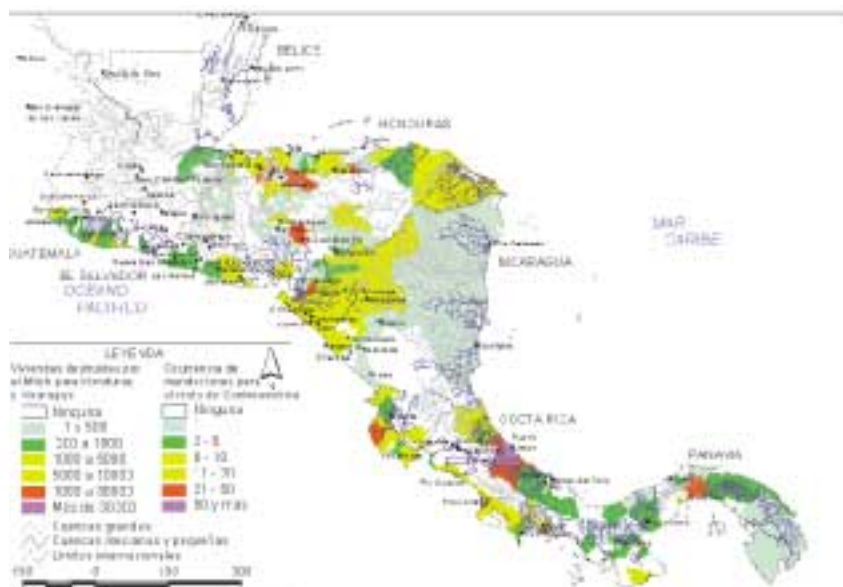
Es sabido que muchas de las estructuras construidas en los últimos veinte años resistieron menos a los embates del huracán Mitch que puentes y caminos construidos previamente. El desproporcionado impacto de Mitch sobre las obras viales resalta el hecho de que muchas de éstas presentan deficiencias estructurales, diseños inadecuados y el uso de materiales de baja calidad. También refleja la ausencia de políticas de mantenimiento preventivo, de conservación y protección de obras viales.

Esto ilustra el alto grado de vulnerabilidad del Corredor Logístico Centroamericano y de los corredores

comerciales y energéticos de la región. Una parte importante del corredor comercial que articula las economías centroamericanas se ubica en zonas de alta vulnerabilidad ante inundaciones. En particular, el corredor que liga Nicaragua, El Salvador y Honduras en el golfo de Fonseca pasa por Choluteca, una de las ciudades más severamente afectadas por el huracán Mitch. El valle del Sula es otra zona importante, ya que constituye el eje por donde pasa mucho del comercio desde Nicaragua, El Salvador y Honduras hacia Puerto Cortés, en la costa caribeña de Honduras.

MAPA 9.1

Centroamérica: viviendas destruidas por el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua y número de inundaciones para el resto de los países. 1988-1998



fidedigna, análisis de vulnerabilidad y medidas de prevención y mitigación a nivel local, apoyándose en instancias locales (gobiernos locales, organizaciones comunales y otras), como bien lo ilustra el caso del río Coyolate.

Asuntos críticos para la cooperación regional

En todo desastre, los países más afectados tienen prioridades nacionales y locales especiales. Por ejemplo, las tareas de rehabilitación generan un consumo de casi la totalidad de los profesionales disponibles, con lo que se reducen sensiblemente los recursos humanos en las instancias de identificación y formulación de proyectos. Sin embargo, existe una serie de asuntos críticos de importancia regional que pueden disminuir la vulnerabilidad. Debe recordarse que países o zonas de países muy frágiles y vulnerables afectan, como ha quedado claro, al conjunto de la región. Estos asuntos críticos constituyen una agenda concreta de trabajo, prioritaria para el proceso de integración regional y sus instituciones.

Los sistemas de alerta temprana, en muchas ocasiones rudimentarios, logran salvar vidas y su

funcionamiento contrasta con su relativo bajo costo de operación. Un atlas de vulnerabilidad y normas de ordenamiento territorial básicas permitirán contar con normas sencillas y sensatas de ordenamiento mínimo del territorio. La provisión de recursos y el establecimiento organizaciones estables para atender emergencias supone el fortalecimiento de las comisiones nacionales creadas para tal fin, así como la formulación o adecuación de los marcos legales para su operación. Resulta también un instrumento de gran eficacia la gestión del riesgo local. Los aspectos de desarrollo metodológico y las acciones para su divulgación son centrales, mediante actividades como la incorporación de la gestión del riesgo y el manejo de la emergencia al currículum escolar.

Un punto medular, tratado en este capítulo, son los programas de apoyo a la racionalización de la agricultura en laderas. Estos programas deberían orientarse hacia la adopción de técnicas agrícolas que permitan un mejor aprovechamiento y regeneración de los suelos, y que protejan la cobertura vegetal, sin desmedro de las oportunidades económicas de los pequeños agricultores. Asimismo, mediante la expansión del comercio intra y extraregional debe afirmarse

CUADRO 9.5

Resumen de asuntos críticos para la cooperación regional

Asuntos	Lo que más cuenta	Instrumentos
Prevención	Conocimiento del riesgo	Sistemas de alerta temprana Atlas de vulnerabilidad y normas de ordenamiento territorial básicas.
Atención de emergencias	Capacidades locales y nacionales	Recursos y organización para la emergencia nacional (comisiones y marco legal) y a nivel local (método y divulgación)
Reconstrucción	Recursos y transparencia	Comercio, continuidad y ampliación de flujos de recursos Análisis del riesgo y de sostenibilidad en proyectos Rendición de cuentas
Transformación	Factores de movilidad social ascendente y opciones productivas económica, social y ambientalmente sostenibles	Combate a la pobreza (entorno macroeconómico, acceso a servicios básicos, acceso a la tierra, educación y apoyo a la producción) Mecanismos para el pago por servicios ambientales, asociados a revegetación de laderas Mecanismos para el seguimiento sustantivo

Fuente: Gutiérrez et al, 1999.

la holgura económica para enfrentar la reconstrucción y transformación de la región. A ello deben sumársele acciones eficaces de combate a la pobreza. Un entorno macroeconómico favorable, el acceso a servicios básicos, a la tierra, al crédito para la producción agropecuaria y, principalmente, a la educación, son líneas que deben ser privilegiadas para vigorizar la creación de oportunidades y mecanismos de ascenso social.

Finalmente, cabe destacar tres puntos. Primero, la importancia del análisis del riesgo y la sostenibilidad en proyectos asociados con la reconstrucción y transformación en el istmo. Conviene considerar instrumentos de participación en la validación social y la rendición de cuentas sobre los resultados de los proyectos. Segundo, la necesidad de establecer mecanismos para el pago por servicios ambien-

tales sobre la base de nuevas prácticas de revegetación y el desarrollo de unidades productivas que incorporen la gestión ambiental. Y, tercero, la urgencia de crear mecanismos para el seguimiento sustantivo de los compromisos de la Cumbre de Estocolmo, así como de otros foros internacionales, indispensables para incentivar una Centroamérica competitiva, una región segura, con mecanismos vivos de ascenso social, en armonía con la naturaleza, que contemple y mitigue sus riesgos. En suma, una región menos frágil y vulnerable.

Centroamérica puede inaugurar el siglo XXI con una nueva cultura de gestión del riesgo. Las lecciones derivadas del desastre dejado por el paso del huracán Mitch pueden servir de base para orientar una verdadera transformación de las relaciones entre ambiente y sociedad en la región.

RECUADRO 9.7

Los incendios forestales en 1998

Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, cuando el istmo estaba afectado por el fenómeno de "El Niño", 2.5 millones de hectáreas fueron afectadas por incendios forestales como resultado de más de 42 mil incendios, casi un 5% de la superficie regional. De éstas, 1 millón de hectáreas correspondieron a terrenos de uso agropecuarios y 1.5 millones de hectáreas a bosques. La destrucción de los bosques equivalió a cuatro años de deforestación. Las pérdidas económicas, sin contar las emisiones de CO² fueron estimadas en 488 millones de dólares. Los aeropuertos en varias ciudades centroamericanas, y el de la ciudad de Houston en Estados Unidos, estuvieron cerrados temporalmente debido al humo de los incendios.

Las causas de tal impacto regional tienen diversa naturaleza. Pueden identificarse causas político-institucionales, tales como sistemas de detección inadecuados, carencia de equipo y personal capacitado políticas de uso y distribución del suelo erradas, y la debilidad de las instituciones responsables del ambiente. Las causas forestales incluyen la falta de manejo sostenible del bosque y la ausencia de una regulación y control efectivos sobre las actividades forestales. Las causas agropecuarias son, entre otras, los cambios en el uso del suelo, los cultivos industriales, la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia en laderas.

CUADRO 9.6

Centroamérica: fuegos detectados en promedio de daños y estimación de pérdidas económicas (sin incluir emisiones de CO²)

País	Número de incendios	Daños en bosque Has	Daños agropecuarios Has	Total área afectada Has	Porcentaje superficie terrestre	Pérdidas totales ^{a/} miles de dólares
Belice	656	22,960	16,400	39,360	1.8%	7,413.4
Guatemala	10,906	381,710	272,500	654,360	6.0%	1223,401.2
El Salvador	227	7,945	5,675	13,620	0.6%	2,564.5
Honduras	9,594	335,790	239,850	575,640	5.1%	111,770.0
Nicaragua	15,196	531,860	379,900	911,760	7.5%	177,033.4
Costa Rica	1,511	52,885	37,775	90,660	1.8%	17,602.4
Panamá	4,196	146,860	104,990	251,760	3.3%	48,993.3
Total	42,286	1,480,010	1,057,150	2,537,160	5.0%	488,668.2

a/ Incluye pérdidas en bosque, biodiversidad, agua y paisajismo

Fuente: Salas, 1999.

RECUADRO 9.8

La auditoría social para la emergencia y la reconstrucción

La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua (CCER), formada por cerca de 300 organizaciones no gubernamentales, auspició la realización de una auditoría social con el propósito de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de la ayuda recibida para la emergencia provocada por el paso del huracán Mitch. Para la CCER, la auditoría es una herramienta que posibilita la participación de las comunidades y aumenta el impacto de la sociedad civil en la planeación y evaluación de las políticas de emergencia y reconstrucción.

La primera fase de la auditoría social consistió en una investigación que cubrió 10,528 hogares en 16 municipalidades afectadas por el huracán Mitch; además se entrevistaron a 179 líderes comunales, 48 alcaldes y 82 líderes de organizaciones sociales y entidades no gubernamentales. Los resultados de la investigación fueron discutidos en las comunidades estudiadas.

Algunos resultados de la investigación fueron los siguientes: cuatro de cada cinco personas dijeron que sus familias sufrieron pérdidas materiales; uno

de cada cinco dijo que alguna persona de su familia fue emocionalmente afectada por la emergencia; dos de cada tres recibieron algún tipo de ayuda, pero la mayoría de ellos la obtuvo 8 o más días después del huracán. Solo una de cada dos personas dijo que la ayuda fue distribuida con orden, equidad y tomando en cuenta la opinión de los vecinos, aunque esto varió según la zona y la entidad a cargo (la Cruz Roja tuvo la mejor mención). La otra mitad opinó que hubo desorden y criterios partidistas o sectarios. Casi todos los líderes opinaron que hubo coordinación con los alcaldes y la Iglesia Católica. Los vecinos, líderes sociales y alcaldes sugirieron medidas para estrechar el trabajo de las municipalidades con las organizaciones sociales y no gubernamentales, fortalecer la defensa civil y desarrollar planes de manejo de futuras emergencias. Por último, la investigación logró detectar las necesidades prioritarias de niños, mujeres y hombres durante el proceso de reconstrucción.

Fuente: CCER, 1999.

Notas

1 Una sociedad frágil es vulnerable. Ser frágil es ser quebradizo; es ser caduco y perecedero. Ser vulnerable es poder ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Una sociedad vulnerable es menos capaz de absorber las consecuencias de los desastres naturales provocados ya sea por fenómenos frecuentes y de menor magnitud, por uno solo de gran intensidad, o por una acumulación de fenómenos de intensidades variadas (Gutiérrez et.al, 1999).

2 El concepto de escenario multiamenaza se refiere a un territorio que tiene probabilidad de enfrentar más de un desastre natural simultáneamente.

3 Por resiliencia se entiende la capacidad de sistemas naturales y sociales para absorber cambios bruscos, tanto exógenos como endógenos.

4 La zona de Lempira tiene una población netamente rural, la mitad o más de la cual no satisface sus necesidades calóricas, no tiene acceso a agua entubada ni a facilidades de disposición de excretas y es funcionalmente analfabeta. La economía se basa en sistemas de subsistencia en laderas, con una lógica primordial de autoconsumo. Hay energía eléctrica sólo en ocho cabeceras municipales y transporte público sólo en siete cabeceras departamentales. La zona depende de El Salvador para su comunicación. Los municipios son pequeños y tienen una limitada capacidad de respuesta. Estas características son representativas de amplias regiones del istmo.

Capítulo 9
El desafío de la gestión del riesgo
y la disminución de la vulnerabilidad.

Investigador: Pascal Girot.

Convenio con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).

Algunas secciones fueron adaptadas de la ponencia "Vulnerabilidad ecológica y social", elaborada por el grupo auspiciado por el Gobierno de Suecia y coordinado por Miguel Gutiérrez-Saxe. Participantes de la red: Ana Jimena Vargas Cullell, Rolain Borel, Luis Rolando Durán (CEPREDENAC), Pascal Girot (Universidad de Costa Rica), Jorge Rodríguez (PNUD-Costa Rica) y Hermán Rosa (PRISMA).

Recuadro de Ana Isabel García y Enrique Gomáriz sobre género y desastres naturales (Fundación GESO).

C A P Í T U L O

10

La apuesta al futuro: oportunidades sociales para la niñez y la adolescencia

Valoración general

Los niños, niñas y adolescentes son el presente y futuro de las sociedades centroamericanas. Las oportunidades que dispongan hoy para su desarrollo personal, marcarán el rumbo de la región en la primera mitad del siglo XXI. Son, además, personas especialmente vulnerables por su condición propia de seres cuya personalidad, hábitos y valores, se encuentran en plena formación. De ahí que, en una etapa crítica para el desarrollo personal, los y las jóvenes estén expuestos a múltiples amenazas¹.

El capítulo ilustra la tensión entre una situación límite, la de miles de jóvenes atrapados en el mundo de las *maras* en El Salvador (que, con sus adaptaciones, puede aplicarse a otros países) y un proceso esperanzador, el del progresivo reconocimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en las nuevas legislaciones centroamericanas. El propósito no es señalar que todos los jóvenes están en riesgo de convertirse en *mareros*, sino mostrar las implicaciones de un caso extremo de exclusión social. En particular, esta exclusión social genera oportunidades perversas que terminan por afectarlos profundamente y

también a la sociedad en general. El capítulo no resuelve esta tensión entre la esperanza y la desesperanza, sino que más bien la marca. Incluye una sección sobre los avances en la institucionalidad para la defensa de los derechos de las mujeres y la equidad de género (Recuadro 10.1). La experiencia de las mujeres puede ser útil para mostrar el desarrollo gradual de una institucionalidad más robusta y capaz de promover los derechos de poblaciones afectadas por la desigualdad. Se incluye una breve descripción de la vulnerabilidad de la población menor de edad, así como un recuento de aspectos centrales de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Alta vulnerabilidad de la niñez y adolescencia en la región

Cuatro de cada diez personas en Centroamérica son menores de 18 años. Muchos de ellos, experimentan sin atenuantes las brechas de equidad, pobreza y los rezagos en las políticas sociales analizadas en el Capítulo 6. Además, los y las niñas y adolescentes experimentan otros problemas sociales que, sumados a los anteriores,

RECUADRO 10.1

Metodología de investigación

El estudio sobre las oportunidades sociales de la niñez y la adolescencia en Centroamérica tiene un carácter exploratorio y no es, ni lo pretende, un diagnóstico de su situación. Ya existen valiosos trabajos que compilan la escasa información disponible para los países y para la región (Donas y Mendoza, 1996; UNICEF-Belize, 1997; UNICEF-Costa Rica, 1999). El presente informe procura no reiterar estos esfuerzos y se concentra, por el contrario, en otros temas de gran importancia para los niños y adolescentes.

La metodología empleada adopta de la música el concepto del *contrapunto*, un método de composición donde se

responde una melodía con otra. Más suscintamente, el contrapunto se define como nota contra nota. Esta técnica permite ilustrar el punto medular del capítulo: el hecho que hoy en día, en materia de niñez y adolescencia, la región responde la desesperanza con la esperanza, pero ambas coexisten. El contraste se extiende a los estilos de investigación presentes en el capítulo. El estudio sobre las *maras* es antropológico y testimonial; el de las leyes penales juveniles es jurídico. Ni en el lenguaje ni en las conclusiones, el capítulo pretende una síntesis sino, por el contrario, mostrar la contraposición de situaciones.

RECUADRO 10.2

El trabajo infantil peligroso y explotador

En 1998, UNICEF publicó el Informe Estado Mundial de la Infancia. Su tema central fue "Los Niños en riesgo: eliminación del trabajo infantil peligroso y explotador". El informe documenta que más de 250 millones de niños en todo el mundo están expuestos a los riesgos de este tipo de trabajo, que consume sus energías, sin derechos ni garantías, los retribuye mal y les niega oportunidades de educación y una vida sana. El trabajo peligroso y explotador ocurre cuando los niños laboran a tiempo completo, desde una edad muy temprana, tienen un horario laboral prolongado y los trabajos producen tensiones indebidas de carácter físico, social y psicológico. Implica trabajo y vida en la calle en malas condiciones, remuneración inadecuada, carga a los niños con demasiadas responsabilidades, socava su autoestima y dignidad y perjudica su desarrollo social y psicológico.

UNICEF rebate cuatro mitos sobre el trabajo infantil. El primer mito es que el

trabajo infantil riesgoso sólo existe en los países pobres, pues muestra que, aunque un mucho menor proporción, también aparece en los países ricos. El segundo es que el trabajo infantil no será eliminado hasta que desaparezca la pobreza. Sin embargo, pueden tomarse acciones para eliminar esta violación flagrante de los derechos de los niños y niñas, sin esperar a que la pobreza sea erradicada. El tercer mito es que el trabajo infantil ocurre primordialmente en las industrias exportadoras. El informe muestra como muchos niños trabajan en otras actividades económicas no ligadas al sector externo. El último plantea que la única manera de avanzar en la lucha contra el trabajo infantil es que los consumidores y los gobiernos apliquen medidas de presión con sanciones y boicoteos. El informe señala que este tipo de acciones, a menudo guiadas por buenas intenciones, terminan afectando a sociedades enteras, incluyendo a los niños.

Fuente: UNICEF, 1998.

erosionan la capacidad de las sociedades para ampliar sus posibilidades de un desarrollo sostenible. En particular, cabe señalar el trabajo infantil riesgoso y explotador, que lesiona los derechos de la población menor de edad.

El trabajo infantil riesgoso y explotador es un serio problema en la región (Recuadro 10.2). Sin embargo, existe poca información estadística al respecto. Se sabe que el trabajo de personas menores de edad es una práctica extendida en Centroamérica y, en 1990, la OIT estimaba que el 28% de la población menor de 18 años formaba parte de la población económicamente activa regional, aunque este dato podría estar subestimado. Esta población muestra un mayor subempleo y desempleo que los adultos, y se concentra, en categorías ocupacionales de baja remuneración, como trabajadores familiares y trabajadores por cuenta propia, en una mayor proporción que los adultos (Donas y Mendoza, 1996).

No toda persona niña o adolescente que trabaja está expuesta al trabajo riesgoso y explotador, pero hay indicios preocupantes. UNICEF reporta el caso de niñas de 12 y 13 años en una firma maquiladora en Honduras que trabajaban en condiciones deplorables. También presenta el caso de la doble jornada laboral (en la casa y en el trabajo) de las niñas trabajadoras en Guatemala (UNICEF, 1998). Un recorrido por las principales calles de cualquier ciudad capital en Centroamérica permite apreciar cientos de niños y jóvenes laborando largas horas, cada día, como vendedores informales. Esta situación tan poco esperanzadora, convierte a las personas menores en una población vulnerable.

Garantías para los derechos humanos de la infancia y la adolescencia

El 20 de noviembre de 1989, la comunidad internacional, representada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, extendió la protección de los derechos humanos a uno de los grupos más vulnerables de la sociedad, al aprobar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Menos de un año después de su aprobación, y gracias a la rápida ratificación por parte de los países, la Convención entró en vigor. Un total sin precedentes de 61 países firmó la Convención el primer día que se abrió para su firma (Naciones Unidas, 1991).

La Convención protege los derechos de las personas menores de 18 años y con un criterio positivo y orientado hacia el futuro solicita a los Estados que la ratifican que creen condiciones

para que los niños puedan participar activa y creativamente en la vida social y política de su país.

Abarca derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y reconoce que no puede disfrutarse de un derecho si se carece de los otros. Amplía el alcance jurídico de los derechos humanos, protegiendo a la población menor de edad de toda forma de explotación. Además, destaca la importancia de la familia y los padres en el cuidado y la protección de los niños, así como el deber del Estado, de ayudarles a cumplir con sus obligaciones (Naciones Unidas, 1991).

Uno de los principios fundamentales de este tratado internacional es la no discriminación. Los niños y las niñas (...) disfrutarán de todos sus derechos sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales" (Naciones Unidas, 1991).

La Convención abre nuevos caminos al establecer el derecho de los menores a participar en su propio desarrollo, a expresar sus opiniones y a que éstas se tengan en cuenta en las decisiones que los afecten (Recuadro 10.3).

La Convención tiene tres partes y un total de 51 artículos. Los numerales del 1 al 41 contienen todos y cada uno de los derechos humanos a los que los niños deben tener acceso; del 42 al 45 se refieren al compromiso de los Estados firmantes de divulgar y estimular la cooperación internacional para favorecer a los niños; finalmente, los artículos 46 a 51, incluyen el acto protocolario formal para su vigencia (Fundación Paniamor, 1996).

Al 31 de mayo de 1999 sólo dos países en el mundo, Estados Unidos y Somalia, no habían ratificado la convención. Más del 96% de los niños del mundo viven en países cuyos Estados están legalmente obligados a proteger sus derechos. Aunque la convención reconoce que no todos los Estados disponen de los recursos para garantizar inmediatamente cada uno de los derechos económicos, culturales y sociales del niño, sí establece el compromiso de éstos de considerar prioritarios los derechos y a destinar el máximo de recursos de que dispongan (UNICEF, 1998 y UNICEF-Costa Rica, 1999).

RECUADRO 10.3

Perspectivas políticas para los jóvenes: el Encuentro Internacional de la Juventud "América es Joven"

Los días 5, 6 y 7 de febrero de 1999 se celebró en San José, Costa Rica, un foro internacional en el que participaron 244 jóvenes de 23 países de América Latina. El Proyecto de Gobernabilidad Democrática del PNUD-Costa Rica y la Alianza Cooperativa Internacional convocaron a instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales a participar en la organización y el financiamiento de un foro donde las personas jóvenes pudieran expresar sus necesidades e inquietudes, y tuvieran la oportunidad de analizar su realidad y proponer alternativas para su desarrollo. La actividad se planteó dos objetivos: a) brindar a la juventud un espacio para definir lineamientos generales de políticas públicas, así como oportunidades de sana recreación y entretenimiento; y b) brindar insumos a los diferentes organismos relacionados, para definir estrategias de trabajo dirigidas a este sector.

El encuentro trató el tema de las oportunidades sociales para la juventud. En total, 37 propuestas de políticas fueron formuladas por los jóvenes participantes: 12 en materia de empleo, 18 en educación, 4 en el tema de participación y las 3 restantes sobre calidad de vida. Adicionalmente, se identificaron acciones específicas y posibilidades de cooperación entre los organismos

participantes en el foro, los gobiernos y las organizaciones de jóvenes en los países. Las propuestas de los y las participantes en el Foro trataron aspectos muy concretos; por ejemplo, la necesidad del reconocimiento de las prácticas académicas y técnicas como experiencia laboral, la necesidad de revisar la legislación laboral para proteger los derechos de los jóvenes, garantizar la flexibilidad de horarios, la equidad de salarios y el derechos al tiempo libre.

En la declaración final del encuentro, los jóvenes propusieron crear una comisión de seguimiento conformada por representantes jóvenes de cada sector participante en el Foro Internacional de la Juventud. Esta comisión tiene como mandato vincular a los organismos responsables, nacional e internacionalmente, con las políticas acordadas en la actividad. Asimismo, debe promover la creación de redes juveniles que propicien la comunicación entre los diversos sectores y países representados en la actividad, con el fin de difundir los logros. Finalmente, la comisión promoverá la realización de nuevos foros de discusión y propuestas a nivel regional, nacional e internacional.

Fuente: PNUD, Costa Rica 1999.

El compromiso de cumplir con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, y sus respectivas ratificaciones por parte de todos los países del área, han sido fundamentales para obligar a los Estados centroamericanos a cambiar sus legislaciones internas, pues se trata de un instrumento legal de rango constitucional. En algunos países, estos

CUADRO 10.1

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño: resumen de derechos garantizados

Artículo	Derecho
1	Definición de niño
2	No discriminación
3	Interés superior del niño
4	Aplicación de los derechos
5	Dirección y orientación de padres y madres
6	Derecho a la vida
7	Derecho al nombre y nacionalidad
8	Derecho a preservar su identidad
9	Derecho a la no separación de sus padres
10	Derecho a la reunión de padres e hijos que viven en diferentes países
11	Traslado y retención de niños en el extranjero
12	Derecho de libre opinión y de ser escuchado
13	Derecho de libre expresión
14	Derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
15	Derecho de asociación y de reunión
16	Derecho a la privacidad de domicilio, de correspondencia, honra, reputación, injerencias y ataques
17	Derecho a la información de medios de comunicación para su desarrollo
18	Responsabilidad de los padres ante el niño
19	Derecho de protección contra los malos tratos
20	Obligación de protección del Estado al niño privado de su medio familiar
21	Derecho a la adopción
22	Niños refugiados
23	Derechos del niño discapacitado
24	Derecho a la salud y a servicios médicos
25	Derecho al seguimiento de tratamientos de salud
26	Derecho a la seguridad social
27	Derecho a un nivel de vida adecuado
28	Derecho a la educación
29	Finalidad de la educación
30	Derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas
31	Derecho al descanso, a la recreación, a la cultura y al arte
32	Derecho a ser protegidos contra la explotación económica
33	Protección contra el uso y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicopépticas
34	Protección contra la explotación y el abuso sexual
35	Protección contra el secuestro, venta o trata de niños
36	Protección contra todo tipo de explotación
37	Derechos del niño privado de libertad y de ser protegido contra la tortura
38	Protección para la participación de niños en conflictos armados
39	Recuperación y reintegración del niño que ha sido víctima
40	Derecho del niño infractor a la recuperación y reintegración social
41	Administración de la justicia de menores

Fuente: Fundación Paniamor, 1996.

cambios ya están vigentes y consolidados, mientras que en otros se encuentran en pleno proceso de modificación.

Las reformas legislativas han sido acompañadas por consultas sociales

La ratificación de la Convención es una clara expresión del compromiso de respetar los derechos de los niños y adolescentes por parte de los Estados. En varios países de la región, es el instrumento internacional que más rápidamente se ha suscrito y ratificado². Por ejemplo, en Guatemala esta Convención es "...la única que ha sido suscrita por el gobierno dos meses después de su adopción por la Asamblea de las Naciones Unidas" (De Tobar y Barrientos, 1998). De igual forma sucedió en El Salvador y, posteriormente, en Costa Rica.

La ágil y rápida ratificación obligó, como se dijo, a procesos de adecuación de las legislaciones vigentes, pues no se ajustaban a sus requerimientos. Además, provocó una discusión pública sobre los derechos de la niñez y la adolescencia. La reforma legal de la Convención ha variado en cada país centroamericano, pero han sido comunes los esfuerzos para aprobar legislaciones con base en un consenso social. Así, en varios países, representantes de los gobiernos, los poderes judiciales, las fiscalías, los organismos internacionales y la sociedad civil organizada, se integraron en el proceso de reforma legislativa³. En Guatemala se creó la Comisión Pro-Convención sobre los Derechos del Niño (PRODEN); en Nicaragua, la Comisión Permanente de Trabajo para la elaboración del anteproyecto de Ley del Código de las Niñas, Niños y Adolescentes y en Panamá, la Comisión de Estudio para la elaboración de una propuesta de Ley de Niñez y Adolescencia. El trabajo de estas comisiones dio como resultado la elaboración de los respectivos proyectos de ley que hoy, en su mayoría, dieron paso a leyes que han buscado adecuarse a la doctrina de la *protección integral*, la cual se basa en la protección legal de los derechos de las personas menores de edad⁴.

En Centroamérica se utilizaron dos formas de regulación para lograr esa protección integral. Una podría denominarse, precisamente, integral, porque regula en una sola ley todas las situaciones en que se puedan encontrar involucrados los niños y adolescentes; la otra, separa la regulación general de la responsabilidad penal. De esta forma, El Salvador, Costa Rica y Panamá han optado por realizar una ley especial de

responsabilidad penal juvenil separada del resto de la regulación, en tanto Guatemala, Honduras y Nicaragua, se decidieron por una ley única, es decir, optaron por los tradicionales Códigos de la Niñez⁵ en donde se encuentran reguladas situaciones de índole social, familiar, laboral y, desde luego, la infracción a la ley penal (Cuadro 10.2).

**Un camino para observar:
la institucionalidad para
la defensa de los derechos de las mujeres**

Los nóveles esfuerzos por crear un marco jurídico e institucional que reconozca y defienda los derechos y garantías de los niños y adolescentes, podrían aprender de la rica experiencia acumulada (logros y dificultades) en la construcción de una institucionalidad para la defensa de los derechos de las mujeres y la equidad entre los géneros. A lo largo de casi un cuarto de siglo, las sociedades del istmo, impulsadas en buena medida por los movimientos sociales de mujeres, han logrado colocar el tema de la equidad de género como un tema político relevante.

En la actualidad, la institucionalización de la acción por la equidad de género en Centroamérica ha desarrollado entidades que podrían denominarse de tercera generación. En efecto, cuando se estudia el origen de las oficinas gubernamentales de la mujer, puede apreciarse que todas ellas se remontan a las acciones preparatorias o a los acuerdos surgidos de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975. Esta primera generación de entidades

estuvo formada por pequeñas oficinas, o en algunos casos simplemente comisiones, con base legal endeble, que se alojaron en instituciones gubernamentales preexistentes como los Ministerios de Trabajo, Educación y Cultura, y tuvieron competencias muy reducidas.

Sobre la base de estas oficinas comenzó a consolidarse, durante los años 80, una segunda generación de entidades de promoción de la mujer, con mayor solidez y alcance (Cuadro 10.3). En esta segunda generación, algunas entidades implicaron un cambio sustantivo respecto de las primeras oficinas; por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. En otros casos se fortaleció estas oficinas, pero sin cambiar fundamentalmente su base legal y competencias. Esta segunda generación de entidades se caracterizó por una mayor intervención de los poderes públicos en la promoción de la mujer, con el enfoque de la Mujer en el Desarrollo (MED). En efecto, en sus textos constitutivos se utilizaban palabras como apoyar, ayudar, que presuponían a las mujeres como sujetos pasivos, cuando no simplemente objetos de la ayuda institucional. Ninguna de estas entidades desarrolló una acción nacional para modificar las políticas públicas del país⁶.

En los años 90 puede hablarse de la progresiva constitución de una tercera generación de entidades de promoción de los derechos de la mujer y la equidad de género. La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, fue un evento decisivo para esta tercera generación, y para el eclipsamiento de las entidades

CUADRO 10.2

Centroamérica: situación actual de la legislación en materia penal juvenil

Países	Estado de adecuación a CNUDN ^{a/}	Fecha de aprobación	Forma de adecuación
Costa Rica	Vigente	Marzo de 1996	Ley especial
El Salvador	Vigente	Junio de 1994	Ley especial
Guatemala	Aprobada pero no vigente	Setiembre de 1996	Integral
Honduras	Vigente	Mayo de 1996	Integral
Nicaragua	Vigente	Mayo de 1998	Integral
Panamá	En proyecto		Ley especial

a/ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

constituidas o fortalecidas durante los años 80⁷. De manera similar a lo sucedido con el marco jurídico e institucional para los adolescentes, en todos los países se producen procesos de reforma institucional⁸ (Cuadro 10.3).

Estas reformas modificaron la concepción MED predominante hasta entonces. Hoy en día, las instituciones buscan remover los obstáculos que impiden a las mujeres participar con iguales oportunidades, tanto en el esfuerzo como en los beneficios del desarrollo. La equidad de género, pues, se percibe como una parte sustantiva de la equidad social. Por ello, el acento ya no está en el apoyo a pequeños proyectos productivos sino en el cambio estratégico, social y cultural que permite a mujeres y hombres la corresponsabilidad tanto en las esferas públicas como privadas. Temas como la participación política, la violencia intrafamiliar y el establecimiento de la dimensión de género como un elemento que debe estar presente en todas las políticas públicas, han alcanzado una gran relevancia⁹.

Esta nueva concepción implica instituciones más fuertes, capaces y con vigorosos enlaces con la sociedad civil. Las medidas adoptadas han sido:

- ▶ fortalecer el respaldo jurídico de las entidades, pues se han sustituido los decretos ejecutivos por leyes aprobadas en el parlamento, a fin de garantizar su estabilidad normativa;
- ▶ elevar la posición político-administrativa de las nuevas entidades, para que participen en las decisiones de los Consejos de Gobierno;
- ▶ ampliar las competencias como organismo gestor, rector y coordinador de las políticas públicas en la materia;
- ▶ asignar mayores recursos humanos, técnicos y financieros, que, sin ser elevados, garanticen el funcionamiento eficaz;
- ▶ estudiar el modelo que mejor se adaptaba al derecho administrativo nacional (en la mayoría de los casos se optó por la entidad autónoma).

En síntesis, el objetivo de las reformas institucionales fue permitir a las nuevas entidades impulsar y coordinar políticas públicas para promover la equidad de género y no simplemente

CUADRO 10.3

Centroamérica: resumen de cambios institucionales en materia de género

País	Década de 1980	Década 1990, antes de la IV Conferencia Mundial	Década 1990, después de la IV Conferencia Mundial
Costa Rica	1986: creación de CMF		1997: creación del INAMU 1998: creación del Ministerio de la Condición de la Mujer (sin cartera)
El Salvador	1989: creación de Oficina de la Mujer		1996: creación del ISDEMU
Guatemala	1981: creación de ONAM		1999: en proceso de aprobación legislativa
Honduras	1989: creación de la Sección de la Mujer en SEGPLAN	1994: creación de la OGM	1999: no ha sido publicada en La Gaceta la ley de creación del instituto
Nicaragua	1982: creación de INIM	1993: reconstitución del INIM (decreto ejecutivo)	1998: creación del Ministerio de la Familia (sin cartera)
Panamá	1989: creación del Departamento de la Mujer		1995: Consejo Nacional de la Mujer y Dirección Nacional de la Mujer 1997: Ministerio de la Juventud, Mujer, Niñez y Familia

Nota: Para una explicación más detallada véanse las notas 7 y 8.

Fuente: García y Gomáriz, 1999.

elaborar y ejecutar programas y proyectos aislados. Hoy se tienen órganos rectores que, pese a sus limitaciones, desarrollan políticas y planes que afectan al conjunto de las áreas de actuación de la administración pública. Con frecuencia, esta responsabilidad directa de impulsar políticas públicas queda establecida en el texto de la propia norma creadora de los mecanismos¹⁰. De esta forma, a fines de 1995 se aprobó en Costa Rica el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (PIOMH), que establece responsabilidades a los distintos Ministerios y entidades de la Administración para tres años, 1996-1998 (con excepción de los temas de pobreza y violencia intrafamiliar que tienen sus propios planes nacionales). En 1996, se aprobó en El Salvador la Política Nacional de la Mujer, que contiene un primer plan operativo de tres años (1997-1999). Otra situación se presentó en Panamá: el gobierno estableció un convenio con la Unión Europea para desarrollar un Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades en 1997, que cubría las distintas áreas de actuación. Queda por resolver la formalización de la política gubernamental de conformidad con la nueva Ley de Igualdad de Oportunidades.

Las “buenas prácticas” en materia de institucionalidad para la defensa de los derechos de las mujeres, podrá ser seguida, aunque con diferencias con distancia, por la normativa para apoyar y proteger los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En esta materia, los avances más importantes se centran en la legislación penal juvenil.

Avances en las reformas legales en materia penal juvenil

Las inequidades y falta de oportunidades que experimentan muchos niños y adolescentes centroamericanos tienen un contrapunto de esperanza, aún incierto, frente a la magnitud de los problemas en las reformas legales e institucionales en curso. Ahí se reconocen, por primera vez, los derechos de esta población como personas. Anteriormente, niños y adolescentes no eran considerados personas sujetos de derechos, lo que los sometía a un excesivo y, en la mayoría de los casos, injustificado control que convertía en delito, falta o contravención prácticamente cualquier conducta que fuera considerada inadecuada por un juez. Esta situación cambió con la entrada en vigencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Posteriormente, se ha pretendido asegurar a los

niños y adolescentes no sólo la protección de sus derechos fundamentales, sino también de sus garantías procesales, cuando son sometidos a un proceso de responsabilidad (Recuadro 10.4).

El principio de la responsabilidad juvenil

En Centroamérica, las leyes aprobadas parten, en general, del modelo de la responsabilidad juvenil con garantías, mediante el cual los adolescentes se convierten en sujetos de derechos y de deberes. Así, la política contra el crimen de los Estados no renuncia a la persecución del delito cuando ha sido cometido por adolescentes. Más bien, establece una responsabilidad y un procedimiento especial que toma en consideración, principalmente, dos criterios: por un lado, sanciones diferentes de las de los adultos; y por otro, un procedimiento encargado a órganos especializados. De esta forma, siempre que ellos hayan cometido un delito pueden ser sometidos a un proceso especial de responsabilidad y, en caso de que se demuestre su culpabilidad, les puede ser impuesta la respectiva sanción. Las nuevas leyes de Costa Rica y El Salvador tienden más hacia lo penal, mientras que en Honduras, se orientan más hacia lo social. En cualquier caso, se rompe con el viejo modelo que consideraba a los adolescentes incapaces de cometer delitos, atribuyéndoles ahora esa capacidad, pero respetando siempre las garantías procesales en su juzgamiento.

Las reformas, pues, parten del principio de justicia especializada, que impone a los Estados la obligación de crear un sistema especial de responsabilidad penal juvenil, diferente del de los adultos y en la que participen órganos capacitados en la atención de adolescentes¹¹. Esta obligación, al menos a nivel legislativo, ha sido satisfecha por todas las nuevas leyes, las cuales se han preocupado no sólo por establecer este principio, sino por imponer, a todas las instituciones que intervienen en el proceso, la obligación de crear secciones especializadas. Cabe citar aquí los esfuerzos realizados por las fiscalías, las instituciones encargadas de la defensa técnica gratuita, los órganos encargados de la ejecución y los poderes judiciales¹².

En el ámbito subjetivo de aplicación de las nuevas leyes, este modelo tiende a fijar una edad límite por debajo de la cual no se considera responsables a las personas. La mayoría de los países la han establecido en doce años¹³, aunque el proyecto de ley en Panamá fija ese límite en 14 años y el código nicaragüense, en 13 años de

RECUADRO 10.4

El reconocimiento de los y las adolescentes como personas y los modelos jurídicos

Las leyes relacionadas con los adolescentes pueden obedecer a dos modelos jurídicos, el modelo tutelar y el de responsabilidad. El modelo tutelar parte del presupuesto de que el adolescente es un objeto de protección, necesitado de ayuda, pero falto de derechos. Esto confería a las autoridades jurídicas e institucionales la flexibilidad y discrecionalidad para manipular ese "objeto-adolescente".

El nuevo modelo de responsabilidad propiciado por la Convención de la Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño tiene como presupuesto la consideración del adolescente como persona, como sujeto de derechos. No en vano la Convención ha sido denominada como la carta de ciudadanía de las personas menores de edad. La consideración del adolescente como persona tiene dos repercusiones en la redacción de las leyes, las cuales atienden, básicamente, al principio de igualdad jurídica:

► El respeto para el adolescente de las mismas

garantías que deben ser respetadas con los adultos. Ello implica extender a los niños y adolescentes la protección de los derechos y garantías establecidas en la Constitución para todo ciudadano. En consecuencia, ocurre un acercamiento entre el sistema de responsabilidad penal juvenil y el de responsabilidad penal de adultos.

► El respeto de las diferencias entre el niño y el adolescente con respecto de los adultos, lo cual justifica la creación de un modelo de responsabilidad especial. Este modelo implica la necesidad de interpretar los distintos institutos de los derechos penal y procesal penal para aplicarlos a los adolescentes. Esto, por cuanto ambos derechos han sido desarrollados desde la perspectiva de los adultos, en particular, los sujetos activos de los distintos tipos penales han sido pensados como adultos.

Esta segunda perspectiva, que obliga a diferenciar a la persona-adolescente del adulto al aplicar los tipos penales, resulta trascendental,

puesto que partiendo de ella se podrían determinar algunas conductas que, realizadas por un adolescente, resultan atípicas, apegadas al ordenamiento jurídico o, en último caso, cuando concorra alguna situación o condición que excluya su culpabilidad. Es así como, en el caso concreto, siempre deben ser analizadas algunas situaciones que, dentro de la teoría del delito, pueden excluir o atenuar la responsabilidad del adolescente. Por tanto, cabe preguntarse si, por ejemplo, el adolescente posee los mismos deberes de previsión que el adulto con respecto al dolo eventual¹⁴; si el significado de los conceptos de necesidad y racionalidad propios de la legítima defensa deben entenderse de igual forma en el caso de los adolescentes, tomando en cuenta que éstos cargan con una historia de excesivo control y sumisión; si éste puede comprender la antijuridicidad¹⁵ de igual forma que lo comprende un adulto y, por último, si se puede pensar en un posible error de prohibición¹⁶ etariamente condicionado.

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

edad¹⁷. De la misma forma, las leyes de Costa Rica, Guatemala y El Salvador realizan una separación etaria entre los adolescentes responsables penalmente, usualmente entre los 15 y menos de 18 años de edad (en Guatemala entre 16 y menos de 18 años), y aquellos con una edad comprendida entre los 12 y menos de 15 años, para los cuales se desarrolla un procesamiento diferenciado con características distintas. La edad de la responsabilidad penal plena es pareja en los países centroamericanos y, consecuentemente, las personas se juzgan como adultos a partir de los 18 años (Cuadro 10.4).

El principio de la separación de vías

Un aspecto importante del nuevo modelo de responsabilidad penal juvenil es el principio de separación de vías y la superación de la idea de brindar asistencia social y tutela mediante el proceso penal. Se opta, pues, por dar soluciones distintas a problemas reconocidos como diferentes¹⁸. En la actualidad, se entiende que el

sometimiento de un adolescente al proceso penal juvenil no es algo beneficioso para él pues puede tener como resultado la imposición de una sanción. Como parte de la superación de la concepción tutelar, se establece en toda la legislación centroamericana el concepto de la responsabilidad penal (adolescente víctima), separándolo de cualquier consideración de índole social o necesidad de protección (adolescente víctima).

La protección integral del adolescente a partir del principio de separación de vías comprende tres componentes:

► la prevención, tanto del delito como de las violaciones de derechos en perjuicio de los adolescentes;

► la protección, que interviene ante la violación de esos derechos y con el objetivo de restablecer al adolescente su goce;

► la responsabilidad, que tiene como finalidad sancionar al adolescente que se encuentre involucrado en la comisión de un delito.

CUADRO 10.4

Centroamérica: ámbito subjetivo de aplicación de las leyes penales juveniles

País	Límite de Responsabilidad	Ámbito de aplicación	División etaria
Costa Rica	12 años	De 12 a menos de 18 años	De 12 a 15 años y de 15 a 18 años de edad
El Salvador	12 años	De 12 a menos de 18 años	De 12 a 16 años y de 16 a 18 años de edad
Guatemala	12 años	De 12 a menos de 18 años	De 12 a 15 años y de 15 a 18 años de edad
Honduras	12 años	De 12 a menos de 18 años	
Nicaragua	13 años	De 13 a menos de 18 años	De 13 a 15 años y de 15 a 18 años de edad
Panamá	14 años	De 14 a menos de 18 años	

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

La separación entre estos componentes es más clara cuando la responsabilidad penal es tratada por una ley diferente de la que regula la prevención y la protección, como se realiza en El Salvador, Costa Rica y Panamá.

Características procesales de la legislación comparada

Las nuevas leyes de responsabilidad penal juvenil son de contenido básicamente procesal y presentan similitudes, pues tienden hacia un modelo acusatorio, con respeto de las garantías judiciales internacionalmente reconocidas para el juzgamiento de toda persona¹⁹. Este modelo se basa en el cumplimiento de un proceso limpio y transparente (el debido proceso) que respeta los principios de presunción de inocencia, culpabilidad, legalidad, inviolabilidad de la defensa e imparcialidad de los jueces.

Igualmente, este modelo promueve una participación más activa del Ministerio Público (Fiscalía), institución que juega un papel fundamental en su funcionamiento, pues le corresponde realizar la investigación y, en todo caso, ejercer la acción penal juvenil en representación de la colectividad. Además, en equilibrio con la parte acusatoria, se encuentra prevista la participación de la defensa para otorgar al adolescente la posibilidad de ser representado y defenderse de todas las imputaciones que se le realizan, asegurándose, para ello, el acceso a un asesor técnico (abogado defensor)²⁰.

Como principio básico del modelo acusatorio, el juez no actúa de oficio y debe mantenerse imparcial frente a las partes, constituyéndose en garante del proceso. Es decir, el juez se convierte

en un tercero frente al sujeto central del proceso, que es el acusado. Además, se descarga a los jueces de las funciones investigativas, las cuales son asumidas por el Ministerio Público. Ello supera el tradicional concepto del juez tutelar que en realidad no era un juez legal, es decir, un juez de derecho, porque actuaba de oficio y era considerado por la misma ley como sujeto central del proceso y asumía roles como los investigativos, no sólo de los hechos delictivos, sino particularmente de la personalidad del acusado²¹.

Otra de las características procesales de las leyes de responsabilidad juvenil la constituye la idea de desjudicialización o de intervención mínima, que pretende asegurar a las partes la posibilidad de solucionar el conflicto planteado por diversos medios no tradicionales, no sólo mediante la sentencia. Estas soluciones se apoyan en una concepción diferente del delito y de la función pacificadora de los órganos tradicionales de administración de la justicia, los cuales pueden garantizar a las partes, en mayor o menor medida, la posibilidad de participar activamente en la solución del conflicto planteado. De esta forma, en las diversas legislaciones se encuentran instituciones como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, la remisión y la aplicación de criterios de oportunidad como mecanismos de desjudicialización o de terminación anticipada del proceso.

Por último, las nuevas leyes se basan en la concepción de la medida cautelar de privación de libertad con carácter excepcional. En todas las leyes se establecen rígidos límites para su utilización, requiriéndose, necesariamente, no sólo el cumplimiento del objetivo de protección del proceso sino, también, de todos los requisitos

establecidos legalmente para su procedencia²². De hecho, la mayoría de las legislaciones centroamericanas exigen como requisito de validez de una detención que, en el caso concreto, no haya sido posible aplicar una medida cautelar menos gravosa²³.

Sistema sancionatorio

En las nuevas leyes penales juveniles las sanciones no privativas de libertad son vistas como principales y de prioritaria aplicación, mientras que las privativas de este derecho fundamental son subsidiarias y deben ser utilizadas sólo ante la imposibilidad de utilizar las primeras y en casos que revistan cierta gravedad. Ello concuerda, además, con el objetivo asignado a las sanciones o medidas, que son para fines de prevención especial positiva, es decir, se pretende la socialización, resocialización, integración familiar o educación del adolescente sancionado. Es claro que con la privación de libertad estos objetivos no se garantizan, de ahí la justificación de su relegación a un segundo plano y, por el contrario, el empleo de otro tipo de sanciones como la libertad asistida, la prestación de servicios a la comunidad, la amonestación y advertencia y las órdenes de orientación y supervisión o reglas de conducta. En consecuencia, el sistema sancionatorio en los sistemas penales juveniles centroamericanos ha ampliado sus perspectivas y su catálogo de sanciones, estableciendo una serie de éstas que pueden ser cumplidas en libertad, de forma que no impliquen una restricción tan severa de derechos y coadyuve, de mejor manera, a la formación y educación de los adolescentes, no a su destrucción.

Las leyes previenen la integración de equipos

interdisciplinarios compuestos por psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales y pedagogos, en la ejecución de las sanciones. Con su participación se pretende llenar las necesidades de los adolescentes sancionados. La tarea no ha sido fácil, especialmente por lo novedoso de las sanciones y por la falta de experiencia de los funcionarios. Sin embargo, con un grado importante de creatividad se han establecido programas que, con el apoyo de la comunidad o sociedad civil, han empezado a tener algún grado de éxito²⁴. A pesar de ello, debe reconocerse que el cumplimiento de los fines de la sanción es uno de los aspectos menos desarrollados y en el que aún hay mucho por avanzar, por lo que, a futuro, sería útil compartir experiencias entre los diferentes países del istmo.

Persisten serias trabas para la ejecución de las nuevas leyes de responsabilidad juvenil

A pesar de los avances, existen en la región serias dificultades para la aplicación eficaz de las nuevas leyes. Se trata de reformas que rompen con la concepción de la situación irregular no sólo culturalmente muy arraigada, sino con raíces claramente autoritarias, que situaban al adulto en una posición de dominación frente a las personas menores de edad. Por ello, las reformas generaron resistencias ante la posible limitación de ese poder. Las resistencias son múltiples y están relacionadas con la carencia de recursos económicos o materiales, con la falta de capacitación de los funcionarios, la falta de programas idóneos, con la percepción social sobre la delincuencia juvenil y con las políticas estatales.

En materia económica, muchas instituciones que conforman el sistema de responsabilidad

CUADRO 10.5

Centroamérica: formas de desjudicialización

Países	Conciliación	Suspensión procesal a prueba	Criterio de oportunidad	Remisión
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí	No	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

CUADRO 10.6

Centroamérica: límites de la utilización de la privación de libertad como medida cautelar

País	Límite de duración	Motivos procesales	Otras medidas cautelares
Costa Rica	4 meses	Peligro de evasión Peligro de obstaculización de la prueba Peligro de víctima y testigos	Ordenes de orientación y supervisión (por ejemplo, instalarse en un lugar determinado, abandonar el trato con determinadas personas)
El Salvador		Peligro de evasión Entorpecimiento de la investigación	Cualquiera de las otras medidas que se pueden imponer en sentencia
Guatemala	4 meses	Peligro de fuga	Libertad asistida Semi-libertad Colocación en hogar sustituto Presentarse a tribunales Prohibición de salir del país Prohibición de visitar ciertos lugares Prohibición de comunicarse con determinadas personas
Honduras	Tiempo necesario		Orientación y apoyo socio-familiar Reglas de conducta Residencia obligatoria Libertad asistida Semi-libertad
Nicaragua	Proceso debe durar 3 meses	Riesgo de evasión de acción de la justicia	Cualquiera de las otras medidas que se pueden imponer en sentencia
Panamá	2 meses	Proteger víctima, denunciante o testigo Asegurar las pruebas Evasión de la justicia	Cambio o instalación en una residencia Presentarse ante tribunal o autoridad Prohibición de salida del país Prohibición de visitar bares, discotecas y determinados centros de diversión Prohibición de tratar con determinadas personas Obligación de matricularse en centro educativo Obligación de buscar empleo Abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas o drogas Obligación de obtener atención médica para tratamiento de farmacodependencia

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

CUADRO 10.7

Centroamérica: sanciones en las leyes penales juveniles

Países	Amonestación	Libertad asistida	Prestación de servicio comunal	Reparación del daño	Ordenes de orientación y supervisión	Internación domiciliar, tiempo libre o semilibertad	Privación de libertad
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

CUADRO 10.8

Centroamérica: límites de duración máximos de la sanción de privación de libertad contra adolescentes

País	Número máximo de años
Costa Rica	15 años
El Salvador	7 años
Guatemala	5 años
Honduras	8 años
Nicaragua	6 años
Panamá	5 años

Fuente: Tiffer y Rojas, 1999.

penal juvenil han carecido de los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones fijadas en la ley. Así, por ejemplo, experimentan dificultades el Programa de Sanciones Alternativas del Ministerio de Justicia de Costa Rica, la Fiscalía General de la República y el Instituto Salvadoreño de Protección del Menor en El Salvador. En Guatemala, uno de los argumentos esgrimidos por el organismo judicial para solicitar la prórroga de la fecha de entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Juventud es, precisamente, la "...falta de recursos económicos para implementar los juzgados requeridos por el Código en el interior del país"²⁵. En Nicaragua, por problemas económicos, casi no se ha podido aplicar el sistema de justicia penal juvenil, ya que las carencias son enormes²⁶.

Otras dificultades surgen de la falta de coherencia entre las políticas públicas sobre infancia

y adolescencia. Persiste la falta de coordinación y de objetivos comunes entre las diferentes instituciones que, de alguna forma, tienen programas relacionadas con estas personas. Es así que, mientras unas promueven los principios consagrados en las leyes vigentes, abogando por su pleno desarrollo, otras todavía siguen insistiendo en su derogación y en el establecimiento de leyes de emergencia que justifiquen y legitimen el uso irrestricto de la fuerza y el castigo. En este sentido, deben ser citadas la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado de El Salvador y el proyecto de Ley de Disminución de la Edad de Responsabilidad Penal en Costa Rica²⁷. Esta situación en muchas ocasiones recarga sobre los sistemas de responsabilidad penal juvenil funciones que deben, o al menos debieron ser, cumplidas por otra institución y por otro instrumento de política criminal, por ejemplo, la prevención. De hecho, esta excesiva responsabilidad con la que se ha cargado a jueces, fiscales, defensores y órganos de ejecución, los ha llevado al punto de, en muchas ocasiones, desvirtuar y variar sus funciones. En El Salvador, por ejemplo, debe señalarse que aún no existe completa claridad con respecto a la "...competencia y distribución de funciones entre las instituciones que aplican la ley, lo cual provoca descoordinación de esfuerzos y pugnas institucionales. El mejor ejemplo es la duplicidad de esfuerzos que realizan los equipos multidisciplinarios de las diferentes instituciones, que ni siquiera comparten información entre ellos" (De Varela y Martínez, 1998).

Desde el punto de vista político, en la región todavía se sufre de la resaca de la doctrina de la situación irregular. Ello se ve reflejado en algunas prácticas autoritarias de funcionarios e

instituciones que se niegan a reconocer límites a su poder discrecional y a dar participación efectiva a los adolescentes dentro de los respectivos procesos. Además, por la falta de capacitación de los funcionarios, se siguen cometiendo errores de interpretación en todos los niveles, lo que dificulta el arraigamiento de la nueva concepción de la responsabilidad penal juvenil²⁸. Una tarea pendiente es la verificación y revisión del catálogo de delitos por parte de especialistas en derecho penal juvenil, con el fin de analizar cuales pueden ser o no cometidos por adolescentes.

Por último, la información y divulgación de la nueva concepción de responsabilidad juvenil se ha restringido a un limitado grupo de personas que trabajan con niñez y adolescencia. No existe, en estos momentos, una divulgación de su contenido a la población. Tal omisión ha provocado un clima de desinformación de la opinión pública, pues las nuevas leyes se califican de blandas frente al fenómeno de la delincuencia en general y, en particular, la que cometen los jóvenes, sin que haya existido una respuesta o explicación coordinada o coherente. Esto ha generado una fuerte alarma social sobre el fenómeno de la delincuencia juvenil sin mayor conocimiento de sus causas, ni de la modernización de las leyes. “Pero los menos informados siguen siendo los ciudadanos en general, a pesar de ciertos esfuerzos específicos tanto de proyectos oficiales, como de las iniciativas de entidades de la sociedad civil y de la cooperación internacional” (De Varela y Martínez, 1998).

Avances desiguales en los distintos países

Costa Rica

Con la entrada en vigencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en 1990, se generó una contradicción con la Ley Orgánica de la Jurisdicción de Menores promulgada en 1963, fiel exponente de la doctrina de la situación irregular. Esta situación se resolvió con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, en 1995, la Ley de Justicia Penal Juvenil, en 1996, y el Código de la Niñez y la Adolescencia, en 1998. Estas leyes procuraron cumplir las exigencias de la Convención, y establecieron normas de prevención y protección de los niños y adolescentes y de su responsabilidad.

La Ley de Justicia Penal Juvenil implicó una transformación en el juzgamiento de los adoles-

centes acusados de la comisión de un delito. Primero, estableció el respeto de los derechos y garantías básicas que le son respetados a los adultos en el proceso penal juvenil costarricense y, aún más, brindó a los adolescentes un tratamiento especial y diferenciado (Armijo, 1997). Segundo, creó soluciones alternativas al juicio y una excepcional utilización de la privación de libertad lo que ha provocado una considerable disminución de los asuntos que llegan a juicio y son resueltos mediante sentencia. Hoy en día, éstos son un porcentaje mínimo del total de casos ingresados al sistema²⁹, puesto que se emplean con frecuencia los institutos procesales de la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la aplicación de criterios de oportunidad.

En la práctica, los límites legales de la utilización de la privación de libertad en adolescentes, sea como sanción o medida cautelar, han logrado disminuir al máximo los niveles de discrecionalidad en su utilización. Por ejemplo, la privación de libertad disminuyó cerca de un 70% en comparación con la práctica existente con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores. No obstante, queda pendiente avanzar en la puesta en marcha de sanciones alternativas, con la creación de nuevos programas y con la participación de más actores provenientes de la sociedad civil, para generar mayores oportunidades de incorporación productiva del adolescente a la sociedad.

Por otro lado, resulta satisfactorio el grado de compromiso que, en cuanto a la especialización, han asumido las diversas instituciones participantes en el proceso penal juvenil. Así, por ejemplo, el Ministerio Público y la Defensa Pública poseen fiscales y defensores especializados en materia penal juvenil en casi todo el territorio, mientras que el Ministerio de Justicia ha creado no sólo Centros de Detención Juveniles, sino un programa de sanciones alternativas que tiene por objetivo y ejecutar la ejecución de las sanciones no privativas de libertad. Sin embargo, no sucede lo mismo con respecto a los órganos jurisdiccionales (los jueces penales juveniles), función que todavía recae sobre los jueces de familia, lo cual resulta desde todo punto de vista inadecuado, debido a la incompatibilidad de las materias de su competencia. Esta situación, de alguna forma, no ha posibilitado el desarrollo pleno de este proceso a nivel judicial.

El balance del funcionamiento del nuevo sistema penal juvenil durante sus primeros tres años de vigencia es positivo, aunque todavía quede mucho por desarrollar.

Guatemala

En 1996, se aprobó el nuevo Código de la Niñez y la Juventud, que sustituye al Código de Menores, de 1979. Sin embargo, el Código aún no ha entrado en vigencia debido a la oposición de diversos sectores e instituciones que, por diferentes motivos, han objetado su contenido. Estos sectores han afirmado que “propicia el libertinaje de niños y adolescentes, al conceder excesivos derechos”; “atenta contra los valores familiares, pues los hijos no respetarán a los padres”; “su implementación es excesivamente costosa para el país”; “es una ley copiada de las legislaciones nórdicas, que no se adecúa a nuestra realidad” (De Tobar y Barrientos, 1998). Por tanto, aún conserva aplicabilidad el citado Código de Menores, el cual resulta contradictorio, no sólo con la protección de los derechos y garantías de los adolescentes, sino también con la Convención que posee rango constitucional.

A pesar de ello, el Código de la Niñez y la Juventud ya ha influido el sistema de responsabilidad imperante, por cuanto, con la expectativa de su entrada en vigencia y como preparación para esta, las diversas instituciones participantes en estos procesos han iniciado la capacitación de sus funcionarios. Así, por ejemplo, en el área de justicia “...se realizaron eventos a solicitud de la Corte Suprema de Justicia y en coordinación con la Escuela de Estudios Judiciales de ese organismo”. (...) Estas actividades incluyeron:

- ▀ talleres de capacitación dirigidos a los candidatos a jueces de la niñez y juventud, a nivel nacional;
- ▀ talleres de capacitación a los candidatos a personal profesional y técnico de los juzgados de la niñez y juventud (psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, oficiales, etc.); y
- ▀ talleres de capacitación a todos los jueces de paz del interior del país” (De Tobar y Barrientos, 1998).

De hecho, en el mes de setiembre de 1997, representantes de la Policía Nacional, de la Unidad de Protección a la Juventud Trabajadora, la Procuradurías de Menores, la Fiscalía de la Niñez, el Servicio Público de Defensa y la Defensoría de los Derechos de la Niñez (Procuraduría de los Derechos Humanos) participaron en el foro “¿Estamos preparados para la implementación del nuevo Código de la Niñez y la Juventud?”,

en donde manifestaron encontrarse en buenas condiciones para su aplicación. Sin embargo, es indispensable la entrada en vigencia del nuevo Código, con el fin de cumplir con la norma constitucional y resolver debilidades que afectan las garantías procesales, reconocidas internacionalmente para el juzgamiento de toda persona.

El Salvador

En El Salvador se inició el proceso de reforma y adecuación legal a la Convención con la promulgación de la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, en 1993, el Código de Familia, en 1994 (que sustituye al Código de Menores de 1974) y la Ley del Menor Infractor, en 1995. Esta última fue la primera ley en Centroamérica con un modelo de responsabilidad juvenil y la segunda en América Latina, después del Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil (1990). La entrada en vigencia de esta ley provocó un fuerte impacto social e institucional. Uno de sus principales logros fue instaurar un proceso de responsabilidad especial, amparado en la Constitución Política, y en el reconocimiento del adolescente como una persona diferente del adulto³⁰.

Lamentablemente, la ejecución de las reformas ha estado erizada de dificultades por la alarma social que cataloga a las maras como el enemigo interno del país. Así, en 1996, el parlamento aprobó la Ley de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, pretendiendo con ella fomentar un aumento en el castigo de los adolescentes y sustituir a la Ley del Menor Infractor, la que era calificada como blanda. Como resultado, los jueces de menores incrementaron el uso de la privación de libertad o de internamiento en un 100%. Sin embargo, el tribunal constitucional, mediante resolución del 14 de febrero de 1997, declaró inconstitucional la nueva ley (De Varela y Martínez, 1999).

A pesar de estas dificultades, las reformas legales han logrado la creación y participación de órganos especializados, sobre todo de la Corte Suprema de Justicia, en donde se crearon los Juzgados de Menores y de Ejecución y Control de las Medidas, así como los equipos interdisciplinarios de cada uno de ellos, integrados por un trabajador social, un psicólogo y un pedagogo. Esto también ocurrió con la Fiscalía General, el Ministerio de Justicia y, en general, en toda institución que tuviera relación con el tema. No obstante, varias de ellas han carecido de los recursos suficientes para lograr la ejecución de dicha ley.

Este es el caso de la Fiscalía General, a pesar de su papel esencial dentro del proceso. Según las estadísticas disponibles, en la fiscalía se resuelve el 70% de los casos, en tanto los tribunales de menores deciden únicamente el 30% (De Varela y Martínez, 1999).

Honduras

Después de ser uno de los primeros veinte países en el mundo en ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1990), los hondureños iniciaron el proceso de reforma de su legislación interna en 1992, con la realización de un seminario sobre la Legislación de Menores en el que participaron representantes de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, en 1996 se aprobó y entró en vigencia el Código de la Niñez y la Adolescencia, que sustituyó a la Ley de Jurisdicción de Menores de 1962.

Sin embargo, el Código no logró desligarse plenamente de la doctrina de la situación irregular y conserva aspectos incompatibles con la Convención. De hecho, el título denominado "De la protección de los niños en riesgo social" posee características claramente distintivas de las antiguas leyes de menores (Obando y Portillo, 1999). El ejemplo más claro, se encuentra expresado en el artículo 139 del Código, el cual señala algunas situaciones que son consideradas de riesgo social para el niño o adolescente; el estado de abandono o peligro, ser objeto de malos tratos y ser adicto a sustancias psicotrópicas, entre otras, ante las cuales se pueden decretar medidas que pueden llegar hasta la privación de libertad.

El nuevo Código todavía confunde la situación del niño o niña y del adolescente víctimas con la de aquel que es victimario. Se arrastra así terminología y aspectos contenidos en la antigua Ley de Jurisdicción de Menores. Además, el juez conserva un gran poder discrecional y el niño y adolescente siguen siendo vistos como un objeto de protección, no como sujetos de derechos. Esta confusión se refleja en las funciones del juez de menores, pues se le encarga la resolución de dos problemas claramente disímiles, la decisión en materia de protección y el juzgamiento de los adolescentes que supuestamente hubiesen cometido un delito o *infracción penal*. Así, se mantiene la omnipotencia del juez tutelar³¹. En consecuencia, la adecuación de la legislación hondureña ha sido parcial y aún insuficiente (Obando y Portillo, 1999).

No obstante las deficiencias, hay avances con

respecto a la legislación anterior. Se crearon siete nuevos juzgados en todo el país, aunque aún existen regiones sin ellos. El Ministerio Público y la Defensa Pública han participado en el proceso de reforma, pero la falta de recursos ha limitado su acción en el ejercicio de la acción penal y en la defensa del adolescente acusado. Por último, pese a sus esfuerzos, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), órgano encargado de la ejecución y control de las medidas, aún no ha logrado una cobertura nacional y no ha contado con recursos para poner en marcha un sistema para la reinserción social de los jóvenes sancionados. Quedan pendientes muchos aspectos relacionados con la adecuación de la legislación hondureña a la Convención.

Nicaragua

El proceso de reforma legal se inició en 1995 con la creación de la Comisión Permanente de Trabajo para la elaboración del anteproyecto de Ley del Código de las Niñas, Niños y Adolescentes y que culminó, en 1998, con su aprobación legislativa. Esta ley derogó la Ley de la Jurisdicción de Menores, de 1973.

La nueva ley concibe a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y fija reglas claras con respecto a los deberes del Estado, la familia y la sociedad en la protección de esos derechos. En general, se encuentran previstas en el Código todas las garantías que integran el debido proceso³². La ley prevee un equilibrio entre defensa y Ministerio Público, que busca garantizar la imparcialidad del juez. En lo que respecta al ejercicio de la defensa se presupone la presencia del defensor técnico en todos los actos del proceso y, para aquellos en que el adolescente no cuenta con suficientes medios económicos, se espera poder brindarla de forma gratuita³³.

Pese a esas regulaciones e instituciones previstas en la ley, la organización de la justicia penal juvenil en Nicaragua es, al momento, mínima, no sólo por ser una ley de reciente promulgación, sino por las limitaciones del sistema de administración de la justicia (Capítulo 7). Esto, no sólo como consecuencia de la falta de una fiscalía y una defensa pública, sino que el modelo acusatorio incluye, por ejemplo, la oralidad, lo que es completamente ajeno a la tradición de la justicia penal de adultos y conserva características del modelo procesal inquisitivo escrito. Sin embargo, ya se encuentra funcionando el primer juzgado penal juvenil en Managua, que cuenta con dos trabajadoras sociales y se

espera, para este año, la creación de más juzgados juveniles en el resto del país.

Panamá

Los niños y adolescentes panameños fueron y continúan siendo considerados como objeto de protección y sometidos a un excesivo control, primero por la Ley de Creación del Tribunal Tutelar de Menores, de 1951 y, posteriormente, por el Código de la Familia, de 1994, aún vigente (Panamá es uno de los pocos países que integró la legislación sobre niñez y adolescencia, “o menores”, con la de la familia).

La aprobación y entrada en vigencia del Código fue presentada como una adecuación a la Convención. Esto no es así, pues conserva muchos aspectos propios de la doctrina de la situación irregular. Este Código, al menos en cuanto a lo relacionado con la niñez y adolescencia, “...nació viejo, con planteamientos programáticos llenos de muy buenas intenciones pero retóricas, sin fórmulas concretas de efectividad y exigibilidad de los derechos” (Arosemena, 1998).

Actualmente, existe un anteproyecto de una Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Si finalmente es aprobado, en Panamá, al igual que en El Salvador y Costa Rica, se habría optado por una ley especial de responsabilidad juvenil, separándola de la regulación de otras situaciones. En conclusión, Panamá está todavía en pleno proceso de modificación legislativa.

La nueva paradoja

En Centroamérica, el tema de la responsabilidad juvenil ha logrado importantes avances legislativos. La aprobación en estos países de la Convención y los movimientos de reforma legal y de adecuación a ella, han permitido generar una discusión seria sobre los derechos y deberes de los niños y adolescentes, abordando, en consecuencia, la perspectiva de éstos como sujetos de derechos, tanto legales como sociales.

Sin embargo, en la región ha surgido una paradoja con respecto a la responsabilidad penal juvenil. Por un lado, las legislaciones apuntan hacia modelos garantistas, respetuosos de los derechos humanos y tolerantes; por otro, los sistemas de administración de justicia muestran todavía rezagos autoritarios, irrespetuosos de los derechos humanos y grandes carencias materiales. Esta paradoja entre lo que la ley señala y lo que la realidad muestra, se ve agravada por la falta de tradición jurídica en la mayoría de los países, lo

que se convierte en un serio obstáculo para la implementación legislativa.

Aunque la reforma legislativa no es suficiente, sí puede constituir un buen inicio para replantear y reconstruir la realidad social. Para esto, no solamente se requiere, como está claro, de recursos económicos sino, también, de vigorosas políticas públicas sobre niñez y juventud y, sobre todo, de una voluntad para no reducir los temas de niñez y adolescencia sólo a los relacionados con la infracción de la ley penal.

El lado oscuro de la calle: el caso extremo de las maras

Tradicionalmente, la palabra *mara*³⁴ ha sido empleada en El Salvador para calificar a personas que realizan actividades unidas por un sentido de pertenencia a una institución, comunidad o actividad. Así, se podía hablar de la *mara* del Colegio Internacional, de la *mara* del equipo de fútbol Alianza o de la *mara* de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días. En la actualidad la palabra *mara* continúa siendo utilizada en la vida cotidiana, sólo que con mayor discreción. Su uso se ha vuelto delicado porque identifica, en particular, los grupos de jóvenes organizados y vinculados con actos violentos y, en muchos casos, delincuenciales (Escobar, 1996). Pero no solo *mara* es, en El Salvador actual, una palabra con una connotación negativa sino que se ha convertido en un estigma para calificar a todo aquel que parece *marero*. Así, el que está tatuado o escucha *heavy metal*, se presume *marero* y, por implicación, un delincuente común³⁵.

El sentido de la palabra es hoy, pues, peyorativo y excluyente y puede estar asociado, como se verá en adelante, con problemas de desarticulación familiar, exclusión y violencia social, e importación de valores culturales, que generan oportunidades perversas para los y las jóvenes. Para muchos de ellos, las *maras* son una red social que les proporciona ingresos, autoestima y solidaridad. Es una situación compleja en la cual nadie, los *mareros*, las instituciones y, en general, la sociedad es o puede presumirse, inocente pues cada uno tiene, en su propio ámbito, su propia responsabilidad³⁶. “*Shadow*”, una *marera*, reflexiona:

“Sólo Dios sabe por qué me tocó andar por estos barrios. Se cansa uno de la «vida loca». Pero a veces es inevitable. No hay nada que hacer. Y uno se mete o se mete...se empieza vaci- «brincan» a uno y ya. Yo vivo en la calle desde

RECUADRO 10.5

Una oportunidad para poner a derecho nuestras sociedades...

Milena Grillo

Cada vez que el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia se aborda en países como los nuestros, agobiados por inequidades de distinta naturaleza, una diversidad de reacciones inunda el ambiente. ¿Será plantearnos la condición de sujetos de derecho para las nuevas generaciones de centroamericanos, un producto más de la temida globalización, alejado de todo principio de realidad? ¿Tendrá sentido alguno, por ejemplo, hablarles de su derecho a una educación de calidad a decenas de miles de adolescentes cuya jornada laboral supera en horas y esfuerzo a la de muchos profesionales dedicados a estudiar “su problemática”? ¿Y de su derecho a crecer y desarrollarse en un ambiente que procure su bienestar a los y las integrantes de las maras? ¿O del derecho a la participación y a la expresión a colegiales de todos los estratos? ¿O a la protección de todo daño a los hijos y las hijas de familias violentas?

¿Estaremos siendo irresponsables, quienes hemos predicado la doctrina de la protección integral, de generar expectativas en niños y niñas, madres y padres, abuelos y abuelas, que en el fondo sabemos no podrán satisfacerse? ¿O estaremos tal vez, alumbrando generaciones de rebeldes y vagabundos, irrespetuosos de sus adultos, opositores de los más elementales valores, y atentadores contra toda institucionalidad?

Una cosa más, ¿estaremos calmando nuestras conciencias colectivas ante la inoperancia de un sistema del que somos parte, al redactar, proponer o aprobar una legislación cada vez más acorde con ese discurso, más tuteladora del “deber-ser”, más merecedora de ser presentada y aplaudida en foros internacionales; sin salir en su defensa cuando es relegada al limbo político, al momento de asignarle el contenido presupuestario requerido para hacerla viable en su aplicación?

La respuesta a todos estos cuestionamientos y a muchos más que este espacio no permite abundar, pero que nos hemos planteado en

momentos de desesperanza, necesariamente tiene que ser: ¿y sino lo hacemos, qué? Aquí, la propia historia de la infancia urge dar su testimonio. Más de lo mismo nos advierte y nos recuerda la sociedad de donde venimos. La pobreza rasgada por entre quienes tienen familia y quienes a duras penas reciben albergue institucional; entre quienes asisten a la escuela y quienes trabajan no con la esperanza del que piensa mejorar sino con la resistencia del que adivina, porque nadie se lo ha dicho de que por lo menos tiene el derecho a vivir. En la cultura, reconocemos una sociedad construida por el adulto y para el adulto; donde existen pocos espacios naturales y personales para ejercer el derecho de niños, niñas y adolescentes a desarrollarse con plenitud como personas. Pertenecemos a sociedades en las que se pactó una moratoria a la condición ciudadana para toda la minoridad.

El presente capítulo nos habla de tensiones. Propongo más bien hablar de opciones. Partamos del supuesto de que somos libres para escoger el destino que queremos para las nuevas generaciones de Centroamérica, que es el mismo de nuestras naciones. Así, parece que tenemos dos caminos.

Por un lado está el camino de la renuncia. Aceptar que como sociedades subdesarrolladas no estamos listas para reclamar ciudadanía para el segmento humano con mayor potencial entre todos los que habitamos esta tierra. Un camino que en el corto plazo es menos complicado, menos demandante, más tranquilizador, por ser más conocido. Uno que nos lleva nuevamente a hablar de necesidades de los niños y las niñas, que esperan pacientemente ser atendidas por gobiernos magnánimos, con lo que queda de sus presupuestos. En fin, a emplear el presente en hacer de niños, niñas y adolescentes la futura clientela de los partidos políticos de siempre. Clientes debidamente preparados para canjear votos por promesas, cuando les llegue su turno; y así de generación en generación.

Al otro lado, tenemos el camino de la persistencia. Aceptar que como sociedades en desa-

rrrollo le encontramos sentido a reconocer a nuestras personas menores de edad como sujetos con derechos, nos reivindica como lo que somos: naciones de primer orden. Este en un camino que en lo inmediato es más áspero, porque todavía es virgen; porque esta vez no tenemos pasos claros que seguir. Nadie nos ha precedido y todos llevamos el mismo paso. Es dedicar nuestro presente a hacer de las personas menores de edad, ciudadanos y ciudadanas, constructores y partícipes de mejores democracias.

Los avances en legislación que, con modo lento pero seguro, se van concretando en Centroamérica, son pasos firmes sobre el camino de la persistencia. No son producto del capricho o la utopía de unos pocos. Surgen del compromiso adquirido hace casi una década, cuando fuimos prontos como países en ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese marco, las leyes nacionales que le sucedieron (sean Códigos de la Niñez y la Adolescencia, Leyes de Responsabilidad Penal Juvenil, o cuerpos integrados; y otra serie de regulaciones específicas) no vienen a crear nuevas obligaciones para los Estados. Solo vienen a establecer procedimientos para hacer exigibles compromisos ya adquiridos, así como para sentar las debidas competencias.

No es entonces tiempo de rasgarnos las vestiduras en torno a los dilemas enumerados. La discusión sobre si acoger o no en nuestros terruños, un proyecto social basado en los derechos de las personas menores de edad ya fue superada por voluntad colectiva de nuestras sociedades. Que esa voluntad se ha expresado, de momento, casi solo en el plano de lo jurídico-formal, es cierto, pero no es lo más importante. Lo importante es saber que, al igual que el resto de América Latina, hace tiempo que nuestras naciones asumieron un compromiso; ahora nos queda el reto de expresar esa voluntad en lo político, lo económico y lo social. De la tensión a la opción. De la opción a la acción. Oportunidad inigualable la que nos dan las nuevas generaciones. Mano en mano, actuemos ya.

los 9 años y es mejor andar con la «mara» que solo. Aunque como mujer es más difícil”.

¿Quiénes son las maras?

La gran mayoría de los *mareros* vive en los barrios pobres y asentamientos en precario de las ciudades salvadoreñas³⁷. Casi todos ellos están entre los doce y los veinticinco años. Son jóvenes que les tocó nacer y vivir durante el período de la guerra. Por testimonios, se sabe que una parte de ellos son hijos de combatientes, guerrilleros o guardias nacionales, y de hogares desplazados por la guerra.

Una parte de los *mareros* proviene de hogares de migrantes a los Estados Unidos. Debe recordarse que la mayoría de estos hogares se instalaron en casas de parientes o amigos que habitaban cerca o en el corazón del este de Los Angeles, en los barrios marginales de esta ciudad. En San Francisco, Nueva York y Washington se ubicaron en los suburbios de las ciudades, en barrios formados desde los años 50 por los

mexicanos y otros centroamericanos. Los niños y los adolescentes recién llegados fueron una población muy vulnerable a las condiciones del nuevo entorno³⁸.

Por ser ilegales, los adultos pasaron a formar parte del sector informal de la economía. Las madres fueron contratadas como sirvientas, los padres como agricultores y obreros. Ambos generalmente trabajaban más de diez horas diarias, lo que resultó en la desatención de los hijos, sin una red familiar a cargo de velar por ellos. La mayor parte del día, los niños y los jóvenes la pasaban en la calle, tratando de encontrar la forma de colaborar con su casa y ahí encontraron a otros jóvenes con más experiencia, que los fueron incorporando a las pandillas. Así, muchos hijos de los migrantes salvadoreños de la década de los 80 se socializaron con niños de la calle que ya habían ganado su autonomía en relación con sus familias, que estaban organizados en pandillas e invitaban a los recién llegados a afiliarse. Dos testimonios ilustran lo anterior:

RECUADRO 10.6

Metodología empleada para el estudio de las maras

Aunque las *maras* son un tema de mucha preocupación social, existen pocas investigaciones al respecto. En parte ello obedece a lo reciente del auge de las maras, pues tienen un poco menos de una década de haber aparecido como se las conoce ahora. Los investigaciones se han centrado en los estudios de caso, más que en una exploración general sobre las *maras*. La falta de financiamiento es uno de los problemas más graves para los investigadores.

Para este informe se utilizaron dos técnicas, a saber, la observación participante y la testimonial. La base fundamental fueron las entrevistas y los testimonios de jóvenes *maras*, y la experiencia de la autora vivida con los jóvenes *mareros*, mediante una agrupación de música rock como enlace con ellos. En total, se efectuaron 50 entrevistas, entre hombres y mujeres, más del 90% de ellas en centros de reeducación para jóvenes infractores y centros penales para adultos. Por razones de tiempo, presupuesto y recursos técnicos no se pudo realizar una encuesta.

La escasa bibliografía fue empleada para elaborar un marco mínimo de interpretación, sobre todo en aquellos aspectos donde se requería información estadística y análisis sobre la personalidad de los y las adolescentes. La presente investigación tiene limitaciones pero a pesar de ello puede servir de base para un estudio más profundo, que sin concesiones identifique los factores de vulnerabilidad y colabore con el desarrollo de programas más adecuados para la atención de los jóvenes *mareros*.

Fuente: Cuerno, 1999.

RECUADRO 10.7

Testimonio

“ Dicen que mi papá era guerrillero; mi mamá me dejó con mi abuela cuando yo tenía, no sé, estaba bien chiquito. Nos venimos de Morazán, porque ahí la cosa estaba *peleada*, decía mi abuela, y nos fuimos con una tía a *Soya*. Después, tampoco sé, nos fuimos a vivir a unas *champas*, aquí por la *Tutu*. No había agua y yo tenía que ir la acarrear. Mi abuela tenía un puesto en el mercado de San Miguelito y ahí me estaba yo con ella. Tenía como 12 años y me metí con unos *cheros* que andaban por el mercado y me dieron marihuana y me dijeron que ellos eran de la *mara* y si me quería brincar y yo les dije que sí, aunque tenía algo de miedo, pero yo veía que ellos eran bien *chéveres*. Me *brinqué*, me *plaquearon* y ya. Con las *chavas*, buena onda porque prestaban cuando quería y si no, tampoco había bronca, un *descotón* y ya. Sólo una vez me la vi fea, porque uno tiene que ganarse el respeto, a mí me tocó *filear* a un *chavala* que ya se la debía a la *clica*, porque este *bato* había *tastaseado* con otros de su *mara*, a un *compadre* y por poquito lo matan. Lo *venadié* y en cuanto pude lo agarré *loco* y le metí tres *puyones*. Ahí se quedó boqueando sangre. No sé si se murió. Tuve miedo porque era el primero. Pero tenía que hacerlo, sino me podía ganar un *descotón* de la *clica* y aparte nadie me iba a respetar en el barrio.”

“No había tantas opciones en el barrio al que yo llegué, me «brincaron» casi a los seis meses de andar «rolándola» con los chavos... y tenía como ocho meses de haber llegado a Los Angeles. Yo la «cranié» y dije: mejor me «brinco» y la “rifo” con estos «locos», tal vez me va mejor y como ilegal... la «mara» le hace el paro a uno... además no tenía mucho que perder”.

“Cuando yo me «brinqué» el barrio, yo vivía en «elei» (Los Angeles), era un «bichito», ahora tengo 22. Yo me acuerdo que había unos «homeboys» que vacilaban con nosotros y eran hondureños y otros guatemaltecos y se regresaron a sus países”.

Una cantidad apreciable de mareros proviene de hogares con uno o dos padres ausentes, muchos de ellos en los Estados Unidos. En estos casos, la relación entre padres e hijos es un vínculo económico más que afectivo. Las remesas que mensualmente envían al país desde el extranjero son recibidas por parientes que se han hecho cargo, supuestamente, de la educación y manutención de los menores, pero no hay certeza. Nueve de cada diez jóvenes entrevistados para este trabajo y que pertenecen a maras, afirmó tener parientes en Estados Unidos pero no recibir de ellos ningún tipo de ayuda económica directa. Uno de cada cuatro comentó que cuando sus parientes vienen a El Salvador de visita les traen ropa, aparatos eléctricos como videos, caseteras, CD players, que ellos posteriormente venden para comprar droga o para alivianar a algún *compadre* que esté en *agüite*, y se quedan con lo que más les gusta, la ropa o alguna bisutería como anillos, relojes, que no tienen mayor valor en el mercado. Es decir, en realidad el joven de la mara no recibe remesas sino, más bien, bienes de consumo.

“Me fui, a los 20 años, ya tenía dos niñas, su papá nos dejó. Somos pobres, vivía con mi mamá, tenía tres hermanos menores que yo. Una vecina me dijo que nos fuéramos. Conseguimos el pisto, dos mil colones cobraban los coyotes. Las niñas tenían tres años y año y medio. Llegamos a Los Angeles, a la casa de una «chera» de la vecina. A la semana conseguí trabajo, de «muchacha» en una casa, ganaba \$20 diarios, por 8 horas de lunes a viernes, pero dormía en la casa de la «chera» y le daba \$100 al mes. Ahorraba lo más que podía. También conseguí unas casas para trabajar los sábados y los domingos. Cuando pude le mandé a mi mamá, lo

que podía. Ya tengo 15 años de vivir allá y vengo cada dos años para ver a mis niñas y les traigo ropa, zapatos, cosas... Y le doy dinero a mi mamá. Ahora estoy legal y trabajo en una fábrica de empacar carne, gano mejor. Estoy viendo si me llevo a las «cipotas». Aunque no sé, a veces siento que no nos llevamos bien, ellas están como muy libres. La vida allá no es fácil, pero yo siento que aquí cuesta más, casi no hay trabajo, dicen. Pero a ver que pasa.”

Finalmente, cabe recordar que, en 1992, luego de los acuerdos de paz, el gobierno de los Estados Unidos modificó su política migratoria e inició las deportaciones. Los primeros en ser deportados bajo el sello de indeseable y no retornable fueron los ilegales que estaban cumpliendo sentencia en alguna cárcel de Estados Unidos. Los pueblos y las zonas urbanas donde llegaron los deportados pandilleros fueron aquellos donde tenían parientes, por lo general barrios, colonias y comunidades marginales. Al llegar al país, estos deportados pandilleros se encontraron con

RECUADRO 10.8

Opinión documentada llama a dimensionar correctamente la importancia de la delincuencia juvenil

Es interesante observar que según las estadísticas de la misma policía, la delincuencia juvenil se centra en el área metropolitana de San Salvador y en las principales ciudades del país y que las detenciones realizadas a menores de 18 años se refieren principalmente a delitos contra el patrimonio. Según datos de detenciones realizadas por la policía en 1996, los jóvenes menores de 18 años contribuyeron con un 13% al total de los delitos cometidos. Esta cifra contrasta con la información que públicamente manejan las autoridades de seguridad pública, quienes aseguran que el 75% de los delitos cometidos los realizan los menores de 18 años y que se trata de delitos graves. Esta última información es la que la ciudadanía recibe, creándose una imagen equivocada de la verdadera dimensión y características de la delincuencia juvenil en El

Salvador, lo cual influye, indudablemente, en los esfuerzos de reinserción social que realizan las instituciones dedicadas al tema. El argumento anterior se refuerza con las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, las cuales muestran que del total de delitos cometidos contra la vida y la integridad personal, los jóvenes menores de 18 años participan con aproximadamente un 5%. Se cree que esta imagen desproporcionada de la delincuencia en el país ha sido influenciada por la entrada en vigencia de la Ley de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado. Durante 1996, año en que se aplica esta nueva legislación, la actividad policial se incrementó en un 200% en las detenciones por faltas a menores de 18 años.

Fuente: De Varela y Martínez, 1998.

un buen caldo de cultivo: una población de jóvenes desencantados, muchos de ellos con familias desarraigadas por las migraciones internas y externas³⁹. De los salvadoreños pandilleros que regresaron al país, la mayoría intentó el regreso a los Estados Unidos. Por lo general, trataban de convencer a un amigo o familiar para que compartiera con él la aventura. Al llegar allá el círculo comienza de nuevo. Es lo que podría denominarse vidas en retorno cíclico.

Pertenecer a la *mara* no significa necesariamente estar de vago. Uno de cada tres mareros entrevistados para este informe afirmaron trabajar en oficios tales como mecánicos, obreros, vendedores ambulantes, maquiladores, cobradores de transporte colectivo, albañiles y vendedores de almacén. Todos ellos son mayores de 18 años⁴⁰. Más de la mitad de los que trabajan ha estado por lo menos una vez en la cárcel por diferentes razones, pero principalmente por riña tumultuaria, pues colaboran en la *defensa del barrio* y participan en convivios en donde se consume licor, cerveza, y drogas. Los *mareros* coincidieron en señalar que experimentan rechazo

social por parte de compañeros y empleadores al verlos tatuados o vestidos de determinada manera. Casi la mitad de los que trabajan lo hacen en empresas que no tienen seguro social, ni las prestaciones que rige la ley laboral y son trabajadores eventuales o por horas⁴¹.

La información sugiere que no existe una sino múltiples causas sociales, económicas, psicológicas y políticas por las cuales los jóvenes ingresan a las *maras*. Algunas que pueden enumerarse son: entorno familiar desintegrado, abuso sexual y maltrato infantil, uso de drogas, explotación económica por parte de los adultos, migración de las familias, entorno social y económico hostil, negación de sus necesidades y problemas económicos, falta de oportunidades laborales, desempleo y subempleo en las familias, contradicciones entre las políticas educativas y la ley, una justicia penal juvenil que, aunque en sus preceptos teóricos pretende la reinserción social de los jóvenes infractores, en la realidad se encuentra rezagada; falta de credibilidad en la aplicación de justicia, inconformidad y rechazo al sistema por no encontrar oportunidades para estructurar un proyecto de vida, soledad y necesidad de reconocimiento, sentimiento de recepción afectiva por parte de la *mara*, y el poder que el grupo le adjudica en relación con el resto de los otros sectores sociales (Pérez Miguel, 1996; Smutt-Miranda, 1998; Escobar, 1996. Entrevistas a jóvenes *mareros*, 1998).

RECUADRO 10.9

Las maras y las pandillas juveniles en Centroamérica

Pese a la inexistencia de estudios sobre el tema, la investigación para el presente informe localizó información sobre ramificaciones centroamericanas de las *maras*. Existen sucursales de la *mara Salvatrucha (MS)* en la zona centro (No.1) de la Ciudad de Guatemala y en Tela, Honduras. Sin embargo, no hay evidencia de una vinculación orgánica entre ellos. Por testimonios, además, se sabe que los *mareros* salvadoreños en otros países centroamericanos forman grupos que se dedican a la delincuencia menor.

El *Fantasma*, miembro de la *MS*, comentó que los vínculos entre los *MS* de un país centroamericano y otro se originan en los lazos de amistad forjados por la pertenencia a una misma pandilla en Los Angeles. Además, algunos jóvenes salvadoreños con antecedentes penales, han ido a otros países en busca de parientes y *compadres*. Sin embargo, los miembros de las *clicas* guatemaltecas y hondureñas formadas por sus *compadres*, son desco-

nocidos para los *mareros* residentes en El Salvador. No se tiene evidencias, pues, de una organización internacional de *mareros*.

En Costa Rica existen pandillas denominadas "chapulines". Aunque guardan alguna similitud con las *maras*, tienen una menor organización y fortaleza, y no parecen tener nexos fuera del país.

Aunque por el momento, las *maras* salvadoreñas no son puramente delincuentes organizados, pueden llegar a serlo si descubren la manera de organizarse en un sólo frente y ello tiene un potencial para regionalizarse.

Comentaba un *MS* de la zona 1 en Guatemala:

"Aquí no tenemos la mara 18, ni mara Morazán, ni otras maras, aquí todos los enemigos son chapulines, unos se hacen cheros y se integran la mara, pero los que rifan el barrio contra nosotros son todos los guatemaltecos"

La entrada al mundo de las *maras*

La integración de los y las jóvenes a las pandillas ocurre mediante elaborados rituales de paso que son el punto de partida para una nueva identidad personal y social, nuevos derechos y obligaciones. Cambia todo aquello que los identifique con su antigua manera de ser. Roggenbuck (1996) habla de una cultura en donde se desarrollan reacciones de defensa, valores, costumbres y hábitos, normas y lenguaje propios, incluyendo agresiones contra la sociedad "oficial".

Cada *mara* tiene su propio ritual para incorporar a los miembros. Este tiene como fin conocer si la persona es capaz de responder a las necesidades de la *mara* como unidad de ataque. La violencia se utiliza para probar si ella merece ingresar. Por ejemplo, la *mara Salvatrucha (MS)* elige una cantidad de compañeros que ya están integrados y golpean durante 13 segundos al iniciado. La *mara Dieciocho (M18)* emplea el mismo procedimiento, sólo que durante 18 segundos.

RECUADRO 10.10

Los jóvenes *maras* y la capacitación laboral

Para los jóvenes mareros, el desempleo no es un problema; el trabajar con disciplina y método sí lo es. No tienen asimilado en su código conductual, la responsabilidad y significado del trabajo a nivel social. Al preguntarle a jóvenes reclusos sobre la causa que los llevó a cometer el delito de robo, la respuesta generalizada fue el no encontrar alternativas acordes con sus expectativas de supervivencia. Que el ser un ladrón era un oficio como cualquier otro, el mismo significado que un obrero, en el sentido de trabajo y productividad. Incluso agregaron que el suyo tenía más mérito por el constante riesgo al que se exponían.

“Estoy aquí pagando un «clavo», robo agravado me dijo el juez, y no me arrepiento, porque pude comprarle algunas cosas a mi jefa. Aprendí mecánica automotriz, en un taller que me consiguieron los del juzgado de menores. Estaba en libertad asistida y mi obligación, según la “social”, era ir a la escuela y tener oficio. Una vez vi a un chero, ya mayor él, y me dijo que si trabajábamos y dije que sí, pues yo ya sabía algo de carros: desmantelar motores, encenderlos sin llave y otras ondas. En el taller aprendí a limpiar las piezas, o cuando el cliente no dejaba la llave y había que ir a probarlo. Además me

enseñaron a manejar. El dueño me pagaba €400.00 al mes, me daba €100 a la semana y siempre me decía -y tenés suerte que te pague, porque vos me tendrías que estar pagando a mí para que te enseñe. Empecé a trabajar con el «chero» y robábamos carros. Me daba por trabajo hasta €1000. Aparte de que ganaba bien, no tenía que levantarme temprano ni aguantar a nadie”

Pretender que un joven *mara* cambie su concepto del mundo de la noche a la mañana es una ingenuidad. Podrán aprender un oficio, si son obligados a ello por las circunstancias; por ejemplo, porque están interinos en un centro de reclusión o se los solicita alguien importante para ellos, como la madre. Sin embargo, lograr un cambio cualitativo en su personalidad y un deseo de variar su inserción en la sociedad, requiere variar los incentivos, construir nuevas redes sociales a las que puedan pertenecer y programas institucionales más adecuados a las circunstancias. Por ejemplo, uno de los requisitos para participar en varios de los programas de capacitación técnica es que los jóvenes no sean *mareros*.

Fuente: Cuerno, 1999.

La *mara* Morazán (MZ) prueba al nuevo miembro en una pelea con cuchillos con el líder, para medir su astucia y habilidad y, sobre todo, si no tiene miedo al enfrentamiento. Las *maras* son, además, unidades de defensa y el recién ingresado adquiere obligaciones de proteger a otros compadres. Si uno es atacado por miembros de otra *mara*, todos salen en su defensa.

Las *maras* tienen sus propias reglas de funcionamiento. Por ejemplo, en la MS se prohíbe el uso de la pega, pero se permite la ingestión de otro tipo de drogas como marihuana, crack, cocaína, alcohol y pastillas. Sus miembros se reúnen periódicamente en un lugar que sólo ellos conocen, y el que *tira el pedo* o líder, les da las indicaciones; por ejemplo, pelearse con los del otro barrio, hacer una fiesta, en fin, lo que se le ocurra. Por lo general, es obligatorio para el *marero* llevar dinero y dárselo al líder para que lo ocupe en lo que haya decidido hacer, desde comprar armas hasta drogas.

En el caso de las mujeres, los rituales de iniciación tienen una variante. Ellas pueden *brincarse* ya sea a golpes como los varones, o “donando amor”⁴². Esto último implica la selección de por lo menos cuatro varones para tener relaciones sexuales con ella. Luego, la joven pasa a ser parte de la *mara* y tiene el deber de dar servicios sexuales cada vez que lo requiera un *compadre* varón, si no son pareja de algún miembro de la pandilla. Las mujeres *mareras* tienen las mismas obligaciones que los varones; por ejemplo, pelear en el barrio, vacilar con los *batos* de sus *clicas*.

Entrar en una *mara* implica, en primer lugar, aprender un nuevo lenguaje que tiene cuatro componentes:

- ▀ el lenguaje escrito de los graffiti y *placazos* con caracteres legibles solo por personas conocedoras del mundo *mara*;
- ▀ el lenguaje gestual, que se realiza con las manos,

compuesto por elaboradas señales;

- ▀ el lenguaje simbólico de los tatuajes y murales; y
- ▀ el lenguaje verbal, que es el argot propio de cada pandilla (Recuadro 10.11).

Además, las *maras* tienen vestimentas propias que convierten la imagen que se tiene de uno mismo en la imagen que se quiere dar a los otros, para indicar aceptación y pertenencia al grupo.

Un rápido cambio en las formas de organización juvenil

Las primeras *maras* organizadas en El Salvador, en el sentido moderno de la palabra, fueron formadas por niños y jóvenes callejeros. Por diversas razones, ellos habían abandonado sus hogares y se concentraron en lugares específicos para solucionar su supervivencia. Así, surgieron en los años 80 la *mara Morazán*, los *Pollos*, los *Chanquetas* y los *Gallos*, que no tenían entre sí mayores conflictos, pero sí con los representantes de la ley, fueran éstos la Guardia Nacional, la Policía Nacional, la Policía de Hacienda o los cuerpos militares. Eran pandillas que se dedicaban al consumo de drogas, al robo menor cuando necesitaban algo, a pedir dinero a los transeúntes y a vivir en la calle. Su modo de organización era completamente primitivo y defendían, más que a un barrio, un espacio donde pasar la noche y pasársela lo mejor posible sin mayores problemas.

En la década de los 90, las *maras* cambiaron profundamente. Desde Estados Unidos se importó la *MS* (*mara Salvatrucha*, fundada por salvadoreños, pero a la cual se le integraron guatemaltecos y hondureños) y los *M18* (*mara 18*, integrada por mexicanos, chicanos y cholos, a la que se sumaron algunos salvadoreños). Ambas tuvieron su origen en la ciudad norteamericana de Los Angeles. Los fundadores de las primeras *clicas*, en El Salvador, encontraron entre los jóvenes nacionales las condiciones adecuadas para desarrollar las *maras*. Después surgieron las *maras* locales como, entre otras, los *Tridentes de San Bartolo*, los *Bichos Locos*, de la comunidad 22 de Abril, *La Mirada Loca* de Santa Ana y los *MZ* (*mara Morazán*, fundada en el parque Morazán del centro de San Salvador).

A la fecha, se estima que existen unas 47 *maras*, siendo las más representativas por la cantidad de integrantes, la *MS* y la *M18*, a la cual

pertenecen, según los mareros consultados, miles de jóvenes de ambos sexos. Además, no sólo se forman las *maras* de barrio, sino también las estudiantiles, cuyo objetivo es *defender el uniforme* (Recuadro 10.12).

Con la formación de nuevas *maras*, como la *MS* y *M18*, se modificaron los patrones de conducta de los jóvenes pandilleros, ya que se convirtieron en grupos organizados que arremetieron no sólo contra los representantes de la ley, sino contra toda la sociedad en su conjunto, teniendo como principal enemigo a los miembros de las pandillas contrarias. *El Lágrimas* dice:

“Yo soy de la «MZ» y cuando iniciamos la mara no era para andarse peleando con ninguna otra. La armamos en el Parque Morazán y le pusimos así por el parque y en honor a dos hermanos que fueron los primeros «locos» que tuvieron la idea. La onda era estar en el parque y pedirle a la gente lo que nos dieran para consumir droga y andar vacilando y comer. Nos peleábamos con la policía porque nos quería sacar del parque. Esto fue allá por el 89 más o menos y no existían ni la «MS» ni la «M18» ni esas otras. Estaban la «gallo», la «chanqueta», pero no se metían con nadie, era bien diferente”

Las fronteras problemáticas entre las maras y la sociedad

La violencia juvenil encuentra su máxima expresión en las *maras*. Sin embargo, ellas no son sinónimo de delincuencia, pues aunque muchos *mareros* delinquen, otros no⁴³. Su vida en grupo no es necesariamente parte de la cultura criminal, sino, más bien, es la expresión de una cultura urbana de la pobreza y una derivación de la cultura de la violencia⁴⁴ (ECA, 1997; PNUD-CNDS, 1999).

Las culturas de la pobreza y la violencia crean múltiples oportunidades para la vida en la *mara*, como medio alternativo para obtener poder y prestigio, cuando muchos otros caminos se cierran, y, más sencillamente, para obtener las armas con las que se ejecuta la violencia⁴⁵. Así, por ejemplo, los *mareros* entrevistados, y la propia experiencia de trabajo con ellos, sugieren una actitud de disgusto y rechazo a todo. No distinguen entre lo correcto o inapropiado (tampoco tienen personas-modelo para comparar), y atacan a quienes no se ajustan a su sistema de valores. Son en extremo intolerantes, lo que los ubica en una situación de extrema vulnerabilidad, con respecto a la sociedad y a la justicia penal

CUADRO 10.9

El lenguaje de la violencia y la exclusión

Palabra	Significado	Palabra	Significado
Poner a uno	Ser asaltado por un miembro de otra mara	Mera neta	La verdad
Chero	Amigo	Manchado	Tatuado
Bicho	Niño, joven	Pisto	Dinero
Andar loco	Estar drogado	Correr el pedo	Hacer lo que los demás de la mara
Chiche	Fácil	Soltar greña	Que una joven acepte tener relaciones sexuales
Vacile	Hacer cualquier cosa que te hace sentir bien	De muchacha	Sirvienta, labores domésticas pagadas
Clicas	Sub-grupos locales de una mara	Cipotes	Niño, joven
La vida loca	Todo lo que presupone ser un marero	Alivianar	Ayudar
El barrio	Colonia o comunidad a la que se pertenece	Compadre	Que pertenece a la misma clicla y mara
Coyotes	Personas dedicadas a pasar ilegales	Agüite	Deprimido
Homeboys	Compadre, amigo de casa	Agusto	Sentirse bien
Chavos	Jóvenes en general	Filear	Cortar
Cranear	Pensar	Fileteado	Ser apuñalado
Brincarse	Pertenecer a la mara	Filo	Objeto punzocortante
Rifársela	Exponerse a	Fierro	Arma cortopunzante
Los locos	Amigos de la mara	Vergo	Mucho o muchos
Gangas	Pandillas	Batos	Palabra que designa en general a cualquier persona
Chivo	Bonito, agradable	Bolas	Dinero
Bronca	Pelea	Ponerle a alguien	Asaltar a un individuo
Chavala	Manera como llaman los de la MS a los de la M18	Rebuscar	Encontrar los medios para satisfacer necesidades
Tastaseado	Golpeado	Pary	Fiesta
Venadear	Perseguir, vigilar	Descontar	Golpear a alguien
Puyones	Apuñalar	Peliaguda	Peligroso
Boquiando	Sacando	Soya	Diminutivo de Soyapango, municipio de San Salvador
Varos	Dinero	Tutu	Diminutivo de un barrio marginal de San Salvador
Vergazo	Golpe	San Miguelito	Barrio de San Salvador
Mecha	Arma de fuego	Chévere	Bonito, agradable
Clavo	Delito	Plaquarese	Tatuarse los signos que identifican a una mara
Papa	Granada	Prestar	Tiene connotación sexual

Fuente: Cuerno, 1999.

RECUADRO 10.11

Tipos de maras

Las maras de barrio

Estas *maras* tienen un territorio de acción que corresponde al lugar de residencia de sus miembros. Pocas veces salen de su perímetro. Se *rifan el barrio por el barrio*. Su misión es no permitir en su localidad la entrada de jóvenes de *maras* enemigas.

Se dividen en *clicas*, sub-grupos formados a partir de la zona a la que pertenecen y tienen sus nombres propios, sin olvidar que son parte de un grupo mayor. Por ejemplo, los *APLS* (los Apopas Locos) son miembros de la *MS* ubicados en el municipio de Apopa, que jurisdiccionalmente está dentro de los límites del departamento de San Salvador.

Las *clicas* están en contacto cuando son de una misma zona. Cuando un jefe de zona convoca a un *mirin* (del inglés "meeting" o "mitín"), hasta 500 jóvenes de ambos sexos pueden reunirse. El líder determina las actividades que se realizarán y su planificación. La recaudación de los fondos puede servir para un *parry*, o para comprar *papas* (granadas),

cuetes (armas de distintos calibres) o *filos* (armas cortopunzantes de distintos tipos). De esta manera están preparados para cualquier invasión. Si algún miembro no cumple con lo pedido es castigado.

"Una vez en un mirin yo no llevé pisto ni nada, ni tampoco quería participar en el vacile. Un bato de mi misma clica me reclamó y yo le dije que ese día no quería correr pedo y entonces entre seis me descontaron."

Las maras estudiantiles

Estas *maras* se encuentran formadas por grupos de jóvenes inscritos en una institución educativa. La mara, según ellos, defiende el uniforme y se pelea a pedradas en la calle cuando se encuentra con "enemigos" de otros colegios. Por lo general, las peleas son riñas tumultuarias que pueden provocar el pánico colectivo, parar el tráfico y provocar algunos heridos. Son jóvenes de otros sectores sociales que imitan las maras de barrio,

sintiendo con ello poder y pertenencia. Hay jóvenes de maras estudiantiles que también están integrados a las de barrio.

Las maras delincuenciales (o bandas delincuenciales)

Estas son las *maras* organizadas para cometer delitos. Este punto es en suma delicado, ya que al respecto hay un grave error. Los *mareros* cometen delitos pero, no todas las *maras* están organizadas como bandas dedicadas a la ejecución de la acción delictiva. Sin embargo, el resto de la sociedad no hace esta diferencia y tiene un estereotipo: *marero*=delincuente. De acuerdo con Smutt-Miranda (1998) la *mara* se podría entender, en El Salvador, como una agrupación intermedia entre el grupo de amigos y la banda delictiva. Las bandas serían (o son) organizaciones estructuradas alrededor de la actividad criminal.

Fuente: Cuerno, 1999.

juvenil actual⁴⁶ (Cuerno, 1999). Por ejemplo, casi el 70% de los robos y homicidios son ejecutados por individuos que están en un rango de edad de entre los 14 a los 30 años (ECA, 1997).

Pese a todo, una de las fronteras más problemáticas entre las *maras* y el resto de la sociedad es precisamente la acción delictiva. De acuerdo con reclusos *maras*, la mayoría de los delitos son efectuados en contra de ciudadanos comunes, o jóvenes de otras *maras*, a quienes, además de despojar de sus pertenencias, agreden físicamente. Contrario a una difundida percepción social, rara vez roban un banco o asaltan comercios, estos actos son más adjudicados a bandas delincuenciales organizadas o a ladrones independientes⁴⁷.

Los jóvenes forman una parte importante de la población privada de libertad. En 1996, la Dirección de Centros Penales reportó 1,115 personas menores de 18 años en sus instalaciones. De esta población, el 63% pertenecían a las *maras* y cerca del 15 % de los internos fueron brincados en los centros de reeducación (Rivera, 1998). Los menores infractores tienen un perfil

definido: son de sexo masculino (más del 94%), su edad oscila entre 14 y 18 años, provienen de sectores populares marginados, con bajo nivel educativo y de hogares con agudos problemas intrafamiliares. La gran mayoría están tatuados (87%) y se visten diferente de los cánones que la sociedad establece (Rivera, 1998).

Uno de los aspectos más delicados es la observancia de los derechos civiles y políticos de los jóvenes *mareros*, una población de alto riesgo para los cuerpos de seguridad pública⁴⁸. En efecto, si en muchas ocasiones las *maras* pueden violar los derechos ajenos, los cuerpos de seguridad pública tienen la difícil tarea de ejercer el control y la represión del delito sin violar el Estado de derecho, lo que no siempre se cumple⁴⁹.

La extendida presencia de las *maras* plantea un serio problema para la institucionalidad del país. Ciertamente, en El Salvador existe una oferta de servicios institucionales para la niñez y la juventud. Hay experiencia de buenas prácticas con jóvenes *mareros* (Recuadro 10.13) y, en materia del modelo de justicia penal juvenil, han ocurrido avances importantes, como ya se explicó.

Sin embargo, estos servicios son relativamente débiles frente a la magnitud del problema⁵⁰. Ante ello, puede generarse la tentación de recurrir a métodos violentos para reprimir las *maras*, al estilo de los escuadrones de Río de Janeiro y la acción paramilitar en Colombia contra los llamados *desechables*. Pero ello, aparte de ilegal, violatorio de los derechos humanos y de agravar la violencia social, dejaría intactos los factores sociales que generan las oportunidades perversas para muchos jóvenes. Dejaría intacta, pues, la desesperanza.

“Que triste es ver el mar cuando no hay Luna, pero es más triste amar sin esperanza alguna. Perdón madre por tu sufrir” El «Bambi».

El desafío de los derechos y oportunidades para la niñez y la adolescencia

En Centroamérica, el reconocimiento jurídico de los niños, niñas y adolescentes como personas sujetos de derechos y deberes puede ser el punto de partida para combatir las exclusiones socia-

les y las oportunidades perversas que muchos jóvenes experimentan. Sin embargo, el desafío regional es la generación de oportunidades sociales para que estas personas puedan ser productivas, creativas y vivir una vida saludable. Este desafío requiere no sólo adaptar las políticas públicas en educación, salud, capacitación y protección de los derechos de las personas menores de edad, sino un compromiso social para atacar los factores de desigualdad que generan las exclusiones sociales. Este compromiso social con los jóvenes no se puede realizar, sin embargo, sin ellos. Oír sus voces, hacerlos participar en el debate de las políticas que los afectan, puede ser la clave para la formación de ciudadanos más capacitados que las generaciones adultas contemporáneas para impulsar el desarrollo humano. El tema de la juventud y niñez, pues, no es asunto para la caridad y las buenas obras.

Es, fundamentalmente, un asunto que requiere definir y sentar las responsabilidades de las familias, las instituciones y, principalmente, los propios niños y jóvenes. Este es el tema de nuestro tiempo, la inversión en el futuro de la región.

RECUADRO 10.12

Buenas experiencias de trabajo con jóvenes *maras* no cuentan con un claro apoyo social

En 1997, una institución llamada Intercambios Culturales ofreció cien becas para jóvenes de *maras* y de barrios marginales, con el apoyo de organismos estadounidenses. El propósito fue enseñarles computación y realizar talleres de formación artística, con maestros calificados. Con ello pretendían darle a los jóvenes un incentivo para cambiar por medio del arte y la cultura, rescatando sus valores y generando una nueva filosofía para su inserción en la vida productiva. Los responsables del proyecto formaron una biblioteca con más de 10.000 ejemplares, una discoteca con más de 5.000 materiales discográficos, desde música clásica hasta música moderna y consiguieron 10 computadoras. Sin embargo, en 1998, Intercambios Culturales cerró por falta de financiamiento.

El arte puede ser una herramienta para la educación y la formación de nuevos valores éticos y morales. Los jóvenes *maras* son muy receptivos y tienen muchas habilidades para desarrollar las artes plásticas y las artesanías. En San Martín, un municipio que pertenece a

San Salvador, la directora de la Casa de la Cultura, en correspondencia con un pintor altruista, lograron por medio del dibujo unir dos *clicas* de diferentes *maras*: *MS* y *M18*. Imparten las clases de pintura los días sábados y tienen veinte jóvenes que asisten puntualmente. Carecen de cualquier tipo de financiamiento y ellos gestionan como pueden los recursos para la realización del taller. Los jóvenes que asisten al taller han bajado su nivel de violencia, se han mostrado más cooperativos y se han notado cambios positivos en sus conductas.

En 1998, en los centros de internamiento para jóvenes infractores de Tonacatepeque (varones) y Rosa Virginia Pelletier (mujeres), se estuvo impartiendo durante cinco meses, un taller de literatura denominado “poemas del barrio”. Los resultados fueron la alfabetización de dos jóvenes, de veinte participantes en los dos centros, y la eliminación de la violencia entre miembros de la *MS*, *M18*, *Máquina* y *MZ*.

Fuente: Cuerno, 1999.

Notas

1 Para un desarrollo normal de su personalidad, los niños y los jóvenes necesitan seguridad, techo, vestimenta, alimentación adecuada, salud, afecto, confianza y estímulo constante, así como fomentar su proceso de socialización mediante la educación, la estabilidad familiar y la guía de una persona del ámbito familiar y social. Estos factores les permiten consolidar valores éticos y morales y la comprensión de las reglas que norman la convivencia pacífica (Pérez, 1995).

2 Al contrario de lo que ha sucedido con otros instrumentos internacionales, particularmente los que se refieren a derechos humanos, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención en Contra de la Tortura y la Convención para la Abolición de la Desaparición Forzada de Personas.

3 Con la participación de representantes se conformaron comisiones que, mediante talleres, seminarios y, en general, discusiones, fueron elaborando los contenidos esenciales de las diferentes reformas. Estas comisiones, además, jugaron un papel fundamental en la discusión parlamentaria y, una vez aprobada, en su ejecución.

4 Como se dice más adelante, ello no significa, que se haya logrado una protección efectiva de todos estos derechos. Por otra parte, las reformas no se han limitado al ámbito legislativo. Se han realizado campañas de información y concientización para reconocer al adolescente como sujeto de derechos.

5 Ello sigue con la tradición latinoamericana de formular legislaciones, generales con orígenes lejanos como el conocido Código del Niño de Uruguay de 1931.

6 Un rasgo muy acentuado de esta generación es la diversidad de criterios político-institucionales que se aplicaron. En unos casos, como el de Guatemala, se priorizó la apertura del organismo a los distintos sectores políticos y sociales y su extensión sobre el territorio, sin fortalecer la base legal (formadas por Decreto), mientras en otros, se enfatizaba la formalización y se establecían amplias competencias por Ley de la República (Costa Rica). En otros casos, lo importante fue la ejecución de proyectos, de diversa dimensión, dirigidos hacia la satisfacción de necesidades prácticas de las mujeres.

7 Así sucedió en Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Panamá. Con frecuencia, en el Poder Legislativo se constituyeron comisiones para llenar el vacío dejado por las oficinas del poder ejecutivo encargadas de los asuntos de la mujer. La fase preparatoria de la Conferencia de Beijing significó una recuperación de la importancia de los mecanismos nacionales de promoción de la mujer. De esta forma, en 1993 se reconstituye, por Decreto presidencial, el INIM en Nicaragua, que establecía que su Directora formaba parte del Gabinete Social de Gobierno. En 1994, con los cambios de Gobierno en Honduras y Costa Rica, se fortalecieron sus respectivos mecanismos. En Honduras surgió la Oficina Gubernamental de la Mujer (OGM), que queda a cargo de la Designada Presidencial (figura equivalente a la vicepresidenta) con una

notable debilidad jurídica y presupuestaria. En Costa Rica se modificó el reglamento de la ley creadora del Centro Mujer y Familia (CMF), se crearon las oficinas ministeriales y sectoriales y, sobre todo, se ejercieron las competencias que la ley le asignaba a la entidad.

8 Después de la IV Conferencia de Beijing se creó por ley, en 1996, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), como entidad autónoma, de amplias competencias y presupuesto estable. En Panamá tuvo lugar un proceso más prolongado. En 1995 se constituyeron dos entidades, el Consejo Nacional de la Mujer, de carácter consultivo, y la Dirección Nacional de la Mujer, gubernamental, establecida por Decreto provisorios, mientras se preparaba un reordenamiento institucional de todo el sector de bienestar social. Cuando en 1997 se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, éste absorbió todo un segmento de bienestar social que antes tenía el Ministerio de Trabajo y reordenó las entidades de asistencia social). En este nuevo Ministerio se alojó la Dirección Nacional de la Mujer, como instancia administrativa con su propia directora, pero dependiente directamente de la Ministra. En ese mismo año, se iniciaron procesos legislativos para constituir instituciones autónomas (Institutos de la Mujer) en Honduras y Guatemala, procesos que se prolongaron hasta 1999. En el caso de Guatemala, la propuesta de ley presentada por la ONAM para constituir el INAM se estancó en la corriente parlamentaria y se reabrió el debate en 1998. En el caso de Honduras, el debate parlamentario concluyó normalmente, en mayo de 1998, pero la ley que creaba el nuevo instituto no fue publicada en La Gaceta, sino hasta febrero de 1999. También en 1997 se produjeron cambios en esta materia en Costa Rica y Nicaragua. En el primero se buscó resolver los problemas legales, administrativos y de enfoque que presentaba el viejo Centro Mujer y Familia (CMF). Así, el año siguiente se constituyó el Instituto Nacional de las Mujeres, como entidad autónoma de amplias competencias. Tras la constitución del instituto, el nuevo gobierno decretó el establecimiento de la Ministra de la Condición de la Mujer, sin cartera, a la que se le asignó la Presidencia Ejecutiva del Instituto. La situación en Nicaragua es bastante más compleja. El nuevo gobierno que asumió en 1997 envió una ley al poder legislativo para crear el Ministerio de la Familia, que absorbería el INIM. Esta ley no encontró consenso parlamentario, por lo que el Presidente estableció por decreto, en 1998, el citado Ministerio, quedando el INIM bajo su competencia administrativa, aunque manteniendo un cierto grado de autonomía.

9 Ese cambio también se aprecia en algunas leyes marco sobre equidad de género emitidas en la región durante los 90 (la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica, de 1990 y la Ley de Igualdad de Oportunidades de Panamá de 1998).

10 Este es el caso del ISDEMU en El Salvador, del Instituto Nacional de las Mujeres en Costa Rica y del texto de ley aprobado en el Congreso de Honduras. En el caso de Panamá, la obligatoriedad de impulsar políticas públicas se establece en la Ley de Igualdad de Oportunidades, emitida en 1998.

11 Este principio de justicia especializada para los adolescentes, se encuentra establecido en el artículo 5.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece : "Cuando los menores puedan ser

procesados deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible para su tratamiento".

12 Aunque debe reconocerse que la ejecución de la justicia especializada no ha sido uniforme, teniendo casos como el de Nicaragua en donde, como se verá, la organización de esta justicia se encuentra en un nivel incipiente.

13 En consecuencia, los adolescentes (mayores de 12 años) son responsables penalmente, mientras que los niños (menores de 12 años) no tienen capacidad de culpabilidad.

14 El concepto de dolo eventual, debe entenderse como que el autor acepta el resultado del delito como posible o probable.

15 Es decir, si se puede comprender que la situación es contraria a la ley.

16 Lo que podría justificar algún caso en el cual el adolescente, en razón de su edad, no conozca la prohibición de sus actos.

17 Sobre los límites inferiores de la edad de responsabilidad la respuesta es muy variada. Por ejemplo en la mayoría de los países europeos fijan el límite de responsabilidad en los 13 y 14 años; sin embargo, existen también límites de diez y once años como en los casos de Inglaterra y Turquía (Dünkel, 1997).

18 Existen excepciones, como el caso hondureño comentado más adelante, que conserva todavía confusiones en el conocimiento entre los asuntos relacionados con el adolescente-victima y aquellos propios del adolescente-victimario.

19 Claramente se nota, en las nuevas legislaciones, la superación del modelo procesal inquisitivo, aunque esta superación en la práctica no se haya cumplido en su totalidad. Todavía persisten algunos rasgos de lo inquisitivo como, por ejemplo, la falta de un órgano acusador en el caso de Nicaragua o también la falta clara de los roles de la defensa y de los trabajadores sociales en el proceso.

20 Las nuevas legislaciones han optado por establecer la obligatoriedad de la participación del defensor, a diferencia de las legislaciones anteriores, donde la participación de la defensa era posible y no necesaria. Esto implica, desde luego, erogaciones financieras fuertes, que en el contexto de severas restricciones presupuestarias, dificulta la correcta administración de la justicia.

21 Un buen ejemplo de un juez tutelar puede encontrarse en el Código de Menores de Guatemala que en su artículo 34 expresamente indicaba que los jueces deben de resolver "en conciencia". En igual sentido, lo regulaba la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores en su artículo 49.

22 Aunque, lamentablemente, las costumbres procesales de los modelos inquisitivos anteriores hace que aún persista su utilización, en algunos casos, de forma excesiva y no excepcional. Tiffer lo ha constatado en visitas realizadas a Nicaragua y Guatemala (Tiffer, 1999).

22 Uno de los aspectos comunes de las nuevas leyes es la ampliación de la gama de sanciones o medidas previstas, así como la limitación a la utilización de la sanción privativa de libertad. De esta forma, estas legislaciones pretenden superar la percepción, muy arraigada culturalmente, especialmente en el derecho penal de adultos, que considera a la sanción privativa de libertad como única sanción penal.

24 Tal es el caso, por ejemplo, de Costa Rica, en donde el Programa de Sanciones Alternativas del Ministerio de Justicia ha establecido una red de organizaciones no gubernamentales que colaboran y participan en la ejecución de estas sanciones. Igual ha sucedido en El Salvador, en donde los equipos multidisciplinarios han jugado un papel fundamental para mejorar la disposición de la comunidad (escuelas, empresas y organismos no gubernamentales) (De Varela y Martínez, 1998).

25 De la misma forma, uno de los argumentos esbozados por los opositores a la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Juventud guatemalteco es que "su implementación es excesivamente costosa para el país." (De Tobar y Barrientos, 1998).

26 No sólo la parte organizativa de la justicia se ha visto afectada, sino también en lo que se refiere al cumplimiento de las sanciones, ya que en Nicaragua los adolescentes se encuentran privados de libertad, aunque separados en secciones o galeras, en centros de privación de libertad de adultos.

27 Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Especial Mixta de la Asamblea Legislativa que estudió y analizó el aumento de la criminalidad en Costa Rica. Ahí se recomienda la denuncia de tratados y convenios internacionales que se opongan para declarar una mayoría penal a los 15 años de edad.

28 Ejemplo claro es el de Costa Rica, en donde los juzgados de familia de fuera de la capital siguen resolviendo los asuntos penales juveniles.

29 Por ejemplo, en el año 1997 ingresaron al sistema de justicia penal juvenil costarricense 7,246 casos y en 1998, 6,867 casos. Fueron sentenciados, en 1997, 513 adolescentes y en 1998, 360 (Poder Judicial, 1998).

30 "Por primera vez en El Salvador se reconoce que los jóvenes delincuentes son sujetos de derecho y requieren un trato especial por parte del Estado, tal como lo establece el inciso 2 del artículo 35 de la Constitución que dice: La conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta estará sometida a un régimen jurídico especial" (De Varela y Martínez, 1998).

31 El procedimiento de responsabilidad penal juvenil contraviene en varios de sus artículos las garantías fijadas por la Convención en favor de la adolescencia. Por ejemplo, la privación de libertad no es considerada excepcional; por el contrario resulta ser la regla en la práctica y encuentra amparo en el mismo Código cuando se ordena, según su artículo 237, "...el inmediato decreto de medida cautelar contra un adolescente a quien se haya iniciado un proceso por infracción penal, volviendo obligatoria una medida que tiene carácter excepcional..." (García Méndez, et al, 1998).

32 Ello incluye el respeto de las garantías propias del proceso de responsabilidad penal tales como el principio de culpabilidad, de legalidad, de humanidad, de jurisdiccionalidad, del contradictorio, de inviolabilidad de la defensa, de impugnación y de publicidad.

33 El nuevo modelo de responsabilidad penal juvenil se encuentra regulado en el libro tercero del Código de la Niñez y Adolescencia nicaraguense y se denomina Justicia Penal Especial del Adolescente. Posee, entre otras, las siguientes características : "(...) mayor acercamiento a la justicia penal de adultos, en lo que se refiere a derechos y garantías fundamentales; refuerzo de la posición legal de los adolescentes con mayor responsabilidad ; una amplia gama de medidas como respuesta jurídica al delito, basada en principios educativos y la reducción de sanciones privativas de libertad" (García Méndez et. al, 1998).

34 Mara: Apócope de marabunta; hormigas legionarias que andan en bandadas y al atacar arrasan con todo. Para los hindúes se traduce como muerte (Aryuna).

35 Estar tatuado no quiere decir ser delincuente. Ser delincuente no tiene necesariamente que ver con ser *marero*, sino serían *mareros* todos los delincuentes, incluso los de cuello blanco. No todos los jóvenes son *mareros* y no todos los *mareros* están tan jóvenes. Existen delincuentes que están en la *mara*, pero también muchos *mareros* trabajan. La discusión está abierta y el problema es mucho más complejo de lo que puede imaginarse.

36 Desde una perspectiva psicológica, las *maras* son una respuesta a la soledad, la necesidad de aceptación y afecto que requieren los adolescentes en esa etapa de transición en su vida para su autonomía, autoestima y desarrollo del ego. En la adolescencia, la persona afirma su personalidad y su posición en el mundo frente a los demás (Escobar, 1996; Horrocks, 1996). De acuerdo con Escobar, la *mara* es el síntoma de un desorden psíquico colectivo, originado por un desorden estructural igualmente colectivo. La *mara* es una entidad psicosocial dinamizada por una agresividad destructiva y por el anonimato de sus miembros. Permite a sus integrantes realizar acciones de agresión personal y social. Concluida la acción el individuo vuelve a su situación de inermidad sin necesidad de explicar su conducta, ya sea de manera racional o moral (Escobar, 1996).

37 Una gran cantidad de jóvenes pertenecientes a *maras* residen en zonas urbanas de alta densidad poblacional, por ejemplo, San Bartolo, San Martín, Soyapango, Apopa, Mejicanos, para citar algunos ejemplos. Esto no implica que todos los jóvenes en estas zonas sean *mareros*, pero sí que en ellas existe un marco propicio, de alto riesgo, para los jóvenes.

38 La mayoría de los niños y jóvenes emigrados hacia los Estados Unidos, entre 1980 y 1985 tenía impregnado en su código conductual los patrones de violencia de El Salvador como parte de su vida cotidiana, producto de la pobreza, la polarización social e ideológica y la guerra. A ello cabe agregar el maltrato de los padres como forma de educación, es decir, el empleo del castigo físico y psicológico, la exigencia de una absoluta sumisión a la autoridad paterna y el abandono al que fueron sujetos como consecuencia de muertes, desapariciones, separaciones y duelos. Al

emigrar, debieron adaptarse a nuevas y muy distintas condiciones de vida. Esto implicó cambios; por ejemplo, perdieron el miedo al castigo de sus padres, se integraron a otro concepto de ley (la de la pandilla) y aprendieron una nueva forma de vivir la violencia (Escobar, 1996; Pérez Miguel, 1995).

39 "Cuando conocí al XXX, la *mera neta* me apantalló. Venía todo manchado y algunos tatuajes eran bien *chivos* y yo lo veía todo importante. Traía unos zapatos super y la ropa era otra *onda* y nos contó que él era de una pandilla de Los Angeles. Nos contó que hacían y que era buena onda el *vacile* y que sacaban mucho *pisto* y que *repartían barrio* y que *corrían el pedo* y las *chavas soltaban greña*. Y que también había que *brincarse* para saber si uno las hacía o no... Fue la primera vez que probé la marihuana y me gustó y le dije que iba a hablar con otros *cheros* de la colonia... a ver que onda y me dijo que sí... y la armamos."

40 Sus ingresos sirven para apoyar a su familia, para cubrir sus gastos personales y colaborar, de manera espontánea y voluntaria, con las necesidades inmediatas del grupo al que pertenecen, por ejemplo, sacarse un *vacile*.

41 Por ejemplo, dice el *Lágrimas*:

"Cuando yo tenía siete años ya hacía mi vida solo. Llegaba a la casa de mi abuela esperando algo, un regaño, un castigo, algo, pero nunca me dijeron nada. Como que yo no les importaba. Mi tío, que estaba medio loquito, le dijo a mi abuela y a unas primas que vivían ahí, que me vistieran de mujer y me pintaran para que ya no saliera. Pero me las arreglé y me fui. Yo vivía en Santa Ana y me fui para San Salvador. Ahí me junté con unos *locos* y empecé a probar la pega y me gustó, me sentía bien, me gustó. Me hice de la *mara* a los 12 años y me tuve que rebuscar para comer y para la droga. A veces unos *locos* me aliviaban, otras veces tuve que robar y *ponerle* a un cristiano, pero ni modo, la calle le enseña a uno a vivir o morir y, pues, uno tiene que aprender a *rifársela*."

42 "Una vez, yo andaba bien *loca*, y cuatro *batos* de la *clica* me dijeron que me *soltara la greña*, yo les dije que no, que para eso me había *brincado* a golpes, y uno de ellos me dijo: mirá *loquita* sino soltás te vamos a *descontar*, mejor que sea por las buenas. Y pues yo bien drogada, ¿que hacía? Ni modo, ya me tocaba y pasaron los cuatro por mí". *Shadow*

43 El análisis realizado permite identificar a las migraciones masivas de población pobre, la transculturación y el retorno cíclico como aspectos importantes para el análisis del fenómeno de las *maras* en El Salvador. De acuerdo con Escobar, existen otros aspectos, que no se abordan en la presente investigación, pero son importantes:

- ▶ La falta de credibilidad en el sistema judicial, lo que hace que las víctimas de la violencia en sus diferentes magnitudes, no denuncien los hechos ante las autoridades competentes.

- ▶ La familia en El Salvador se ha reducido, en muchos casos, a una unidad de oferta de trabajo y consumo.

- ▶ Los factores económicos y sociales que expulsan población de sus lugares de origen (Escobar, 1996).

Con lo anterior, no se pretende justificar a los jóvenes *mareros* y ponerlos simplemente como víctimas del sistema, sino dimensionar el problema de la delincuencia y la violencia juvenil, el cual no es exclusivo de las *maras*.

Ellos son sólo un indicador de serios problemas sociales y un llamado de atención para crear oportunidades para la población joven.

44 Las investigaciones de la UCA sobre la cultura de la violencia son particularmente importantes. Una encuesta realizada, en 1997, por el Instituto Universitario de Opinión Pública arrojó que más del 20% de los entrevistados habían sido víctimas de robo y amenazas con objeto de quitarles dinero o prendas de valor. El 23% de la población comentó haber sido agredida de diferentes maneras: en la calle por un automovilista, por un policía acusándole de alguna infracción (muchas veces de forma injustificada), en un autobús por otro paisano a quien no le cedían el paso. El 49% de las personas agrede verbalmente a su pareja y a sus hijos y el 80,5% aseguraron haber sido niños maltratados (ECA, 1997). Por otra parte, en 1995, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) publicó un estudio sobre la percepción empresarial acerca del impacto de la delincuencia sobre sus actividades. En el 62% de las empresas, en particular las de tipo comercial, las personas manifestaron que la delincuencia provocaba reducción en sus ventas, inseguridad en sus empleados y clientes, incremento en el gasto de seguridad privada, disminución en los horarios de trabajo y una reducción en la inversión productiva. El 30% de los empresarios que fueron sujetos de robo acusaron a los *mareros* de ser los causantes del delito. Lo hicieron por la apariencia del delincuente, porque estaba tatuado y porque era joven (FUSADES, 1995).

45 En El Salvador, como en otros países centroamericanos, las personas tienen un fácil acceso al armamento. Hay 46 compañías legalizadas para la importación y comercialización de armas, que los jóvenes pueden obtener mediante el robo a las empresas o por medio de los contrabandistas. También existen 108 compañías que prestan servicios de seguridad privada y muchos de sus empleados son asaltados y asesinados con sus propias armas, que pasan a ser propiedad de los que cometen el delito.

46 Los jóvenes *maras* manifiestan sentir que la sociedad les niega oportunidades educativas, culturales, económicas para su desarrollo como personas. Consideran a la sociedad culpable de su *vida loca* y razón por la que generaron una manera propia de identidad. Lo anterior los conduce a tener una actitud y formas de conducta contestatarias como marginados, estén o no concientes de si su proceder es o no correcto. Ven en los actos delictivos y en la violencia misma, agentes satisfactores de necesidades básicas a nivel económico y psicológico (Cuerno, 1999).

47 "Yo para que le voy a mentir, sí he robado, estoy tatuado, soy de la *mara*. He *fileteado* a un par, pero no es de diario, sólo cuando lo necesito, porque la gente aquí tiene la idea de que todos los ladrones son *mareros*, y todos los muertos se los quieren echar a uno y eso no es cierto. Yo conozco un *vergo* de *batos* que no son de la *mara* y se dedican a robar y ellos dicen que ese es su trabajo, para mantener a sus familias. Nosotros

vacilamos pero no somos una banda delincencial. Pues sí, cuando no hay *bolas*, pues ni modo, hay que *ponerle a alguien*, pero de otra manera sólo vacilamos. Los que sí son gruesos y casi todos vienen a llevarse algo son los que vienen de los Estados Unidos, porque saben que ellos si quieren se vuelven a ir, pero uno aquí tiene que quedarse, a menos que encuentre un *compadre* que se lo lleve".

48 En El Salvador, los cuerpos de seguridad pública preparados contra la delincuencia son, entre otros, la PNC (Policía Nacional Civil), CAM (Cuerpo de Agentes Municipales), UMO (Unidad de Mantenimiento del Orden). En algunas ocasiones, dependiendo de las exigencias, actúan en conjunto la PM (Policía Militar), los soldados del Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública y cuerpos especializados contra la delincuencia, de reciente creación.

49 "Una vez íbamos como ocho caminando por el boulevard del ejército. Nosotros somos de la *22 de Abril*, y unos *compadres* de Ciudad Credisa nos habían invitado a un *vacile*. Las colonias quedan algo cerca y como no teníamos más que cuatro *varas*, decidimos irnos a pie. Pasaron unos PNC en una patrulla y nos pararon y nos pusieron contra un muro con las manos arriba y las piernas abiertas y nos empezaron a revisar. A uno de los *locos* le encontraron una navajita y el *tira* le soltó un *vergazo* y el otro sacó la *mecha* y nos apuntó. Nos dijeron *mareros culeros*, delincuentes hijos de p..., que ahí nos iban a matar porque nosotros eramos asesinos y ladrones. Uno de nosotros, de los más tranquilos, les habló y les dijo que no andábamos haciendo nada malo y que agarraran la *onda*. El *tira* le rompió la nariz. El que tenía la *mecha*, nos dijo que esto les sirva de lección, hoy los vamos a dejar ir pero para la próxima quizás no tengan tanta suerte. Créame que en ese momento sólo tenía ganas de andar una *papa* y tirársela a la patrulla".

50 Cuerno sugiere algunos lineamientos para la oferta institucional: a) diseñar los programas de acuerdo con la población a la que se dirigen, tomando en cuenta a la familia y el contexto socio-ambiental en el cual se desarrollan el niño y el joven; b) desarrollar una concepción de integralidad en los programas de atención al menor. En la actualidad, las acciones tienen poca conexión entre sí; por ejemplo, las que tienen que ver con la educación no están coordinadas necesariamente con las de la salud y cuidado personal, educación sexual, nutrición y de capacitación para los adultos que tienen un menor a cargo; c) crear un espacio de la concertación interinstitucional para favorecer la cantidad y calidad en la atención infantil y juvenil. Aquí podrían incluirse también a los organismos encargados de la seguridad nacional; y d) fomentar y motivar la participación comunitaria, dándole estímulos que les permitan sentir que la comunidad es un agente vital para la educación de los niños y los jóvenes. Por lo general, se visualiza a la comunidad como un objetivo y no como una necesidad, convirtiéndose en ocasiones en un problema, por desconocer las formas de acercamiento a ésta.

Capítulo 10

La apuesta al futuro: las oportunidades sociales para la niñez y la juventud

Compilador: Jorge Vargas Cullell.

Investigadores de la la sección sobre ley penal juvenil en Centroamérica: Carlos Tiffer y Alejandro Rojas.

Investigadora de la sección sobre las maras:
Lorena Cuervo.

Ana Isabel García y Enrique Gomáriz prepararon la sección sobre la institucionalidad de género (Fundación GESO).

Milena Grillo (Fundación PANIAMOR) aportó un recuadro sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

III

P A R T E

Los nuevos esfuerzos de integración regional

La tercera parte del informe regional

explora la siguiente pregunta: ¿cuáles son los esfuerzos recientes que, en Centroamérica, están efectuando diversos actores en favor de una región integrada?

Región e integración son conceptos distintos que no se presuponen mutuamente, aunque en Centroamérica, por razones políticas e históricas, han sido empleados como sinónimos¹. Región refiere a la expresión territorial de procesos históricos, usualmente no planificados, mediante los cuales grupos desarrollan vínculos cotidianos, aunque asimétricos y hasta contradictorios, que logran crear una unidad funcional territorialmente delimitada y delimitable. Integración, en la acepción que aquí interesa, refiere a políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades del istmo, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común que establece reglas y modos de operación comunes². Aunque los procesos de integración contribuyen al surgimiento de regiones, éste no es necesariamente un producto inevitable; como señala la experiencia histórica, los procesos de integración regional tienen resultados muy variables: en unos casos pueden ser muy exitosos, la Unión Europea, por ejemplo; en otros no son capaces de crear una región (el caso de la Comunidad Andina).

Esta parte del informe es innovadora, pues no se limita a documentar los esfuerzos institucionales en pro de la integración regional, es

decir, el enfoque tradicional en Centroamérica. Ilumina los esfuerzos que realizan actores sociales, a fin de sugerir los ámbitos distintivos y los avances de sus esfuerzos integracionistas. La visión que emerge es decididamente constructivista: una pluralidad de actores desarrolla esfuerzos integracionistas, creando procesos caracterizados por la diversidad, superposición, descoordinación y hasta contradicción de agendas políticas y sociales.

La suma de esfuerzos integracionistas, pues, no implica un proceso pautado, o concertado, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de los esfuerzos se cancelan mutuamente. La culpa no la tiene la diversidad de agendas, inevitable en sociedades democráticas, sino la inveterada costumbre istmeña que permite a diversos actores recluirse en sus ámbitos, vivir en mundos separados y desconectados entre sí, o conectados de la peor manera posible. Al reseñar los diversos esfuerzos integracionistas, el informe documenta su diversidad, la acepta como presupuesto de la integración, pero también muestra cómo una diversidad producto no del diálogo, sino de monólogos que cohabitan en el mismo espacio, entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente ronda de integración. Reforzar una integración centroamericana capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el presente informe, un desafío regional.

El Capítulo 11 reseña las agendas, logros y debilidades de los acuerdos impulsados por los gobiernos centroamericanos y las instituciones de integración. Se hace notar que, en comparación con la ronda de integración de los años 60, hoy en día la agenda es más compleja y diversa, e incluye por primera vez temas como la equidad social y el ambiente; además, en las instituciones se han creado mecanismos de consulta abiertos a grupos de la sociedad civil. Al mismo tiempo se señala la indisciplina de los países y la escasa capacidad de ejecución de la impresionante cantidad de acuerdos existentes.

El Capítulo 12 reseña, de manera exploratoria, los esfuerzos de grupos empresariales por crear mercados y empresas regionales, y las principales barreras que los marcos jurídicos e institucionales nacionales imponen a estos esfuerzos. Se argumenta que las iniciativas más novedosas se ubican en la microeconomía y no en las organizaciones gremiales de los empresarios centroamericanos.

El Capítulo 13 examina el surgimiento de una sociedad civil centroamericana, o sociedad regional, distinta aunque relacionada con las so-

ciudades civiles de cada uno de los países. Documenta las agendas y acciones que las organizaciones realizan en favor de grupos sociales históricamente excluidos de los debates y los beneficios de la integración regional. Se argumenta que la heterogeneidad y competencia de agendas en la sociedad civil, las tensiones propias entre movimientos sociales, grupos empresariales y organizaciones no gubernamentales y, hasta cierto punto, la dependencia de recursos externos, son factores que limitan la eficacia de estos esfuerzos integracionistas.

El Capítulo 14 estudia las migraciones en Centroamérica como “integraciones de facto”, que las poblaciones realizan en busca de mejores condiciones de vida, a pesar de las fronteras políticas. Si, por una parte, se argumenta que las migraciones crean desafíos comunes a varios países, en áreas como normas migratorias y protección de migrantes, que pueden servir de acicate para la integración regional, por otra se reconoce que desarticulación y brechas sociales, constituyen una “falla geológica” que ha dado origen a migraciones en el pasado reciente del istmo.

Notas

1 La justificación históricamente esgrimida para la integración regional es que Centroamérica es una región. Sin embargo, es posible argumentar en favor de la integración con una tesis distinta: Centroamérica debe constituirse en una región.

2 Existen regiones no integradas, como la conformada por los países del norte de África. Por otra parte, pueden identificarse procesos de integración en zonas en las que no existe, al menos durante el período inicial, una región. Este es el caso del Mercosur, el NAFTA y más antiguamente, la Comunidad Andina.

C A P Í T U L O

1 1

Los esfuerzos institucionales para la integración regional

Valoración general

La Cumbre de Presidentes centroamericanos de Esquipulas II, celebrada en 1987, y en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica¹, es el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el istmo, al hacer posible su gradual pacificación², facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por gobierno autoritarios.

Al promediar la década de los 80, producto de la combinación de sucesivas crisis económicas y políticas en Centroamérica, las instituciones de integración surgidas en el período de 1950 a 1970, tales como la ODECA, el CMCA y la SIECA, entre otras, prácticamente habían colapsado³. En efecto, estas instituciones sufrieron el retiro de muchos cuadros técnicos, paralizaron casi todas sus acciones, e incluso varios países iniciaron políticas de reforma económica, auspiciados por organismos financieros internacionales, sin consideraciones regionales y sin consultas con las instituciones de integración formal o realmente existentes (CEPAL, 1990)⁴.

La reactivación de los esfuerzos institucionales, a finales de la década anterior, rápidamente dio paso a una nueva ronda de integración centroamericana en los años 90. Primero, la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

implicó una reforma de la institucionalidad heredada de los años 60. Segundo, la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), por los gobiernos del istmo, estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa regional (tratados y acuerdos centroamericanos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados como propios de cada país, tales como asuntos ambientales y de equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que fue tradicionalmente un ámbito reservado a los gobiernos. Por una parte, Panamá, Belice y República Dominicana se convierten en socios activos del esquema de integración; por otra, las instituciones regionales abren mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil (véase Capítulo 13).

Los esfuerzos institucionales de la nueva ronda de integración centroamericana se distinguen claramente de las rondas previas. Si se comparan con los reiterados esfuerzos unionistas del siglo XIX, pueden apreciarse dos diferencias importantes. Primero, la unión política centroamericana no es vista hoy como el requisito *sine qua non* para la integración. Segundo, en la actualidad los esfuerzos institucionales procuran la integración regional mediante la creación de una zona de paz y desarrollo y no la constitución, por medios militares, de una república regional. Cabe mencionar que el axioma de la identidad entre integración

“Nosotros en Centroamérica creamos instituciones y luego las tiramos al vacío”

INVESTIGADOR
Y ACADÉMICO, COSTA RICA

regional y unionismo fue progresivamente abandonado en el curso de la primera mitad del presente siglo (Cuadros 11.1 y 11.2).

Con respecto a su antecedente inmediato, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de los años 50 y 60, la ronda actual de integración tiene cuatro diferencias importantes. Primero, y no por obvio menos importante, hoy en día la integración regional se hace entre regímenes democráticos y con mecanismos de consulta con la sociedad civil regional.⁵ Segundo, la estrategia escogida es la del regionalismo abierto, acorde con las políticas de apertura comercial y promo-

ción de exportaciones seguidas por los países del área, en contraste con la creación de un mercado regional protegido, la opción escogida cuatro décadas atrás por los gobiernos, basadas en una estrategia de sustitución de importaciones. Tercero, la agenda de la integración regional es hoy distinta y más amplia. Los países han definido una visión de desarrollo de largo plazo, la ALIDES, en la cual los aspectos sociales y ambientales tienen una gran importancia. Se trata, al menos en su enunciado, de una integración de fines y no únicamente de medios, como la del MCCA. Cuarto, ha involucrado un mayor número de

CUADRO 11.1

Centroamérica: cronología de la tensión entre el unionismo y el antiunionismo durante el siglo XIX

1821	Guatemala decidió unirse al imperio mexicano de Iturbide.
1823	La separación de México se produjo al mismo tiempo que el establecimiento de la Federación Centroamericana y de una Constitución Política Federal.
1829	En el caso de Costa Rica, el auge económico del café incrementó el localismo y el separatismo. El país se separó de la Federación, al igual que El Salvador.
1837	Francisco Morazán tomó el poder en Guatemala e instaló el gobierno federal.
1838	Rafael Carrera (jefe de Estado conservador de Guatemala, opositor de Morazán) tomó la ciudad de Guatemala y disolvió definitivamente la Federación. Permaneció como presidente de ese país hasta 1865.
1838	El jefe de Estado de Costa Rica, Braulio Carrillo, decretó la separación definitiva de Costa Rica de la Federación.
1842	El general Morazán intentó retomar su proyecto desde Costa Rica, derrotó a Carrillo y fue nombrado Jefe Supremo Provisional de Estado (abril-setiembre). Un levantamiento terminó con su captura y fusilamiento el 15 de setiembre, en San José.
1842	Se firmó del Pacto de Chinandega en el que Nicaragua, Honduras y El Salvador conformaron la Confederación Centroamericana; Guatemala y Costa Rica no enviaron delegados a esta reunión. Por primera vez se contempló la creación de una corte suprema de justicia centroamericana.
1847	Se firmó la Dieta de Nacaome entre Nicaragua, Honduras y El Salvador; se conformó la Representación Nacional de Centroamérica; Guatemala y Costa Rica se mantuvieron aislados.
1851-1852	Otras dos Dietas fueron suscritas en Chinandega y en Honduras, ninguna fue instalada en la práctica.
1866-1857	La campaña contra los planes del filibustero William Walker se dio desde todas las naciones centroamericanas.
Década del 60	El presidente salvadoreño Gerardo Barrios realizó varios intentos para reorganizar la Federación; firmó un acuerdo con Nicaragua en 1862.
1873	Fusión de Honduras y el Salvador con el apoyo de los Estados Unidos.
1885	En Guatemala, Justo Rufino Barrios decretó la Unión Centroamericana, autonombrándose Supremo Jefe Militar en ejercicio del mando absoluto de Centroamérica. Solamente Honduras apoyó la iniciativa, los demás países se aliaron en su contra y fue derrotado y muerto en un enfrentamiento militar.
1889	En el marco del Tratado de Paz, Amistad y Alianza Defensiva entre Guatemala, El Salvador y Honduras se firmó el Pacto de Unión Provisional de los Estados de Centroamérica, bajo el nombre de República de Centroamérica.
1892-1893	Se constituyó, con excepción de Costa Rica, la Dieta de Centroamérica.
1897	Se firmó entre Honduras, El Salvador y Nicaragua el Pacto de Amapala, que creó la República Mayor de Centroamérica; posteriormente Costa Rica y Guatemala firmaron el tratado de unión política y se constituyó la República de Centroamérica.
1898	Se elaboró una Constitución Federal que regiría a los Estados Unidos de Centroamérica, pero Costa Rica y Guatemala no la ratificaron.

Fuente: Elaboración propia con base en Chamorro y Nájera, 1996; Hernández, 1994; Herrarte, 1955; Lizano y Bonilla, 1998.

actores estatales y de organizaciones civiles en el proceso; los primeros por la ampliación de los mecanismos de cooperación entre los países vecinos del área y los segundos, incluidos mediante la creación del Consejo Consultivo del SICA.

Al filo del nuevo milenio, las instituciones de la integración regional enfrentan grandes desafíos. Algunos son nuevos, producto de la normativa regional emergente, que impone una multiplicidad de objetivos y áreas de actividad difícil de manejar. La participación de la sociedad civil regional en el proceso de integración supone un reto pluralista para las instituciones de integración. Otros retos, sin embargo, son crónicos, y se relacionan con la debilidad histórica de las instituciones regionales y su limitada capacidad de ejecución *vis a vis* los acuerdos gubernamentales, así como con la falta de disciplina de los países para mantener los acuerdos.

Una nueva ronda de integración institucional

Casi un tercio de las instituciones regionales fue creado en la presente década

La presente década es, junto con la de 1951-1960, un período de creación de instituciones regionales cuya acción moldea el curso de la integración centroamericana. En efecto, durante ambas décadas fueron constituidas más del 50% de las instituciones existentes (Cuadro 11.3).

En el primer período se crearon organismos muy relacionados con los objetivos del MCCA, como la Secretaría General del Tratado de Integración Económica (SIECA), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) y el Banco

“Se necesita información clara, sistemática y precisa para la toma de decisiones”

FUNCIONARIO ORGANISMO INTERNACIONAL, NICARAGUA

CUADRO 11.2

Centroamérica: cronología de intentos integracionistas en la primera mitad del siglo XX

1902	Se firmó el Pacto de Corinto (excepto Guatemala) como un mecanismo de solución de disputas internacionales.
1906	Se suscribió el Acuerdo Marblehead, en el que los países centroamericanos se comprometieron a firmar, en un año, el Tratado General Centroamericano. En San José se ratificó el Pacto de Corinto y se propuso la creación de una Oficina Internacional Centroamericana y de un Instituto Pedagógico Centroamericano, con sedes en Guatemala y Costa Rica, respectivamente.
1907	Se creó la Corte Suprema de Justicia Centroamericana, que sólo duraría diez años.
1904	Se fundó el Partido Unionista, que sostenía la tesis de que las burocracias nacionales habían propiciado la disolución de la región y, por tanto, la unión sólo podía alcanzarse mediante un movimiento popular basado en la educación.
1921	El Pacto de la Unión Centroamericana fue firmado por todos los países (excepto Nicaragua); se convocó una Asamblea Nacional Constituyente y tres países aprobaron la Constitución Federal.
1923	Firma del Pacto de Washington, que incluyó once convenios centroamericanos y una declaración, así como la creación de una nueva corte de justicia.
1934	Nicaragua, Guatemala y Honduras firmaron el Tratado de Confraternidad Centromericana, renunciando a la guerra y a la violencia como forma de resolver los conflictos y reconociendo la unión política como la suprema aspiración de todos los pueblos. Solamente Nicaragua lo ratificó.
1944 hasta los años 50	El presidente Juan José Arévalo, de Guatemala, presentó el Plan Progresivo de Unidad Centroamericana, que no tuvo acogida en el resto de los países

Fuente: Elaboración propia con base en Chamorro y Nájera, 1996; Hernández, 1994; Herrarte, 1955; Lizano y Bonilla, 1998.

"Hay una exagerada institucionalidad regional, muchos satélites del SICA con poca capacidad"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros. En un menor número, también fueron creados organismos de cooperación en las áreas política y social, como la Asociación Centroamericana de Cooperación Intermunicipal y la entidad política de la integración regional, la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA).

Las instituciones de integración regional surgidas en los años 50 y 60 sufrieron un *impasse* con el estallido de la crisis económica y política de finales de los 70. Pocas entidades fueron creadas en los veinte años que van de 1971 a 1990; sin embargo, cabe anotar que se trataba de entidades especializadas, como la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COMCATRAM) o la Comisión Centroamericana para el Ambiente y Desarrollo (CCAD).

En la presente década, los esfuerzos gubernamentales por la integración retoman fuerza bajo el marco jurídico e institucional planteado en el Protocolo de Tegucigalpa, que creó el SICA y que entró en funcionamiento en 1993, conservando

gran parte de la estructura de la antigua ODECA. Así, puede encontrarse instancias tales como las reuniones de presidentes, las reuniones de ministros de los distintos ramos, una secretaría general con comisiones de asuntos económicos, sociales, culturales, jurídicos y administrativos, así como la mayoría de las organizaciones regionales creadas en las décadas anteriores.

El nuevo impulso de creación de instituciones se asienta sobre la institucionalidad anterior, especialmente las entidades económicas, pero tiene características propias. En primer lugar, cabe mencionar la concentración de las nuevas instituciones en el área ambiental, como la CCAD y CEPREDENAC, que fueron fundadas a finales de los años 80, pero empezaron a funcionar después de 1990 y, en el área política, la Corte Centroamericana de Justicia y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Así, sólo dos de las once instituciones del área económicas fueron establecidas en los años 90, en comparación con tres de la siete instituciones

"En el nuevo esquema de integración, seguimos enredados en cuestiones institucionales. Este debiera ser un tiempo de preparación para competir"

CONSULTOR DE ORGANISMO
GREMIAL, NICARAGUA"

RECUADRO 11.1

Las instituciones fundamentales de la integración regional en los años 60: ODECA y MCCA

La ODECA se creó el 14 de octubre de 1951, por medio de la Carta de San Salvador. Su objetivo fue promover y acelerar la recíproca cooperación económica, social y técnica de los cinco Estados centroamericanos. Se creó con ella la Corte de Justicia Centroamericana y el Consejo Económico (De Guttry, 1993). Cuarenta años después, esta carta sirvió de base para la creación del SICA (Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA).

Por su parte, el Mercado Común Centroamericano fue creado por la resolución N° 9 de 1951, de la CEPAL; al año siguiente se conformó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE). El CEE estaba integrado por los ministros de economía de la región, quienes trabajaron en la elaboración de un acuerdo de libre comercio, el cual se concretó en 1959 con la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica. Complementariamente, se firmó el Tratado General de Integración Económica en 1960; Costa Rica no firmó su

adhesión hasta 1962. Este Tratado se encuentra vigente en la actualidad, con las modificaciones hechas en el Protocolo, en octubre de 1993.

En el modelo institucional de los años 60 la integración política le correspondía a la ODECA, pero su funcionamiento era mínimo, dada la inestabilidad política que aún se mantenía en la región. En el aspecto económico se vieron más avances: la Nomenclatura Arancelaria Unificada Centroamericana (NAUCA), el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el crecimiento sostenido del intercambio regional. Este mayor dinamismo en el área económica que en los demás ámbitos de la integración, también característico de la década actual, fue una de las causas que motivó la reforma de la ODECA en su momento, y la del SICA, en 1997.

Fuente: Fernández Shaw, 1955 y CEPAL, 1990.

CUADRO 11.3

Creación de organismos regionales por décadas y temas. 1950-1998

Década	Instituciones creadas	Porcentaje acumulado	Area			
			Económica	Social	Política	Ambiental
1940-1950	2	5.9		2		
1951-1960	9	32.4	3	4	2	
1961-1970	5	47.1	3		1	1
1971-1980	4	58.8	2	2		
1981-1990	4	70.6	1		1	2
1991-1998	10	100.0	2	4	3	1
Total	34		11	12	7	4

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 1965 y BID/CEPAL, 1998.

RECUADRO 11.2

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

El Tratado Constitutivo del PARLACEN fue ratificado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá y empezó a funcionar oficialmente el 28 de octubre de 1991. Su objetivo es constituir un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común. Su creación, a mediados de los años 80, ilustra cómo las bases y las motivaciones de la ronda actual de integración fueron principalmente de carácter político, dirigidas a fortalecer los espacios de encuentro regional en la búsqueda de la paz.

El PARLACEN está integrado por veinte diputados titulares y veinte suplentes, de cada uno de los cinco países, elegidos en procesos electorales directos y universales (de acuerdo con lo estipulado en las leyes nacionales), que deben realizarse tres meses antes del vencimiento del período de cinco años. Cuenta con una Junta Directiva, la Asamblea Plenaria y trece comisiones parlamentarias permanentes.

Su creación impulsó la revisión de la institucionalidad regional; sin embargo, uno de los problemas que se le ha señalado es la desvinculación con el resto de los organismos del SICA, precisamente por ser anterior a estos y no tener una normativa común que lo relacione con ellos o haga obligatorias las consultas interinstitucionales.

La cooperación a nivel legislativo, con participación de todos los países, también se encuentra en otras instancias al margen del PARLACEN. Ejemplo de ello son, el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos y la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Fuente: Acuña y Nowalski, 1990.a

"¿De que me sirve a mí, ciudadano de Centroamérica, el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, si hay países que la cuestionan? ¿Cómo hacer para que estas instituciones contribuyan a la democracia?"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE PRO-
MOCIÓN DEL DESARROLLO,
NICARAGUA

políticas y tres de las cuatro ambientales con la anotación ya indicada (Cuadro 11.3).

Con el establecimiento del SICA se agrupó a un gran número de instancias regionales, unas que datan de los años 50 y otras de muy reciente creación, que no fueron pensadas originalmente en el mismo contexto, ni bajo el mismo concepto de integración. La naturaleza del SICA es una novedad. Los artículos 8 a 11 del Protocolo de Tegucigalpa estipulan la creación de un sistema institucional, no de una organización o conjunto de organizaciones con mandatos independientes. Al introducir el concepto de "sistema",

se hizo énfasis en la interrelación entre las diferentes instancias encargadas, para lograr un funcionamiento coherente y coordinado. Esta vinculación fue reforzada posteriormente con la suscripción de la ALIDES, que contempla la economía, la cultura, el ambiente, la política y lo social como dimensiones interdependientes e igualmente importantes para el desarrollo.

El surgimiento de una nueva agenda regional

En los primeros años posteriores a Esquipulas I y II, los presidentes centroamericanos privilegiaron

“Los acuerdos presidenciales muestran una intencionalidad política que se ha venido modificando y consolidando. En ese sentido, la integración formal ha avanzado”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, EL SALVADOR

los temas políticos en el proceso de acercamiento y reactivación de la integración regional. Ciertamente, ello respondía a la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos militares pero también, en parte, a la influencia de la comunidad internacional⁶. También cabe mencionar el aporte de la sociedad civil, organizada en grupos de apoyo a las poblaciones desplazadas, re inserción de excombatientes, defensa de los derechos humanos, organizaciones de desarrollo e investigación y ayuda humanitaria (Morales y Cranshaw, 1997).

De 1986 a 1990, las cumbres presidenciales propiciaron foros regionales que permitieron la recuperación de la confianza mutua, el diálogo y la cooperación. Progresivamente, surgieron temas de carácter económico pues, evidentemente, la pacificación duradera requería acciones para la recuperación económica de los países. En la Cumbre de Antigua, Guatemala, en junio de 1990, se creó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) que incluyó como mandato, además de las medidas de corte comercial y económico, un análisis y estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, con el fin de crear un nuevo marco jurídico e institucional. El compromiso consistió, entre otros aspectos, en “reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como

los Organismos Regionales Centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimir renovado dinamismo y facilitar la modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, que aspiran a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”.

En octubre de 1993, en Guatemala, los presidentes centroamericanos firmaron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Este busca consolidar la integración como mecanismo de desarrollo, con base en los principios de “solidaridad, reciprocidad y equidad” y adecuarla a las condiciones de un entorno más competitivo y abierto al mercado internacional.

Con este marco institucional, el paso siguiente fue la elaboración de una agenda centroamericana que orientara la acción de las diversas entidades de integración. De acuerdo con Ricardo Sol, Secretario General del CSUCA:

La ALIDES hace posible que, por primera vez en la historia de nuestros pueblos, un documento oficial asocie el desarrollo económico al logro de la calidad de vida en armonía con la naturaleza. Esto posibilita concebir al ser humano como centro y sujeto del desarrollo, teniendo como correlato

RECUADRO 11.3

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA

Artículo 3. El Sistema de la Integración Centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Artículo 4 (resumido). Para la realización de los propósitos citados, el SICA y sus miembros procederán de acuerdo con los principios fundamentales siguientes:

- a. Tutela, respeto y promoción de los derechos humanos.
- b. Paz, democracia, desarrollo y libertad son un todo armónico e indivisible.
- c. La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales.
- d. La solidaridad centroamericana como la expresión de la profunda interdependencia, origen y destino común.

e. Gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica.

Artículo 8. El presente Protocolo modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como ODECA, y a ella estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las reuniones de presidentes. El funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político.

Fuente: XI Cumbre Presidencial, Centroamericana, diciembre de 1996.

necesario el crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción así como los patrones de consumo, en función de asegurar condiciones que permitan conservar el equilibrio ecológico y dar soporte vital de largo plazo a la región.

La suscripción de ALIDES, de acatamiento obligatorio para las instituciones del SICA y para de cada gobierno, señalaría un nuevo rumbo para el desarrollo y la integración del istmo. Los contenidos de la ALIDES fueron sometidos a consultas con diversos organismos de los gobiernos y la sociedad civil, e incluyeron temas distintos a los económicos y políticos, como la integración en la actividad turística, la conservación del medio ambiente, la integración cultural y social. Más recientemente, fue abordado el tema de la vulnerabilidad común de la región ante los desastres naturales.

En los años 90 ocurre una significativa ampliación de la normativa regional

El derecho comunitario en Centroamérica tiene una tradición histórica importante. Sólo en la segunda mitad de este siglo se cuenta con aproximadamente 63 instrumentos jurídicos de carácter regional⁷, con alcances en temas tan diversos como la protección de la propiedad industrial, la homogenización de señales viales, las aduanas y la integración social.

A partir de la creación del SICA se ha desarrollado, y en algunos casos reactivado, numerosos acuerdos, tratados, convenios y declaraciones, que constituyen un amplio marco jurídico e institucional regional, mediante el cual se desarrollan las relaciones entre los gobiernos centroamericanos. Más del 45% de los tratados y convenios suscritos fue acordado en la presente década (Cuadro 11.4). En los últimos años, se han

"Los gobiernos no tienen agenda regional, cada país cuenta con su propia agenda"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

RECUADRO 11.4

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)

Para la ALIDES, el concepto de desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.

Los principios de la Alianza son:

- ▶ El respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
- ▶ El mejoramiento de la calidad de vida humana.
- ▶ El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible.
- ▶ La promoción de la paz y la democracia

como formas básicas de convivencia.

- ▶ El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región.
- ▶ El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo.
- ▶ La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Sus objetivos generales son:

- ▶ Hacer del istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales que aseguren la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental, en el marco de la Agenda 21.
- ▶ El manejo integral sostenible de los territorios, para garantizar la conservación de la biodiversidad de la región para beneficio de las y los centroamericanos y el de la humanidad.
- ▶ Transmitir a la comunidad internacional los alcances de la Alianza, así como la importancia y los beneficios comunes que se deriven del apoyo a este modelo centroamericano sostenible.

- ▶ Fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura.

Algunos compromisos de la ALIDES en materia económica son:

- ▶ Impulsar la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países.
- ▶ Extender y profundizar el adiestramiento de los recursos humanos, con el objeto de incorporar grandes segmentos de la población a procesos productivos competitivos.
- ▶ Insertar de manera eficiente a Centroamérica en la economía mundial.
- ▶ Impulsar procesos productivos sostenibles, que estimulen la producción sin deterioro del medio ambiente.
- ▶ Promover un programa de reconversión industrial dentro de los postulados de la ALIDES
- ▶ Reconstruir, rehabilitar y modernizar la infraestructura regional, especialmente en transporte, energía y telecomunicaciones.

Fuente: SICA, 1994

incorporado temas propios del concepto de desarrollo sostenible y han aumentado los convenios para la protección del medio ambiente, el mejoramiento del intercambio comercial y la institucionalidad regional, como es el caso por ejemplo, del Tratado de Integración Social Centroamericana, el Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones, el Convenio para la Protección de la Propiedad Privada y el Tercer Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

En el área política, destaca el tratamiento del tema de seguridad democrática como una de las prioridades regionales. Centroamérica cuenta a la fecha con un Tratado Marco de Seguridad Democrática, ratificado por cuatro países, que es una referencia importante para procesos de integración regional entre otros países de América Latina. Además, se han suscrito varios tratados y convenios que refuerzan las acciones conjuntas contra la delincuencia y el crimen organizado⁸, reconocidos como fenómenos que afectan a todas las naciones del área.

Los instrumentos suscritos a partir de 1995 son:

- ▶ Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana.
- ▶ Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales.
- ▶ Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía.
- ▶ Tratado Centroamericano para la Recuperación y Devolución de Vehículos Robados, Hurtados, Apropriados o Retenidos Ilícita o Indebidamente.
- ▶ Convenio Constitutivo de la Comisión Perma-

nente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).

El aumento en el número de instrumentos jurídicos regionales está acompañado por una mayor cantidad de declaraciones presidenciales, planes, agendas de trabajo y otros acuerdos que no necesariamente están sometidos a la ratificación de los congresos nacionales, ni representan normas de acatamiento obligatorio para los gobiernos, pero que sí reflejan las discusiones de las reuniones presidenciales. Desde la Cumbre de Esquipulas I, en 1986, hasta la firma de ALIDES en 1994, se contabilizan alrededor de sesenta documentos de este tipo, resultado de aproximadamente tres cumbres presidenciales por año. Existen aproximadamente 2,500 acuerdos, entre resoluciones, mandatos, decisiones presidenciales y declaraciones de intención, de los cuales se ha ejecutado un porcentaje mínimo⁹ (Trejos, 1997).

Un recuento realizado por el SICA sobre el número de acuerdos tomados en las trece cumbres presidenciales celebradas durante los años 90 (de la VII a la XIX), revela que 72 de los 707 acuerdos no tienen especificado el organismo responsable de su ejecución. Sin contar aquellos que son de carácter declarativo, es decir, que no suponen la necesidad de un ejecutor, resulta que un 14%, uno de cada siete acuerdos presidenciales tomados en la presente década, no tiene especificación de responsable¹⁰.

“Existe un divorcio entre los procesos reales de integración y las declaraciones presidenciales”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA.

CUADRO 11.4

Centroamérica: tratados y convenios aprobados, por décadas, según tema. 1951-1998

Década	Total	Tema			
		Económico	Social	Político	Ambiental
1951-1960 ^{a/}	7	6		1	
1961-1970	20	12	3	5	
1971-1980	1	1			
1981-1990	6	4		1	1
1991-1998 ^{b/}	29	13	1	12	3
Total	63	36	4	19	4

a/Para esta década la información se tomó de Fernández, 1965.

b/La actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos de CSUCA/ SICA, 1996; Fernández, 1965 y SICA, 1999.

CUADRO 11.5

Centroamérica: número de reuniones presidenciales, participantes y resultados 1986-1998

Año	Reuniones	Declaraciones ^{a/}	Instrumentos jurídicos ^{b/}	Países participantes
1986	1	1		5
1987	1	1	1	5
1988	1	1		5
1989	3	5	2	5
1990	3	4		6 c/
1991	2	3	1	6
1992	2	11	4	6
1993	1	2	5	6
1994	4	10	4	8 d/
1995	2	9	4	7
1996	1	3	4	7
1997	2	6	4	8 e/
1998	4	4	1	8 f/
Total	27	60	29	

a/ El término declaraciones se refiere a acuerdos, agendas, planes y otros documentos de declaración de intenciones.

b/ Instrumentos jurídicos: documentos que tienen un carácter de obligatoriedad y son vinculantes para los firmantes, tales como los protocolos, resoluciones y convenios. De aquí se aproxima el "resultado" de las reuniones.

c/ En algunas reuniones participó Panamá.

d/ En algunas reuniones participaron Belice y Estados Unidos.

e/ En algunas reuniones participaron Belice, República Dominicana y Estados Unidos.

f/ En algunas reuniones participaron Belice y México.

Fuente: Elaboración propia con datos de SICA, 1999.

RECUADRO 11.5

Una institución con historia: la Corte Centroamericana de Justicia

La idea de una corte de justicia centroamericana se expuso por primera vez en el Pacto de Chinandega, de 1842.

Sin embargo, no fue sino hasta 1907 que, en la reunión de presidentes centroamericanos realizada en Washington, se creó la Corte Centroamericana de Justicia, cuya vigencia fue de diez años. Su principal logro lo alcanzó en 1908, al solucionar pacíficamente un conflicto entre El Salvador, Honduras y Guatemala. Tres acontecimientos fueron socavando la legitimidad de la Corte: el derrocamiento del presidente nicargüense Zelaya, la revuelta provocada por la fuerte influencia ejercida por Estados Unidos sobre el presidente de la Cor-

te, Adolfo Díaz, y, por último, el Pacto Bryan-Chamorro, firmado entre Estados Unidos y Nicaragua.

El Protocolo de Tegucigalpa volvió a establecer la Corte, con sede en Nicaragua. El convenio fue firmado por los seis Presidentes en 1992, pero solamente lo han ratificado El Salvador, Honduras y Nicaragua. En él se establece que la Corte es el órgano encargado de garantizar el respeto en la interpretación y ejecución del Protocolo, sus instrumentos complementarios y actos derivados del mismo.

Entre las amplias facultades que se establecen en su estatuto, la Corte podría resolver algunos casos de conflictos entre poderes u

órganos fundamentales de los Estados nacionales. Esto provocó la declaratoria de inconstitucionalidad del estatuto en Costa Rica. Además, el artículo 22g dice que la Corte podrá conocer los asuntos que someta a su consideración, directa e individualmente, cualquier afectado por los acuerdos del órgano u otro organismo del SICA, lo que significa un acceso universal y directo de cualquier centroamericano. Asimismo, se le otorga la facultad de conocer los incumplimientos de los acuerdos de los organismos del SICA.

Fuente: Herrarte, 1955; SICA, 1998.

Diferencias con las rondas anteriores

La nueva agenda de la integración es más diversa

Contrario a la estrategia del Mercado Común Centroamericano de los años 50 y 60, una de las novedades del Protocolo al Tratado General de Integración Económica es el llamado **regionalismo abierto** (véase Capítulos 2 y 5). Es decir, se busca la vinculación externa del istmo, ya sea de manera conjunta (regional), o individual, por medio de acuerdos bilaterales. La adopción del regionalismo abierto fue muy influenciada por las negociaciones de la Ronda de Uruguay sobre Aranceles y Comercio, que obliga a los países a adoptar ciertas medidas para el intercambio comercial. Cabe recordar que el Protocolo establece una agenda para reinstaurar un arancel externo común, con un “techo” del 20% (véase Capítulo 5).

Sin embargo, quizá el hecho más significativo desde el punto de vista institucional es la ampliación de la agenda de integración. En contraste con el predominio de los asuntos comerciales en los años 60, la integración de los 90 introduce asuntos como democratización, pobreza, paz, seguridad; otros temas son reconocidos como problemas y, a la vez, desafíos comunes que pueden convertirse en fuente de progreso o retroceso para la integración.

Hasta ahora, los temas de las cumbres presidenciales son los que han ido definiendo la agenda común. La ALIDES sería, teóricamente, la agenda centroamericana de temas. En las declaraciones y acuerdos se mezclan diferentes formas de concebir la integración; temas y objetivos de amplio alcance y de largo plazo con otras acciones puntuales. La agenda centroamericana oficial, como resultado, tiene un carácter disperso y heterogéneo, características que por sí no son negativas, sólo en el tanto que sobrepasan la capacidad institucional de verificación y seguimiento.

Después de la reforma aprobada en 1997, los representantes de alto nivel de los gobiernos centroamericanos proponen una agenda común que contenga los objetivos de ALIDES y dos características básicas: a) que sus objetivos sean diversos, en el tanto unos sean de integración y otros de cooperación entre los países y b) que permita diferentes grados de compromiso, en actividades puntuales y para enfrentar en conjunto determinadas temáticas (Sojo, 1997).

Paralelamente, como se apreciará en el capí-

tulo dedicado a los esfuerzos de la sociedad civil en la integración (véase Capítulo 13), diversos grupos están trabajando regionalmente en la construcción de sus propias agendas comunes, mediante redes y organizaciones. Estas iniciativas de concertación, pese a todas las limitaciones que se le puedan señalar, son valiosas para complementar la agenda institucional, al promover espacios de encuentro, capacitación, intercambio de experiencias y rendición de cuentas de los gobiernos y del SICA.

Nuevos países participan en la integración regional

El número de actores se ha incrementado (Cuadro 11.5). Hasta 1990, los intentos de integración eran protagonizados por los cinco países históricamente considerados como centroamericanos: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa y otras reuniones anteriores empezó a participar Panamá; dos años más tarde se acercó al proceso Belice, especialmente en calidad de observador en los foros regionales. Y, más recientemente, varios convenios firmados por Centroamérica en bloque han involucrado a países de fuera de la región, como México, República Dominicana y Estados Unidos.

Participación de la sociedad civil en la institucionalidad regional

Un aspecto innovador en la concepción del SICA es la creación del Comité Consultivo, en el cual participan organismos regionales y nacionales representantes de la sociedad civil. La inclusión de la sociedad civil en el proceso constituye el punto de diferenciación más importante de la actual ronda de integración, con respecto a los esfuerzos del pasado (véase Capítulo 13).

El Comité Consultivo está integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del istmo centroamericano, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tiene como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva cabo.

Es importante resaltar que este órgano, aunque fue creado con el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, no se constituyó hasta el 2 de noviembre de 1995 y, a la fecha, no tiene aprobado un reglamento definitivo de actuación

“El calificativo de integración “real” tiene que ser utilizado con mucho cuidado, porque si se dice que una integración es real, se supone que hay otra que no lo es, o que es meramente formal. Pero resulta que la integración formal también es real, no puede ignorarse.”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA.

(Escuela de Formación Sindical en Centroamérica, 1997).

Sin dejar de lado los problemas que pueda tener el Consejo Consultivo, constituye, en la opinión mayoritaria de los sectores que lo integran, un avance cualitativo con respecto a anteriores iniciativas de integración.

Menor ratificación de la nueva normativa regional por los países

Las normas centroamericanas pasan por varios estadios antes de su ratificación y vigencia plena. Por lo general, su fuente son las cumbres o reuniones presidenciales y ministeriales, donde deben ser firmadas por todos los presidentes o ministros del ramo; posteriormente son ratificadas en los congresos, de acuerdo con los porcentajes de votación que establecen las leyes nacionales y, por último, son depositadas en la Secretaría General del SICA. Cada tratado o convenio establece los requisitos para su vigencia plena; usualmente requieren el depósito de, al menos, tres países de la región.

Uno de los problemas actuales del proceso de integración es el escaso número de instrumentos jurídicos que han sido ratificados por todos los países. Aunque ello no afecta necesariamente la entrada en vigencia de la normativa, sí puede implicar ciertas dificultades de los países para aco-

gerse, en la práctica, al nuevo instrumento jurídico. En la década de los 50, de los siete tratados suscritos, seis fueron ratificados por todos los países, es decir, más del 85%. Sin embargo, en los años 60 la ratificación de tratados por parte de las cinco naciones disminuyó sensiblemente, pues sólo seis de los veinte suscritos en esa década lograron esa condición (30%). En la presente década, si bien la producción de instrumentos jurídicos ha sido mayor, solamente seis de las veintinueve normativas suscritas han sido ratificadas totalmente, es decir, un porcentaje de ratificación de apenas el 20.7%¹¹.

Del comportamiento de los países en cuanto a la aprobación en sus respectivos parlamentos de los compromisos suscritos a nivel regional, destacan cuatro resultados interesantes (Cuadro 11.7):

- ▮ Los tiempos para la ratificación de tratados, en general, tienden a aumentar en la presente década para todos los países con respecto a décadas anteriores.
- ▮ Los países que mantienen un comportamiento más estable son Nicaragua y El Salvador. Los tiempos de Honduras, aunque relativamente bajos, corresponden a un bajo número de acuerdos ratificados.
- ▮ Los extremos de duración son Nicaragua, el más rápido, y Costa Rica, el más lento.
- ▮ Finalmente, sólo 31 instrumentos jurídicos

CUADRO 11.6

Centroamérica: instrumentos jurídicos suscritos y ratificados, por país y por década. 1951-1998

Década	Total	Tratados con ratificación de los 5 países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{c/}	Promedio general por década ^{d/}
1951-1960 ^{a/}	7	6	7	7	7	6	7	-	6.8
1961-1970	20	6	15	13	14	8	13	-	12.6
1971-1980	1	(bilateral)	0	1	1	0	0	-	0.4
1981-1990	6	4	5	5	6	6	6	-	5.6
1991-1998 ^{b/}	29	6	14	21	12	12	19	10	14.7
Total	63	22	41	47	40	32	45	10	

a/ Para esta década la información se tomó de Fernández, 1965.

b/ Actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

c/ Panamá se incluye a partir de los años 90.

d/ Promedio de tratados ratificados por países.

Fuente: Elaboración propia con datos de CSUCA/SICA, 1996.

CUADRO 11.7

Centroamérica: duración promedio de ratificación de tratados, por décadas. 1951-1998

Década	Tratados suscritos	Tratados vigentes (1999)	Duración promedio por país (en meses)						Promedio general
			Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{c/}	
1951-1960 ^{a/}	7		54.9	8.0	10.4	15.2	7.3		19.1
1961-1970	18	8	23.7	16.7	8.3	13.0	10.8		14.5
1981-1990	4	4	15.0	12.3	40.8	72.0	11.3		30.3
1991-1998 ^{b/}	29	18	30.4	13.2	24.3	19.0	17.9	24.4	20.9

a/ La información para esta década se tomó de Fernández, 1965.

b/ Actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

c/ Panamá se incluye a partir de los años 90.

Fuente: SICA, 1999; CSUCA/ SICA, 1996; Shaw, 1965.a

tienen vigencia en la actualidad, algunos porque fueron derogados y otros porque no se han cumplido las ratificaciones requeridas.

Sectores dinámicos de la integración institucional

La reactivación de la institucionalidad regional iniciada con Esquipulas II generó un espacio de interacción política inexistente hasta entonces entre los gobiernos y las sociedades del área. Este espacio fue decisivo para los procesos de pacificación; luego, apoyó la democratización de las sociedades centroamericanas y ahora se enfrenta al desafío de contribuir eficazmente a paliar la devastación causada por el huracán Mitch.

Ciertamente, la recuperación de mecanismos de diálogo intergubernamental y la consolidación de Centroamérica como un área de paz y de intercambio comercial y democracia, son los impactos más visibles del esquema integracionista de la década actual.

El comportamiento del comercio intracentroamericano es, como ha sido señalado en capítulos anteriores, una muestra del dinamismo de la integración regional. El intercambio comercial entre 1990 y 1996 pasó de 650 millones de dólares a 1,600 millones, crecimiento comparable con las tasas de principios de la década del 40 (Trejos, 1997). Solamente cuatro productos no gozan del régimen de libre comercio: café, azúcar, alcohol y derivados del petróleo.

Lamentablemente, no existen estudios que

evalúen con precisión los impactos del SICA en sus diversas áreas de actividad. No obstante, es posible identificar aquellas actividades en las cuales las entidades regionales exhiben progresos importantes en la ejecución de acciones concertadas para el istmo.

Conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es la entidad regional más relevante en esta materia. A ella se le ha encargado el cumplimiento de los compromisos ambientales de la ALIDES y de otros acuerdos regionales e internacionales.

En agosto de 1992, en la Cumbre de Guácimo, se estableció el Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible. En la siguiente reunión, la Cumbre Ecológica Centroamericana en Managua, Nicaragua, en octubre de ese mismo año, se firmó la ALIDES y los Compromisos en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así, Centroamérica se convirtió en la primera región del mundo con un planteamiento de desarrollo sostenible. El tema ambiental en la región empezó a tomar una relevancia que nunca antes había tenido y permitió la atracción de recursos de la cooperación internacional para ejecutar proyectos en esta área. Posteriormente, en 1995, se acordó el Plan Básico de Acción 1996, segunda etapa de ALIDES.

De acuerdo con la CCAD (1998), los

“La integración actual reitera el vicio de la exclusión social, se limita a la integración comercial. Más bien la idea debiera ser cómo integrar lo social a lo económico”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

convenios centroamericanos más relevantes en materia ambiental son:

- ▶ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, 1992.
- ▶ Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Tóxicos, 1992.
- ▶ Convenio Regional de Bosques y Convenio Regional sobre Cambio Climático, 1993.
- ▶ Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, 1993.
- ▶ TUXTLA II, 1996.
- ▶ Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCAUSA), 1994.
- ▶ Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) para la puesta en marcha de los compromisos de CONCAUSA, 1995.

En un notable esfuerzo de síntesis y recopilación de información, la CCAD publicó en 1998 el documento *Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica*, de consulta obligatoria para los interesados en los aspectos ambientales, pues contiene datos regionales actualizados sobre temas como asentamientos humanos, uso de la tierra, recursos hídricos y biodiversidad (véase Capítulo 4).

El Corredor Biológico Mesoamericano muestra los esfuerzos para poner en marcha una política regional de conservación de los recursos naturales. Es una estrategia de ordenamiento territorial que integra la mayor parte del remanente de bosques a lo largo del litoral caribeño de la región (Shathan, 1998). En esta iniciativa participa el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP). Cabe señalar que se han generado controversias con varios de los pueblos indígenas asentados en áreas incluidas en el Corredor.

Prevención de desastres naturales

En la década de los 90, la prevención y mitigación de los efectos de los desastres naturales se constituyó en un área de trabajo de la institucionalidad regional. Sin embargo, antes del huracán Mitch, este área era poco apreciada por los gobiernos nacionales y las sociedades centroamericanas.

Pese a estas circunstancias, los esfuerzos regionales para la prevención y mitigación de desastres naturales han tenido un importante desarrollo en los últimos años, gracias al trabajo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CE-

PREDENAC)¹². Esta institución cuenta con proyectos como el Plan Regional de Reducción de Desastres/FISCA y el Centro Red; este último promueve mecanismos de intercambio de información entre instituciones de cada país como por ejemplo, las comisiones nacionales de emergencia y centros académicos especializados en sismología, vulcanología, gobiernos y la Secretaría General de CEPREDENAC en Panamá (véase Capítulo 9).

Áreas técnicas y especializadas

Por medio de instituciones regionales, secretarías *ad hoc* intergubernamentales y otros órganos, la institucionalidad regional está trabajando en áreas especializadas, que han logrado a través de los años avances relevantes en sus campos específicos. Este es el caso del Consejo Monetario Centroamericano (CMC)¹³, integrado por los presidentes de los bancos centrales de Centroamérica, con resultados positivos en la recopilación y sistematización de estadísticas económicas confiables y actuales, y en la construcción de una base de datos, modelos macroeconómicos, e indicadores, así como en el área de investigación y capacitación.

También se puede citar el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC) conformado por los presidentes y gerentes de las empresas estatales de generación eléctrica, que actualmente está desarrollando dos iniciativas muy importantes: el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y el Proyecto de Interconexión G-3 (México, Colombia, Venezuela y los países centroamericanos). El área de integración en telecomunicaciones, encargada desde hace treinta años a la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA)¹⁴, también cuenta con proyectos de relevancia para el mejoramiento y aumento de velocidad en la red de telecomunicaciones de Centroamérica, rutas alternas para la protección y confiabilidad de la red, propuesta para la creación de una normativa regional armonizada para telecomunicaciones y estudios de factibilidad para la instalación de cables submarinos.

Intercambio comercial, aranceles y aduanas intrarregionales

Los asuntos económicos y comerciales son el tema más visible en la actual ronda de integración. La estrategia de regionalismo abierto aplicada en los años 90 ha incentivado múltiples

acercamientos de la región con otros países, en la búsqueda de mejores términos para el intercambio de bienes. Sin embargo, pese al mandato de la ALIDES, de promover “las reformas económicas e institucionales para negociar conjuntamente un tratado de libre comercio e inversiones con los demás países del hemisferio” (ALIDES, 1998), estos han utilizado negociaciones bilaterales o multilaterales (Recuadro 11.6).

El Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (COMRIEDRE) ha establecido plazos para la

aplicación de una política regional en materia arancelaria, que recientemente han sido ampliados hasta el año 2005 (véase Capítulo 6). También las autoridades migratorias han dado pasos importantes en materia de registros migratorios (véase Capítulo 14). No obstante, el logro de la armonización de políticas en campos como inversión extranjera, normas de trabajo, intercambio de servicios y coordinación de política monetaria es, todavía, un reto pendiente (véase Capítulos 5 y 12).

RECUADRO 11.6

Relaciones externas de Centroamérica

La República Dominicana participa como observador en varios foros regionales desde 1995. En 1998, los países centroamericanos firmaron con esa nación un tratado de libre comercio cuyos detalles aún se están definiendo.

A partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mejorar las relaciones comerciales de Centroamérica con México era una necesidad, pues ese país es una puerta de entrada para productos centroamericanos con destino a Estados Unidos y Canadá. Costa Rica y México firmaron un tratado de libre comercio; El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran en una etapa avanzada de negociación y Nicaragua, después de un *impasse*, también va por ese camino. En el diálogo de Tuxtla, México y Centroamérica definieron una agenda de cooperación en temas ambientales, económicos y comerciales.

Con los Estados Unidos, las naciones centroamericanas firmaron la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos (CONCA-USA), básicamente en materia de cooperación ambiental. Las dos visitas del presidente Clinton a la región, en mayo de 1997 y en febrero de 1998, permitieron ampliar la agenda de cooperación. Sin embargo, la región no ha logrado establecer un tratado de libre comercio con su más grande socio comercial. Por ahora, los países centroamericanos seguirán exportando a Estados Unidos según el tratamiento establecido en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

En 1995, los presidentes centroamericanos

se reunieron con el Primer Ministro de Canadá y, en mayo de 1996, suscribieron la Declaración Conjunta entre Centroamérica y Canadá, en la cual se comprometieron a eliminar las barreras al comercio y mejorar la confianza de los inversionistas. Desde entonces los cancilleres centroamericanos se han reunido en tres ocasiones con su homólogo de Canadá para dar seguimiento a los acuerdos tomados. Debido al interés de la región por ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Canadá se visualiza como un socio muy importante. Además, este país se perfila como uno de los líderes del proceso de negociaciones del ALCA.

Las relaciones con Chile se han dinamizado en los últimos años. Sin embargo, las propuestas de un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile no se han concretado. En 1996, los presidentes de Centroamérica, Chile y Belice firmaron una declaración conjunta para avanzar hacia un acercamiento entre el MERCOSUR y el MCCA.

En años recientes, Centroamérica ha ampliado el espectro de sus negociaciones conjuntas. Así, la visita del Primer Ministro de Japón a Centroamérica, en 1996, marcó el inicio de un diálogo político de alto nivel con ese país. Para los japoneses, este acercamiento tiene connotaciones político-estratégicas, pues abre una oportunidad de aumentar las incursiones centroamericanas en ese mercado y atraer inversionistas asiáticos a la región. En el mismo año, el Presidente de Corea visitó Guatemala y se reunió con las delegaciones centroamericanas; ambas partes acordaron

fundar un foro de diálogo y cooperación. Por otro lado, todos los países centroamericanos mantienen relaciones diplomáticas con la República de China en Taiwán; esto le ha producido a la región un promedio de diez millones de dólares anuales en programas de cooperación no reembolsables durante los últimos seis años (Solís, 1998). Un ejemplo del destino de estos fondos es el proyecto Modernización de los Puestos Fronterizos Terrestres de Centroamérica.

Finalmente, los contactos con la Unión Europea (UE) han sido, desde la década anterior, muy frecuentes. En el marco del Diálogo de San José, establecido en 1984, la UE y los gobiernos han estrechado sus relaciones políticas y comerciales. La cooperación europea contribuyó ampliamente a los procesos de paz y democratización del área, y desde entonces, la Unión Europea es el mayor donante para Centroamérica. Los aspectos en los que se centrarían la cooperación y los esfuerzos conjuntos al final de esta década son: apertura comercial, lucha contra la narcoactividad, fortalecimiento institucional de los procesos de integración, educación y medio ambiente. Centroamérica está incluida entre los países que gozan del régimen especial del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE para la exportación de sus productos. Sin embargo, en la actualidad existe un diferendo importante por el acceso bananero al mercado europeo.

Fuente: SIECA, 1996; Solís, 1998.

El proceso de reforma en el SICA

En 1995, los presidentes centroamericanos acordaron una revisión del funcionamiento del SICA¹⁵, la cual fue encomendada al BID y a la CEPAL. Varios factores pueden explicar este acuerdo. Primero, el rápido aumento en el número de entidades de integración regional durante la presente década, un 33% respecto a las entidades existentes hasta 1989; la creciente complejidad de los esfuerzos de coordinación y el gasto institucional. Segundo, la dispersión de las sedes de estas entidades regionales en los diversos países planteaba dificultades operativas. Tercero, las relaciones institucionales entre la Secretaría General del SICA y varias de las entidades regionales creadas antes de 1989 debían ser precisadas. Finalmente, la gestión de una normativa de la integración regional que se expandió durante la década de los 90 a nuevos temas, requería el fortalecimiento del SICA.

En 1997, el BID y la CEPAL rindieron su informe ante la XIX Cumbre, celebrada en Panamá, con recomendaciones específicas para una reforma institucional del SICA (CEPAL/BID, 1997). Estas fueron, en general, acogidas por los mandatarios, especialmente las referentes a la reunión de las secretarías técnicas de integración

bajo el amparo de la Secretaría General, con sede única en San Salvador, la racionalización del gasto y cambios en el Parlamento Centroamericano y en la Corte Centroamericana de Justicia.

Según la Secretaría General del SICA, la puesta en marcha de esta reforma institucional supone el cumplimiento de tres requisitos (Leal, 1998):

- ▶ En el ámbito institucional, una reingeniería que haga más eficaz y eficiente el funcionamiento de los organismos de la integración y, a la vez, reduzca sus costos de operación.
- ▶ En cuanto a la normativa regional, se requeriría un instrumento jurídico único, que reúna los diversos protocolos, tratados y convenios en un solo texto.
- ▶ En el tema de financiamiento, crear un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional, para evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos.

Se han logrado algunos progresos en la ejecución de la reforma institucional del SICA (Recuadro 11.7). No obstante, la velocidad ha sido menor a la prevista inicialmente. Por una parte, el traslado de instituciones a un solo país ha implicado nuevas negociaciones con los actuales países sede. Por otra, la integración de un sistema institucional a partir de decenas de entidades de integración regional, con mandatos,

RECUADRO 11.7

Avances de la reforma institucional del SICA

En el área normativa, se ha elaborado el borrador de un tratado único que incorpora en un solo texto los principales instrumentos jurídicos de la integración, tales como el Protocolo de Tegucigalpa, el Tratado General de Integración Económica, el Convenio de Creación de la CCAD y el Tratado de Integración Social. Se tiene prevista una reunión intersectorial de ministros de relaciones exteriores y de integración económica, para acordar la vigencia del tratado único, según la última propuesta de los secretarios generales de SICA y SIECA.

En el área institucional se han producido acuerdos de cooperación funcional con el Consejo de Ministros de Integración Social, Medio Ambiente y Turismo, para el traslado de operaciones a la Secretaría General en San Salvador, de conformidad con el mandato del 4 de febrero de 1998. Actualmente funcionan la Secretaría General, la Dirección General de Medio Ambiente, la Dirección General Social y la Dirección Turística. Otras

entidades que están en proceso de traslado son el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), el Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).

También hay progreso en las reformas del PARLACEN y de la Corte Centroamericana de Justicia. En el primer caso, el Protocolo de Reforma al Tratado Constitutivo del PARLACEN fue aprobado por los gobiernos y por el PARLACEN. En cuanto a la Corte, el Protocolo de Reforma ya se elaboró y se encuentra en espera de aprobación. Siguiendo las recomendaciones del proceso de reforma, la Corte está fortaleciendo los procedimientos de arbitraje comercial en la región.

Fuente: Herdocia, 1999.

"Los presidentes, debilitados internamente, recurren al escenario de la integración para fortalecer su imagen"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, GUATEMALA

historia y recursos muy diversos, ha resultado un proceso complejo de resolver en un plazo corto. Las diferencias entre los gobiernos en cuanto a la gradualidad y los fines de la integración también han repercutido en la reforma del SICA. Aún es temprano para valorar una transformación tan profunda, que afecta a tantas instituciones y se enfrenta a una compleja situación centroamericana. Los desafíos de la región no son pocos y exigen que la reforma se traduzca en soluciones, que únicamente en algunos años será posible evaluar.

Desafíos institucionales de la integración

El establecimiento del SICA y la adopción de la ALIDES constituyen una plataforma estratégica para los esfuerzos institucionales de integración. En efecto, la ALIDES proporciona un norte al proceso integracionista y el SICA provee el marco institucional para su concreción. Sin embargo, las instituciones del SICA enfrentan una compleja agenda regional, el seguimiento a más de 2,500 acuerdos presidenciales, y posee medios técnicos y financieros reducidos. La Secretaría General del SICA, en particular, debe coordinar la acción de más de cuarenta instituciones de integración, con diversas competencias y recursos, algunas de las cuales, como el BCIE o la SIECA, tienen una capacidad técnica y financiera mucho mayor.

Surgen, así, algunas interrogantes: ¿Cómo ordenar los esfuerzos institucionales de integración? ¿Cómo hacer que la ALIDES se convierta en una herramienta eficaz para la acción de las decenas de instituciones regionales? ¿Cómo traducir los acuerdos presidenciales en acciones concretas? ¿Cómo ampliar la repercusión de las acciones de la institucionalidad? ¿Cómo crear una institucionalidad eficaz y duradera?

Las respuestas a estas preguntas se encuentran, sólo parcialmente, en las mismas instituciones regionales. A lo largo de la década, diversos autores han criticado el funcionamiento del SICA y la prioridad de los asuntos comerciales y económicos en la actual ronda integracionista, a pesar de las declaraciones contrarias¹⁶. Además, el SICA heredó una estructura de organismos con distintas personerías jurídicas, funciones traslapadas y una fuerte presión surgida de los acuerdos aprobados por las cumbres presidenciales. De ahí la importancia de la reforma institucional del SICA acordada por los presidentes en 1997, pues señala la necesidad de racionalizar los recursos,

optimizar las capacidades institucionales y reforzar los mecanismos de coordinación del SICA. No obstante, el curso posterior de los acontecimientos genera dudas sobre la voluntad política para ejecutar la reforma en el corto plazo, pues la reforma avanza lentamente. Recientemente se han planteado críticas sobre la pertinencia misma de la reforma.

Otra parte de la respuesta se encuentra en los mismos gobiernos centroamericanos. La experiencia de los años 90 refleja la capacidad de los poderes ejecutivos del istmo para suscribir acuerdos, pero su menor entusiasmo para ejecutarlos y para convencer a los otros poderes de Estado y a la opinión pública de sus respectivos países sobre la conveniencia de la integración regional. Un ejemplo de lo anterior la constituye la ALIDES. Su ejecución nacional necesita el funcionamiento de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CONADES) en los países del istmo¹⁷; sin embargo, no en todos los países existe, o funciona adecuadamente, un CONADES para este fin, ni está clara su relación con el SICA (véase Capítulo 13). En una situación similar se encuentran muchos acuerdos de integración, con normativa o mandatos aprobados, pero sin instituciones capaces de acompañar los procesos.

Además, los gobiernos centroamericanos parecieran dudar sobre cuánta institucionalidad regional están dispuestos a sufragar y cuánta autonomía desean concederle a las entidades de integración, particularmente a la Secretaría General del SICA.

Finalmente, en la actual ronda de integración, parte del futuro de las instituciones depende de la participación de la sociedad civil. Esta última no sólo es fuente de demandas para las instituciones, sino también un fundamento importante para la legitimidad social y política, y, por qué no, para la permanencia de los acuerdos. En efecto, la participación social puede arraigar la institucionalidad regional en las sociedades del istmo. Un rasgo innovador de esta ronda ha sido una cauta apertura de las instituciones a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, éstas reclaman mayores espacios (véase Capítulo 13).

Un gran desafío para las instituciones de integración regional es el desarrollo de la rendición de cuentas. Por una parte, existe una escasa y asistemática información en las sociedades acerca del proceso de integración. Esto impide un seguimiento de la labor de la institucionalidad regional. En el mejor de los casos, los políticos y técnicos centroamericanos

conocen superficialmente las declaraciones de la cumbres presidenciales. Las acciones de las instituciones regionales rara vez salen a la luz pública. Esta falta de información alimenta, en ocasiones, posiciones nacionalistas. Por otra parte, las instituciones regionales no poseen un sistema eficaz y permanente para la rendición de cuentas, tanto política, como legal y administrativa, más allá de los informes y memorias periódicas. ¿Cuáles son los logros obtenidos? ¿Cuáles son los obstáculos enfrentados? ¿Cómo se dispuso de los recursos financieros? Un ejercicio sistemático de rendición de cuentas acercaría las instituciones a

las sociedades centroamericanas, introduciría mayores elementos democráticos en el proceso integracionista y permitiría aplicar gradualmente correctivos para garantizar la permanencia y eficiencia de las instituciones.

Así, las y los centroamericanos evitarían repetir una constante en su historia: el comportamiento pendular entre una gran ilusión integracionista y una dramática desilusión. La ventaja, esta vez, es que se cuenta con una institucionalidad regional más madura, depositaria de una visión de desarrollo sostenible y con mayores vínculos con las sociedades y gobiernos del istmo.

RECUADRO 11.8

La integración centroamericana en las constituciones políticas

Tres de las siete constituciones políticas de las naciones centroamericanas hacen referencia explícita al proceso de integración regional.

Constitución Política de El Salvador, 1982

Artículo 89.- El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las centroamericanas. La integración podría efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de un organismo con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centroamérica, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.

Constitución Política de Guatemala, 1985

Artículo 150.- De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.

Constitución Política de la República de Nicaragua, 1987

Artículo 5.- Nicaragua privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la gran Patria Centroamericana.

Artículo 8.- El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana.

Artículo 9.- Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos.

Notas

1 Esta iniciativa materializa las intenciones expresadas en Esquipulas I y su correspondiente plan operativo (Carpio, 1998).

2 Como resultado del proceso de Esquipulas, Nicaragua y El Salvador pudieron finalizar el enfrentamiento armado e iniciar una etapa de apertura de espacios políticos hacia la democracia. El conflicto bélico en Guatemala se resolvió más recientemente, mediante los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre la URGN y el gobierno, firmados en México en 1996. Aún es temprano para evaluar los resultados de su implementación.

3 En la década de los 60 se constituyó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), que dio paso a la creación del Mercado Común Centroamericano. Ese tratado previó la formación de instituciones regionales con el propósito de estructurar y luego consolidar el marco institucional de la zona comercial. Elementos fundamentales del modelo de industrialización fueron el Arancel Externo Común que adoptó el MCCA en 1963, el libre intercambio de bienes industriales entre los países y el establecimiento de un régimen de incentivos fiscales para las industrias y de pagos entre los países (CEPAL, 1990).

4 Para más detalle sobre la crisis económica véase SIECA, 1987; Bulmer-Thomas, 1996; BCIE, 1989.

5 La literatura en materia de relaciones internacionales ha demostrado que, hasta la fecha, las democracias no se enfrentan entre sí, aunque lo hacen, y con especial virulencia, con regímenes autoritarios.

6 La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 12 de mayo de 1988, avaló el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), mediante resolución 42/231. Este programa se encargó de contribuir técnica y económicamente a la realización de las metas de pacificación del proceso de Esquipulas. El auge del proyecto de integración también estaba influenciado por intentos semejantes en diversas partes del mundo (Unión Europea, CARICOM, MERCOSUR).

7 Recuento realizado con base en SICA/CSUCA; Fernández Shaw y Cuadro de Instrumentos Jurídicos de la Integración Centroamericana.

8 Un listado con mayor detalle puede encontrarse en SICA. Cuadro de Instrumentos Jurídicos sobre Seguridad y Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Marzo de 1999.

9 En el trabajo citado se hace un recuento detallado de todos los numerales de las partes resolutivas de las declaraciones presidenciales emanadas de las cumbres, sin hacer ninguna discriminación entre los diferentes tipos.

10 Esta información se extrajo del cuadro "Estadísticas de acuerdos y declaraciones adoptadas en las reuniones de presidentes centroamericanos celebradas en la década de los 90", preparado por la Secretaría General del SICA para el *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*.

11 Véase trabajo de Susana Bodeheiner sobre los procedimientos en cada país para aprobar tratados internacionales.

12 Nowalski, 1998. Además puede consultarse el sitio www.sinfo.net/cepredenac/.

13 El Consejo Monetario Centroamericano fue fundado en 1974, en el marco del Acuerdo Monetario Centroamericano y su Reglamento General. Para mayor información se recomienda www.cmca.ac.cr

14 Tanto COMTELCA como CEAC tienen su sede en Tegucigalpa.

15 XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, San Salvador, 30 de marzo de 1995. Artículo 14: "Acordamos solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (GCR-CA) que, en coordinación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), efectúen como esfuerzo complementario de las acciones que realizan, una evaluación de la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana para proceder a su modernización..."

16 Este tipo de análisis crítico se encuentra en De la Ossa, 1993; Solís, 1994; Morales y Cranshaw, 1997; CEPAL/BID, 1997.

17 Los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible (CONADES o CND) fueron recomendados en el Plan de Acción de la Cumbre de Río, en 1992. Se trata de un mecanismo que reúne a diferentes grupos dentro de una sociedad para apoyar y promover la implementación de estrategias y políticas de desarrollo sostenible, según se concibe en la Agenda 21. Más información en: Consejo de la Tierra. *Preguntas más frecuentes sobre los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible*.

Capítulo 11
Los esfuerzos institucionales
para la integración regional.

Investigadora: Evelyn Villarreal, del equipo técnico del proyecto Estado de la Región.

Apoyo del SICA en la etapa de recolección de la información y lectura del documento, particularmente de Mauricio Herdocia y Pablo Pastor.

12

C A P Í T U L O

Los esfuerzos empresariales para la integración regional

Valoración general

Una corriente cotidiana, no tan visible, se agrega a procesos institucionalizados de integración. En Centroamérica los empresarios contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos de carácter regional. Durante la presente década, han generado un creciente comercio intrarregional de bienes y servicios, mediante inversiones y exportaciones, que ha permitido un acercamiento a los niveles prevalentes en la década de los 70 (véase Capítulo 1).

Para una gran parte de las empresas centroamericanas la búsqueda de la competitividad internacional, especialmente en el campo de las actividades industrial, comercial y de servicios, pasa por el perfeccionamiento de un mercado regional y por su propia regionalización como unidades productivas. Para las empresas orientadas hacia el mercado interno, el contar con una base regional les permite la escala para poder enfrentar potenciales competidores extranjeros, o bien les facilita la opción de una alianza estratégica con alguno de ellos. En el caso de las empresas orientadas a los mercados externos, Centroamérica puede ser una base de experiencias y volumen para iniciar el proceso de incursión en otras regiones, aunque la importancia del mercado regional es, quizá, menor que el de las primeras.

El cambio en la tendencia de la integración empresarial en Centroamérica es evidente. Hoy en día, por ejemplo, se ha intensificado significa-

tivamente el número de vuelos internos y de pasajeros en la región, se está en proceso de mejora de la infraestructura terrestre, existen opciones marítimas para el comercio y el intercambio de bienes y servicios se ha diversificado de manera importante.

Sin embargo, no existe una estructura institucional diseñada para promover y facilitar la ampliación de las actividades empresariales de un país hacia el resto del itmo, con la excepción notable de los programas del INCAE y, en cierta época, de FEDEPRICAP. En el sector privado, no existen programas diseñados para facilitar información, redes de contacto, rondas de negocios entre empresarios centroamericanos interesados en fusiones o adquisiciones de negocios, en desarrollo de inversiones conjuntas o en el establecimiento de alianzas estratégicas regionales. Como se analiza en el Capítulo 13, las organizaciones empresariales, como parte de la sociedad civil regional, han estado principalmente orientadas a la defensa de intereses gremiales. En el sector público, por su parte, tampoco existe una estrategia de promoción de inversiones empresariales intrarregionales.

Por lo tanto, los avances y esfuerzos empresariales de integración centroamericana obedecen, y han obedecido, más a decisiones adoptadas por empresas específicas para afianzar su posicionamiento en el mercado frente a las oportunidades y amenazas generadas en su entorno regional y en las condiciones económicas extrarregionales, que a esfuerzos originados por las organizaciones

“A diferencia de lo que pasó en los sesentas, donde la parte política forzó la integración económica, en los noventas se está dando una integración empresarial que está forzando la integración política”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
NICARAGUA

“El comercio anda bien porque lo mueven los empresarios solos. En lo que no se avanza es en aquello que requiere de consensos”

EMPRESARIO, GUATEMALA

del sector privado o por acciones de los gobiernos.

En la presente década, estas decisiones empresariales microeconómicas han sido dinámicas y crecientes y su principal efecto es enlazar, en la práctica, a las economías de la región. Se trata, por su naturaleza, de una actividad dispersa e individual, que no depende de los avances en el marco jurídico e institucional regional (véase Capítulo 11), aunque se encuentra profundamente influida por él.

Este capítulo explora de manera preliminar la integración microeconómica empresarial, es decir, las decisiones que las empresas adoptan para fortalecer su presencia centroamericana, sea mediante la exportación de sus productos, la adquisición de empresas en otras naciones o la constitución de cadenas empresariales que operan simultáneamente en varios países. Su principal objetivo es mostrar un mundo poco visible pero estratégico para la integración regional, el mundo de los incentivos reales de integración para un actor que, como el empresariado, es clave en las economías centroamericanas.

El desafío de la integración microeconómica empresarial para los próximos años es vencer barreras legales e institucionales para la constitución de empresas regionales. Tres asuntos emergen con particular relevancia: primero, la necesidad de acelerar el proceso de armonización en materia legal, comercial y tributaria de los países centroamericanos; segundo, la importancia de ampliar el concepto de inversión extranacional en los empresarios del istmo, especialmente en las empresas pequeñas y medianas y, tercero, estudiar más detenidamente los procesos de las cadenas de valor de la producción industrial, para identificar oportunidades de negocio e incorporar más activamente a las pequeñas y medianas empresas y a las organizaciones cooperativas en el proceso de integración regional.

El entorno empresarial y el clima de negocios

Cambios macroeconómicos generan nuevas oportunidades empresariales

En la presente década, los cambios macroeconómicos en las economías centroamericanas han ido generando un nuevo entorno para la actividad empresarial. Quizá el aspecto más sobresaliente ha sido la consolidación de los procesos de estabilización económica, luego de una década de turbulencia social, económica y política (véase Capítulo 5). La estabilización ha sido re-

forzada por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional que, si bien realizados en forma individual por cada uno de los países del área, han generado un beneficio regional conjunto. El Consejo Monetario Centroamericano ha subrayado la importancia de que, además de los esfuerzos nacionales, se continúe fortaleciendo los sistemas de intercambio de información, consulta y, sobre todo, de armonización de políticas a nivel regional.

Por otra parte, en todas las naciones del istmo se están ejecutando reformas sectoriales, especialmente en las áreas de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Este es un tema en el que parece existir un grado mayor de dispersión entre los avances de cada uno de los países. Así, por ejemplo, El Salvador y Guatemala han avanzado con celeridad en la privatización de las telecomunicaciones, mientras que Costa Rica parece encaminarse en una dirección diferente (véase Capítulo 5).

Las condiciones del comercio internacional han variado para la región. La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que agrupa a Canadá, Estados Unidos y México, convirtió a esa zona en un peligro, ya que se observa una desviación de inversiones y comercio hacia México, en detrimento de la región, pero a la vez una oportunidad, ya que de concretarse una ampliación de dicho tratado para Centroamérica o hacia el hemisferio en su conjunto, los países del área podrían integrarse al mercado más grande del mundo. Por su parte, las naciones centroamericanas han continuado sus procesos de negociación comercial, en ocasiones simultáneamente y otras veces en forma individual. Por ejemplo, Costa Rica, primero, y Nicaragua, después, firmaron y tienen en vigencia acuerdos de libre comercio con México, mientras que Guatemala, El Salvador y Honduras se encuentran todavía en proceso de negociación conjunta de sus respectivos tratados. Durante 1998 se negoció un tratado de libre comercio con República Dominicana. Asimismo, está abierto el proceso de negociación de acuerdos de libre comercio con Panamá, Chile, Taiwán, Colombia y Venezuela.

Una consecuencia de las mejores condiciones macroeconómicas en Centroamérica ha sido el aumento de la inversión extranjera (véase Capítulos 1 y 5). Este flujo de inversión ha surgido al amparo de las oportunidades de negocios originadas por las reformas sectoriales, principalmente en el sector de servicios públicos, como resultado de los procesos de privatización, así como del crecimiento en las actividades industriales y de servicios con destino a los mercados internacionales.

RECUADRO 12.1

Una iniciativa para modernizar los sectores productivos: el programa regional de competitividad

La estrategia de desarrollo económico de la región descansa sobre el proceso de apertura externa, que parte del principio del comercio como motor de la economía y, sobre todo, de la modernización de los sectores productivos con el fin de desarrollar las ventajas competitivas de la región. En este sentido es importante destacar la experiencia del Proyecto Regional de Competitividad, amparado a la ALIDES.

Este proyecto regional, encabezado por cinco presidentes centroamericanos, es apoyado financieramente por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y

cuenta con el apoyo técnico del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID), con el liderazgo del Dr. Michael Porter. Tiene como misión:

“Crear en Centroamérica una plataforma donde la productividad, la inversión y el comercio internacional sean factibles en condiciones competitivas con las regiones más desarrolladas del mundo, al mismo tiempo que se establecen las bases para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo social y ambiental en los países de la región” (INCAE – BCIE, 1996).

La estrategia del proyecto de competitividad busca alcanzar un posicionamiento competitivo para la región centroamericana con base en tres factores: la posición geográfica de Centroamérica, la cual la convierte en un puente natural, cultural y económico; la biodiversidad y los recursos naturales únicos y altamente concentrados; y el potencial agrícola y forestal durante todos los meses del año. El proyecto ha logrado un progreso tangible en la creación de un modelo común de competitividad en la región, que se está poniendo en marcha en las políticas y prácticas empresariales y gubernamentales.

Un mejor pero aún insuficiente clima de negocios

La promoción de un clima de negocios adecuado es uno de los desafíos más importantes en los esfuerzos de atracción de inversiones por parte de los países centroamericanos. Un termómetro para evaluar su situación es el Índice de Competitividad Global, que calcula el Foro Económico Mundial.

En 1997 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica figuraron por primera vez en dicho índice, lo cual es en sí mismo una señal importante. El índice mide el potencial de crecimiento de un país en el mediano y largo plazo (cinco a diez años), con base en las características de su economía y la estructura y desempeño de sus instituciones, mediante un promedio ponderado de ocho variables compuestas: apertura comercial y financiera, desempeño del gobierno, desarrollo del mercado financiero, infraestructura, tecnología, gestión empresarial, mercado laboral y calidad de las instituciones.

Sobre la base de este indicador, las economías de la región clasifican entre los lugares 35 a 56 entre 58 países¹. Costa Rica obtuvo el mejor resultado, al colocarse en el lugar 35, seguido por El Salvador, en el lugar 45. Por su parte, Guatemala, Nicaragua y Honduras fueron ubicados en los lugares 53, 55 y 56, respectivamente (Cuadro 12.1). Estos resultados sugieren la presencia, en mayor o menor grado, de preocupantes rezagos en la creación de un clima propicio

para los negocios internacionales. Es el caso de sectores como el mercado financiero, infraestructura, tecnología y gestión empresarial, en los que los países califican consistentemente en los últimos lugares de la lista. Por otra parte, las puntuaciones reflejan las asimetrías existentes dentro de la región en términos de desarrollo económico, social y político.

En síntesis, el contexto económico internacional presiona a los países de Centroamérica hacia la profundización de sus reformas económicas y, en especial, a continuar con el proceso de apertura externa de sus economías, el mejoramiento de su clima de negocios y el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas.

Barreras institucionales y legales a la actividad empresarial regional

Todas las naciones centramericanas tienen leyes aplicables a los inversionistas extranjeros, pero no existe un marco legal que defina un tratamiento uniforme y conjunto en esta materia por parte de la región (véase Capítulo 5). Un marco normativo claro, aceptado consensualmente y aplicado de manera efectiva, que garantice acción a las empresas y empresarios, contribuiría a una mayor certidumbre y seguridad empresarial.

En un régimen más perfeccionado de libre comercio, debiera existir un tratamiento similar en toda la región para la inversión extranjera, tanto de carácter extrarregional como de otros países del istmo, con el propósito de no favorecer

“Pobreza y restricción de la demanda interna. Ambas afectan al desarrollo empresarial”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

o permitir guerras de incentivos. Sin embargo, debido a que la inversión externa representa un influjo importante para las economías de los países centroamericanos, existe entre ellos una gran competencia por atraer esta inversión a sus mercados. Hoy en día, las naciones de la región tienen un amplio margen de discreción para implantar políticas comerciales que favorezcan la inversión extranjera procedente de un país específico, evitando indirectamente la aplicación de un tratamiento nacional.

Esto lleva a crear políticas comerciales discriminatorias, como normas de origen estrictas y acceso preferencial para productos exportados y para insumos importados, dirigidas a favorecer la inversión de determinados países. Esta competencia por la inversión extranjera dificulta la armonización de políticas comerciales en el esque-

ma de integración y fomenta el desarrollo de negociaciones bilaterales con terceros países. La conformación de múltiples relaciones y normas complejas entre pares de países dificulta la creación de una zona libre de comercio y la aplicación de un arancel externo común.

Ciertamente, el establecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia es una fuente de seguridad jurídica que contribuye a revertir esta situación. Sin embargo, por sí misma es insuficiente, además de que no todos los países han ratificado su adhesión a ella. La aplicación de una política regional de competencia, que podría ayudar al fortalecimiento gradual de una cultura empresarial competitiva, es otro factor importante, pero las iniciativas existentes, como el Proyecto Regional de Competitividad (Recuadro 12.1), no pueden sustituir la acción coordinada de los

CUADRO 12.1

Resultados de los países centroamericanos en el Índice de Competitividad Global. 1997

	Apertura	Gobierno	Mercado financiero	Infraestructura	Tecnología	Gestión gerencial	Mercado laboral	Instituciones
Costa Rica	25	35	46	47	42	38	20	32
El Salvador	42	7	51	45	56	48	56	51
Guatemala	40	13	57	56	49	53	54	56
Honduras	44	20	55	58	58	55	47	54
Nicaragua	52	32	56	51	57	56	33	53

Fuente: *World Economic Forum, 1997.*

RECUADRO 12.2

Tratamiento a la inversión extranjera

Tradicionalmente en los países centroamericanos las restricciones al establecimiento de inversiones extranjeras han sido limitadas en la mayoría a la banca, los seguros, los servicios públicos o minoristas, la pesca, la minería y los hidrocarburos. En años recientes la inversión extranjera tiende hacia una creciente liberalización, a pesar de estar sujeta a un grado considerable de reglamentación.

Existen diferencias legales en cuanto al tratamiento de la inversión en cada país; sin embargo, en cuanto a los parámetros nacionales como el principio de no discriminación, el trato nacional, el trato de nación más favorecida, el trato justo y equitativo, y la transparencia y seguridad, no hay diferencias considerables. Los puntos de más concordancia son los que tratan con el principio de no discriminación económica, el derecho a la ex-

propiación (sujeto a ciertas circunstancias sociales, previo pago y justificación) y el derecho de los inversionistas a los mismos recursos procesales que tiene a su alcance el inversionista local. Los puntos de mayor diferenciación son el ámbito de acción del Estado, los regímenes impositivos, los montos de los aranceles (aunque estos están en procesos de convergencia) los sistemas de financiamiento y las tasas y normativa de impuestos.

La apertura de la inversión extranjera presenta varios incentivos para los países centroamericanos, ya que genera crecimiento económico y aumenta las oportunidades de empleo. La región ofrece múltiples opciones para los inversionistas, como las zonas francas, zonas de admisión temporal, posibilidades de financiamiento interno, aranceles bajos o nulos para bienes de capital, exenciones de todo tipo, seguros, etc. Asimismo,

han surgido nuevas orientaciones de políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera, como la liberalización de las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM) y el otorgamiento de tratamiento nacional a la inversión extranjera.

Las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM) comprenden obligaciones para las empresas extranjeras con especificaciones de contenido local, requisitos de exportación o de equilibrio entre exportaciones e importaciones, y normas que condicionan el acceso a las divisas al cumplimiento de ciertas metas de exportación o producción. En general los TRIM no han tenido mayor importancia en Centroamérica y las tendencias actuales apuntan hacia el desmantelamiento gradual de estas medidas.

gobiernos nacionales y las instituciones de integración.

Evolución reciente del sistema financiero centroamericano

A partir de 1980, e impulsadas por las corrientes de internacionalización económica, las reformas en el campo de la intermediación financiera apuntan principalmente hacia: a) la independencia política del banco central y la reducción radical de sus funciones regulatorias; b) la banca múltiple como paradigma del intermediario financiero privado; c) la abolición de la banca estatal de desarrollo en la intermediación de segmentos especializados de ahorro e inversión; d) la restricción o eliminación del financiamiento de la deuda pública por el banco central, y e) el reemplazo de la fiscalización bancaria por una vigilancia "preventiva", circunscrita a la solvencia de los intermediarios financieros en su condición empresarial.

En los países centroamericanos estas reformas a los sistemas financieros comenzaron instrumentarse en 1990, y aunque han seguido cursos distintos y a distinta velocidad (dependiendo de las circunstancias políticas de cada nación), tienen un alto grado de convergencia al enmarcarse en un programa de armonización que monitorea el Consejo Monetario Centroamericano. En El Salvador y Costa Rica es donde estas reformas han avanzado con mayor celeridad, al amparo de nuevas legislaciones financieras; en Honduras, con sólo modificaciones legislativas parciales, las reformas comenzaron a impulsarse en 1996, mientras que en Guatemala la legislación anterior ha permitido introducir varios cambios que marchan con cierta lentitud. En el caso de Nicaragua las reformas financieras sólo se han instrumentado parcialmente, con el apoyo de modificaciones muy puntuales en la legislación.

En forma simplificada puede afirmarse que en 1990 el banco central típico en Centroamérica mantenía sus características originales como contralor de la emisión monetaria, banquero del Estado, depositario de las reservas internacionales y regulador del crédito bancario. Todas esas funciones han perdido fuerza a raíz de las reformas implementadas desde entonces, cuyo criterio uniforme es que el banco central sólo debe dedicarse a asegurar la estabilidad de la moneda. Para ello las reformas ponen énfasis en prohibirle otorgar crédito al gobierno, limitar el rescate al rescate de los bancos con problemas de

liquidez y restringir su aplicación de instrumentos directos de regulación monetaria (tasas de interés, tipo de cambio, encaje bancario y límites de cartera de las instituciones de crédito).

Las reformas de los sistemas financieros centroamericanos han tenido diversas consecuencias en la naturaleza y la profundidad de la intermediación entre el ahorro y la inversión. Por el lado positivo, puede decirse que la multiplicación del número de intermediarios y de instrumentos de captación estimula un mayor volumen de la oferta de ahorros, por ejemplo, al reducir el atesoramiento monetario interno, al ofrecer alternativas racionales al agiotismo de la economía informal o al brindar protección antiinflacionaria mediante depósitos en moneda extranjera. Por el lado negativo, sin embargo, la elevación generalizada de las tasas de interés y los rendimientos bursátiles que acompaña a la desregulación fomenta operaciones especulativas que dañan a la inversión productiva.

Los bancos comerciales han sido y continúan siendo en Centroamérica los intermediarios financieros predominantes y sus medios de captación de recursos del público son los depósitos, aunque siempre pudieron emitir títulos-valores con garantía crediticia y contratar empréstitos externos. Hasta los primeros años 80 la distinción legal entre depósitos a la vista, depósitos de ahorro y depósitos a plazo fue acentuada en la mayoría de los países por la aplicación de diferentes tasas de encaje bancario y tasas de interés. Esto correspondía a la separación conceptual entre dinero y cuasidineró, la cual ha desaparecido virtualmente del análisis monetario contemporáneo, por considerarla ficticia a la luz de las prácticas bancarias de transferibilidad automática entre las diversas categorías de depósito.

Las tendencias más relevantes observadas en la importancia relativa de las categorías fundamentales del pasivo de los sistemas bancarios centroamericanos se resumen así: a) el impresionante incremento de los depósitos en moneda extranjera a partir de 1980, principalmente en Nicaragua y Costa Rica; b) la gradual sustitución de los depósitos monetarios por los cuasimonetarios en moneda nacional en El Salvador y Guatemala, y c) la virtual desaparición de las emisiones de títulos-valores para captar recursos internos, excepto en Guatemala.

Sin duda la simplificación de procedimientos ha favorecido la virtual duplicación del número de bancos en Centroamérica, que pasaron de 69 en 1990 a 112 en 1997. El ingreso de casi medio centenar de nuevos bancos a los sistemas

"El gobierno firma acuerdos internacionales, y se retira de la escena. Entonces viene el "sálvese quién pueda". Entonces, ¿cómo mejorar la eficiencia empresarial?"

CONSULTOR DE ORGANISMO GREMIAL, NICARAGUA

financieros de la región coincidió, en diferentes fechas y modalidades institucionales, con una liberalización generalizada de las operaciones activas y pasivas. En lo fundamental, las nuevas legislaciones tienden a definir la intermediación financiera en un sentido amplio, aproximándose al concepto de “banca múltiple”. En Costa Rica y Nicaragua la denominación de “bancos” abarca la totalidad o casi la totalidad de las entidades intermediarias; en El Salvador y Guatemala, además de los bancos, operan “sociedades financieras” que no pueden aceptar depósitos a la vista en el primer caso y cualquier clase de depósitos en el segundo. En Honduras, además de bancos y entidades financieras, operan asociaciones de ahorro y préstamo, que pueden aceptar depósitos de ahorro a plazo y emitir bonos y cédulas hipotecarias para financiar vivienda.

Pese a estas distinciones de orden legal, la tendencia de las autoridades monetarias y supervisoras ha consistido en ampliar los medios de captación de recursos de todos los intermediarios y autorizarlos para ofrecer al público una gran variedad de servicios bancarios auxiliares, tales como almacenes de depósito, fideicomisos, puestos de bolsa, factoraje, arrendamiento financiero, tarjetas de crédito, etc. En este contexto de universalización de operaciones y servicios bancarios, lo más importante ha sido sin duda la autorización para aceptar depósitos en divisas y su progresiva asimilación al cuasidinero en moneda nacional en materia de tasas de encaje y de interés. Otro estímulo a los intermediarios ha sido la simplificación de las emisiones de títulos-valores negociables en la bolsa.

Las reformas del sistema financiero en Centroamérica coincidieron con un renovado interés de los sectores privados en el establecimiento de bolsas de valores, quizá con una expectativa de que la desregulación de los mecanismos existentes facilitaría la apertura de mayores opciones de financiamiento a las empresas. En 1990 sólo existían dos bolsas de valores en Costa Rica y Guatemala; en la actualidad funcionan ocho en los cinco países y comienza a perfilarse la posibilidad de propiciar transacciones multinacionales en escala regional.

La creación de las primeras bolsas de valores fue alentada por la creciente demanda de los tenedores privados de deuda pública de facilidades para su negociación sin tener que recurrir al emisor. El objetivo de movilizar el capital accionario de empresas privadas siempre estuvo presente, pero las peculiaridades de la concentración del capital en empresas de tipo familiar o gremial se

han tornado aparentemente insalvables, aparte de que estas empresas gozan de ventajas para financiar sus actividades sin tener que recurrir a la suscripción pública de acciones.

Este estímulo inicial fue reforzado en los años 80 por la emisión de títulos y certificados de estabilización monetaria de los bancos centrales y, posteriormente, por la necesidad de los gobiernos de recurrir al mercado abierto frente a las nuevas prohibiciones y restricciones al financiamiento fiscal con crédito de banca central. Además, en el ámbito de la producción y el comercio se han venido perfeccionando en Centroamérica modalidades de financiamiento extrabancario a corto plazo, que amplían el espectro de instrumentos de crédito negociables. Una de estas modalidades es el contrato de “reporto”, que facilita la negociación reversible de títulos-valores como una opción para realizar beneficios de capital sin perder la propiedad del objeto del contrato.

En junio de 1998, salvo en Honduras y Costa Rica, la categoría predominante de las transacciones realizadas por las bolsas de valores de la región fue la de reportos; en Guatemala y Nicaragua casi la totalidad correspondió a transacciones basadas en valores públicos y la mitad en El Salvador. En Costa Rica los mercados de valores públicos, tanto el primario como el secundario, representaban dos tercios del volumen de transacciones. En contraste con esta tendencia predominante, en Honduras las dos bolsas de valores han desarrollado un considerable mercado de instrumentos privados. Estos incluyen pagarés, certificados de fondos de inversión, aceptaciones bancarias, letras de cambio, certificados de depósito, bonos y notas empresariales, negociables tanto en el mercado primario como en el secundario.

En relación con el volumen de transacciones bursátiles, en Costa Rica y Guatemala se registran los mayores volúmenes, aunque en términos relativos destaca el dinamismo de las bolsas de reciente creación en los tres países restantes. Casi la totalidad del volumen de transacciones realizadas en Centroamérica en junio de 1998 correspondió a operaciones a corto plazo (hasta 360 días) y el 90% se relaciona con títulos de la deuda pública.

La creación y el rápido desarrollo de las bolsas de valores en la región se adelantaron varios años al reconocimiento de que, como ocurre con los bancos, la fiscalización de las operaciones bursátiles es una condición necesaria para garantizar el interés público. Ahora se reconoce,

además, que dadas las peculiaridades de dichas operaciones la supervisión requerida va mucho más allá del control contable y que el ingrediente “preventivo” es posiblemente más crucial que en el caso del sistema bancario. En la actualidad solamente Costa Rica y Guatemala tienen una legislación específica que contempla el ejercicio de la supervisión, pero Costa Rica es el único país con una Superintendencia General de Valores; en Guatemala es la Superintendencia de Bancos la que ejerce esas funciones. En los tres países restantes también son las superintendencias del sistema financiero las encargadas de supervisar las bolsas de valores, en espera de una legislación específica.

El sector empresarial en Centroamérica

Históricamente, Centroamérica experimentó un importante cambio en su estructura empresarial como resultado del proceso de integración económica iniciado en los años 70. Este proceso permitió el desarrollo de un sector industrial más fuerte y diversificado, que hoy es una fuente muy importante de generación de valor agregado y empleo en los principales centros urbanos centroamericanos.

Lamentablemente, durante la preparación de este informe no se identificó ningún estudio o estadísticas regionales sobre la estructura del sector empresarial en Centroamérica en cuanto a sus características básicas, como el número de em-

presas, tamaño, empleo que genera y actividades a las que se dedica². Únicamente pudo localizarse un estudio preparado por FEDEPRICAP en el marco del Programa de Apoyo a Iniciativas Regionales (PAR), de la Cooperación Canadiense (FEDEPRICAP, 1996). Se consideró relevante incorporar información de dicho estudio, a pesar de referirse exclusivamente al sector industrial y contar con información a 1995, por ser éste el sector con mayor presencia en las acciones de integración regional.

La mayoría de las empresas industriales son pequeñas, pero las grandes son las principales empleadoras

Para 1995, en el sector industrial de Centroamérica existían 20,590 empresas, de las cuales el 82% empleaba entre 5 y 19 trabajadores; el 13% entre 20 y 99 trabajadores y el 5% restante a más de cien trabajadores. Generalmente las pequeñas empresas son del tipo cuenta propia o familiares, mientras que las empresas medianas y grandes por lo general tienen una estructura más típicamente empresarial y se constituyen como sociedades. El número de empleos generados por empresas pequeñas representa el 24% del total de puestos de trabajo, mientras el 21% de los mismos es generado por empresas medianas y el 55% por empresas grandes que sólo representan el 5% del total de empresas.

RECUADRO 12.3

Impacto de la integración sobre el sector empresarial

La primera etapa del proceso de integración estuvo basada en el concepto de la sustitución de importaciones, con lo que el sector empresarial desarrolló, inicialmente, una visión de mercado regional y mercado mundial como campos excluyentes. Los empresarios dedicados al cultivo de productos agrícolas tendieron a concentrarse más en los mercados domésticos y en la exportación extrarregional. La actividad industrial, por su parte, se orientó hacia el mercado regional, salvo el caso de algunos productos específicos en los que se mantuvo una orientación exclusiva al mercado nacional, con algún tipo de convenios de “no interferencia” con potenciales competidores centroamericanos.

En la medida en que los grupos industriales centroamericanos fueron expandiéndose, en que la visión de la política económica se orientó más hacia la economía de

mercado, en que los aranceles externos empezaron a reducirse y se dio inicio a la negociación de acuerdos de libre comercio, en forma paralela al logro de una mayor estabilidad política, el proceso recobró un carácter más dinámico y amplio en sus campos de acción.

El primer impacto del proceso de industrialización fue el desarrollo de sistemas más modernos de administración de empresas y el inicio de esfuerzos importantes en la capacitación técnica de la fuerza laboral. El desarrollo de los sistemas modernos de administración estuvo impulsado, principalmente, por la influencia de los sistemas utilizados por las empresas transnacionales que establecieron operaciones en el área y por la creación del INCAE, que desde 1964 ha formado personal gerencial de alto nivel en la región.

CUADRO 12.2

Centroamérica: número de establecimientos y empleo generado, según tamaño de la empresa industrial 1995

Estrato	Número de establecimientos registrados		Empleo (en miles de puestos)	
	Total	%	Total	%
05 – 19	16,877	82	128.2	24
20 – 49	1,641	8	58.3	11
50 – 99	1079	5	59.6	10
100 y más	993	5	295.4	55
Total	20,590	100	541.5	100

Fuente: Programa PAR. 1996

“La integración sólo contribuye al desarrollo del gran capital, el negocio lo hace el sector económico e industrializado. La integración no ha traído ningún beneficio a la población pobre, que es la mayoría”

DIRIGENTE GREMIAL,
HONDURAS

Salvo en Honduras, donde las empresas de más de cien trabajadores generan alrededor del 33% de los empleos industriales, en el resto de Centroamérica estas empresas aportan más del 50% de los puestos de trabajo. Aunque no existen datos agregables para la región, el conocimiento que se tiene de los otros sectores en los distintos países hace posible plantear la hipótesis de que en el resto de la economía ocurre una situación similar de generación de puestos de trabajo en la gran empresa.

La producción industrial se concentra en las empresas más grandes

Al clasificar las empresas industriales en estratos por número de empleados, el estudio de FEDEPRICAP determinó que las empresas que emplean a más de 150 trabajadores generan el 58.4% de la producción industrial, mientras las empresas que emplean hasta 20 trabajadores contribuyen con el 12.5% de la producción. Las empresas con ocupación de entre 20 y 150 trabajadores producen el restante 29.1%.

Según el estudio citado, la productividad por estrato de empresa mostró que las empresas con más de 150 empleados tienen la mayor productividad por trabajador. En cambio, parece existir una drástica reducción de la productividad en las empresas con menos de 50 empleados.

Las empresas industriales productoras de alimentos y bebidas, químicos, plásticos, caucho, textiles, prendas de vestir y cueros y productos de cuero son las que más contribuyen a la generación de empleo y producción. La producción industrial de la región a la fecha del estudio era

aportada en un 32% por Guatemala, 27% por El Salvador, 26% por Costa Rica y solamente en 9% y 6% por Honduras y Nicaragua, respectivamente.

Obstáculos propios que limitan el quehacer empresarial

Un estudio realizado en 1994 por BID-PRADIC-FEDEPRICAP, que incluyó a siete segmentos productivos en Centroamérica, determinó que, entre los factores internos de las empresas que representaban mayores obstáculos para lograr empresas más productivas y competitivas se encontraban la gestión de la dirección empresarial, la gestión de financiamiento, la logística externa, el servicio de post-venta y la gestión de recursos humanos (BID-PRADIC-FEDEPRICAP, 1994).

La gestión de la dirección empresarial incluye elementos tales como la existencia de metas y objetivos definidos, involucramiento en el proceso de reconversión y cambio, concepción sobre el rol de los empleados en las organizaciones productivas, liderazgo, intención de hacer óptima la actividad productiva, importancia otorgada a alianzas y encadenamientos (*clusters*) y si se tiene o no la capacidad productiva para exportar. La gestión de financiamiento incluye la rentabilidad, imagen financiera, confianza externa hacia la empresa, agilidad en el manejo de información, control de costos y ganancias, gestión financiera, plan de inversiones, planificación, modernización informática y gestión de asuntos fiscales. La logística externa en dicha investigación se refirió a actividades de almacenamiento y distribución física de productos a los clientes.

Factores de orden externo que obstaculizan la actividad empresarial

Los factores externos que limitan el potencial de éxito de las empresas, por razones ajenas a su buena gestión y productividad, son generalmente responsabilidad de los gobiernos y, en algunos casos, de las organizaciones empresariales, los marcos regulatorios y la acción de otros grupos sociales, como los trabajadores.

Los industriales centroamericanos señalaron que los principales obstáculos se concentran en cuatro áreas (FEDEPRICAP, 1996):

- ▶ Deficiencias de calidad y disponibilidad de servicios de infraestructura para la producción: electricidad, telefonía, agua, vías de comunicación, aeropuertos y puertos. Estos factores generan externalidades negativas a las empresas.
- ▶ Recursos crediticios: altas tasas de interés, altos requerimientos de garantías, falta de especialización del sector financiero, gestiones crediticias lentas, productos no apropiados, falta de información y acceso.
- ▶ Capacitación: divergencia entre oferta y demanda de servicios de capacitación, especialmente con la ofrecida por sistemas públicos, limitación de formación de técnicos, deficiencias de calidad.
- ▶ Servicios de apoyo: insuficiencia en calidad y cantidad de servicios públicos o privados a precios y estándares internacionales en materia de diseño de productos, procesos, normalización, información técnica, asesoría empresarial, ensayos de materiales y productos, verificación de calidad, estudios de mercado, etc.

Estos factores, aunque con distinto énfasis, han sido también señalados en recientes encuestas y estudios empresariales de otros sectores y países individuales, tales como la “Encuesta sobre los obstáculos para el desarrollo del sector exportador no tradicional”, de Guatemala, y el trabajo desarrollado en Nicaragua para el diseño de una estrategia de fortalecimiento del sector privado (IDC, 1996; IDC, 1997).

Actitudes empresariales que afectan la productividad en la región

La actitud empresarial hacia el cambio necesario para elevar la productividad y la

competitividad es un factor de relevancia en el contexto de la integración y la globalización de los negocios. En ese sentido, durante el trabajo citado para diseñar una estrategia de fortalecimiento del sector privado, en Nicaragua se pudo identificar la existencia de tres tipos de actitud empresarial:

- ▶ Aquella que añora la protección y el viejo estilo de hacer negocios y realiza labores de *lobbying* para mantener o renovar sus privilegios o beneficios.
- ▶ La actitud de los empresarios que inician la reconversión de su capacidad para exportar especialmente a Centroamérica, pero están poco dispuestos a introducir grandes innovaciones y a realizar inversiones con alto riesgo.
- ▶ La actitud en favor del cambio y la innovación de empresarios con claridad respecto de las oportunidades y riesgos de una competencia globalizada, que los lleva a cambios radicales en sus negocios, a orientarse a la exportación fuera del área, la expansión de sus operaciones a nivel centroamericano y a introducir innovaciones técnicas y de gestión de las empresas.

Siempre en el caso de Nicaragua, el sondeo realizado reflejó que el 32% de los entrevistados mantiene concepciones y estrategias que los ubican en el primer tipo, el 44% en el segundo y el 24% en el tercero³.

Un factor que puede mencionarse como característica cualitativa del sector empresarial centroamericano es su carácter familiar. En efecto, un alto porcentaje de empresas grandes, medianas y pequeñas que no son filiales o pertenecen mayoritariamente a empresas transnacionales son en su mayoría familiares o de origen familiar, independientemente de su estructura legal. Esto tiene importantes efectos sobre el estilo de gestión, la toma de decisiones, la escogencia de ejecutivos y las políticas de reinversión. Además, estas empresas tienen poca experiencia en la incorporación de socios internacionales, la aceptación de capital público, capitalización versus crédito, cotización de acciones en bolsa de valores y, en general, en prácticas de estructura e ingeniería empresarial que impliquen pérdida de control.

También es práctica común recurrir al apalancamiento financiero más que a la capitalización. Factores como las tradiciones históricas en materia de propiedad, surgidas en la época colonial, y las condiciones de incertidumbre social y económica en las cuales las empresas han debido

“La vinculación entre el sistema educativo y las empresas es muy débil. En el sistema educativo hay muy mala imagen del empresario y éste no ha entendido la importancia de invertir en educación”

EMPRESARIO, PANAMÁ

“¿Qué tan centroamericana se está volviendo la propiedad empresarial? Poca atención se ha dado a la inversión centroamericana en Centroamérica”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
EL SALVADOR

realizar sus negocios, pueden ayudar a explicar esta preferencia. Esto se ve aparejado a la búsqueda de altos rendimientos en el corto plazo, comparativamente con operaciones similares en otros países, en parte derivado de las experiencias de décadas pasadas, en las que el empresario tuvo que enfrentar altos riesgos políticos y económicos, incertidumbre, guerras internas y crisis derivadas de precios determinados en forma no competitiva.

Finalmente, debe decirse que el sector empresarial centroamericano, aún reconociendo amplias diferencias entre países, se ha caracterizado por su gran capacidad para adaptarse a condiciones altamente cambiantes en lo económico y lo político. Entre los principales factores adversos están la falta de integridad y coherencia en las políticas económicas, cambios frecuentes en la legislación económica, especialmente en la fiscal, malas condiciones de infraestructura e ineficiencias en los servicios de apoyo a la producción y sistemas educativos y tecnológicos de mala calidad. Cabe agregar que los empresarios nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos enfrentaron hasta hace poco situaciones de guerra interna que afectaron a la región en su conjunto y distorsionaron severamente las condiciones económicas regionales.

Esfuerzos microeconómicos de integración

En la presente década, las decisiones empresariales microeconómicas han creado múltiples y cotidianos enlazamientos entre las economías de la región. Estos esfuerzos microeconómicos de integración no dependen del marco jurídico e institucional regional, aunque, como ha sido señalado, se encuentran influidos por su capacidad para generar un mejor clima de negocios⁴.

Avances del empresariado agrícola pese a las barreras proteccionistas

La actividad de los empresarios agrícolas ha sido, hasta ahora, una de las menos orientadas hacia el Mercado Común Centroamericano. Los mercados internos de granos básicos han estado regulados y protegidos, de acuerdo con conceptos de autosuficiencia alimentaria y protección del pequeño agricultor. En el caso de los vegetales y las frutas, el comercio regional ha sido más amplio, especialmente entre países vecinos. Los productos tradicionales de exportación, similares en la región, se han destinado exclusivamente a

los mercados internos y extrarregionales.

El proceso de cambio en este sector ha proveído más activamente de las decisiones empresariales a nivel microeconómico que a los avances formales del proceso de negociación regional. El primer elemento de cambio, durante la década de los 80, fue la adquisición de tierras agrícolas en otros países centroamericanos, en especial por parte de empresarios salvadoreños y nicaragüenses. Actualmente el proceso se ha orientado hacia las tierras agrícolas en Nicaragua, a pesar de que persisten problemas en materia de seguridad jurídica sobre la propiedad.

En materia agroindustrial, la muestra de cambio más significativa es el proceso de adquisición de ingenios azucareros en el resto de Centroamérica, por parte de grupos azucareros guatemaltecos. Actualmente estos grupos poseen inversiones en este sector en Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Este ejemplo es un avance importante en la búsqueda de eficiencias y competitividad en el ámbito empresarial regional, ya que el sector azucarero guatemalteco es el líder en producción y productividad en Centroamérica, por lo que, como mecánica, podría contribuir a crear una tendencia de regionalización empresarial por área de especialización. En el futuro podrían ser, por ejemplo, inversiones de empresarios costarricenses las que dominaran el mercado lechero, o de empresarios nicaragüenses el mercado de la carne.

Empresas industriales buscan posicionamiento de mercado ante reducción arancelaria

Desde su inicio, el Mercado Común Centroamericano fue concebido como el marco adecuado para el desarrollo industrial en la región. Durante esos años, la producción de las empresas industriales estaba concentrada en el país de residencia del empresario y se exportaba al resto de la región. En la segunda etapa, a partir de los años 90, se considera que el mercado regional es la plataforma de preparación y escala de las industrias para ser competitivas en el ámbito internacional, ya sea compitiendo con productos producidos en otras regiones y vendidos en Centroamérica, o introduciendo los productos regionales en terceros mercados. Por tanto, se hace interesante un enfoque más regional, en el cual la producción puede concentrarse en uno o varios países, la propiedad ya no es necesariamente de carácter nacional y las potencialidades de las alianzas estratégicas son más evidentes para los empresarios.

La reducción gradual de la protección de bienes finales experimentada por el sector industrial, que para el año 2005 podría ser prácticamente de un 0%, de entrar en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ha profundizado los esfuerzos de reconversión industrial y el establecimiento de métodos de medición de las mejores prácticas comparativas (*benchmarking*) a escala internacional, como prioridades compartidas por los empresarios industriales de toda la región. Sin embargo, todavía es poco frecuente la realización de estudios sectoriales de nivel nacional y regional, o el establecimiento de programas conjuntos de desarrollo industrial, dada la competencia que normalmente ha existido entre las empresas potencialmente participantes.

El proceso de cambio, sin embargo, sí ha avanzado en materia de integración de grupos industriales de escala y producción regional, incluso en industrias de orientación netamente nacional. Una señal clara en este sentido la constituyen las recientes acciones de los grupos embotelladores de refrescos. La Corporación Mariposa, concesionaria de Pepsi Cola para Guatemala, por ejemplo, inició un proceso de fusiones y adquisiciones a escala regional para integrar una operación más eficiente y competitiva en Centroamérica⁵. Actualmente opera en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice. Su objetivo central es la búsqueda de una escala de producción (no es necesario contar con una planta de producción en cada país) y una estrategia administrativa y de mercadeo regional. Sin embargo, ha encontrado tropiezos en los trámites aduanales (en el caso del vidrio ha requerido dejar depósitos por concepto de importación temporal), infraestructura deficiente (carreteras) en proceso de mejora, sistemas financieros nacionales (falta de legislación centroamericana), lentitud del proceso de armonización tributaria, entre otras. Su competidor principal, Coca Cola, también ha iniciado un proceso similar, mediante el consorcio latinoamericano Panamco, con la adquisición de las operaciones en Guatemala y Costa Rica.

En el ámbito industrial, otro ejemplo del avance en las estrategias empresariales de alcance regional es la industria de la construcción. Este subsector empezó a desarrollar una proyección más amplia, al inicio, en la distribución de materiales de construcción. Posteriormente, empresas líderes como Tubofort, del grupo costarricense Durman Esquivel, empezaron a producir también en plantas localizadas fuera de su país de origen. Actualmente, las empresas de construcción empiezan a ampliar sus operaciones ha-

cia los países vecinos, en el mercado de la construcción tanto privada como pública, como paso intermedio en su proceso de proyección regional. En este campo, las oportunidades se hicieron evidentes para los empresarios centroamericanos con la presencia de empresas mexicanas, como es el caso de ICA Constructores, en los diferentes países de Centroamérica⁶.

Empresarios comerciales han creado cadenas regionales

Tradicionalmente, el comercio ha sido el sector más proclive a la apertura de mercados, aunque por épocas estuvo parcialmente opuesto a la integración regional, dados los niveles de protección arancelaria que dicho proceso significó en su primera etapa. La característica del sector comercial fue la importación de bienes de diversos países (incluyendo los provenientes de Centroamérica) a un ámbito nacional, con una escasa proyección regional en materia de cadenas de tiendas y supermercados. Esta tendencia comienza a revertirse, por lo que hoy en día ya se empieza a observar una proyección más regional, inclusive en el sector comercial.

Un signo claro de la globalización ha sido el desarrollo de grandes consorcios internacionales de distribución y venta de alimentos, ropa y accesorios para el hogar. En Centroamérica, el proceso intrarregional ya está en marcha. Desde Costa Rica se puede observar el avance, hacia el norte de Centroamérica, de la cadena de Supermercados Más x Menos. Por su parte, desde el norte y hacia el sur de Centroamérica ha iniciado su expansión la cadena de Hipermercados y Supermercados Paiz. Otros ejemplos del proceso de cambio son la incursión en Guatemala de los Almacenes SIMAN, la empresa líder en tiendas por departamentos de El Salvador; la presencia, en Costa Rica, de CEMACO, la tienda líder de artículos para el hogar de Guatemala, y las inversiones en Guatemala de empresarios salvadoreños dedicados a la comercialización de vehículos (Fiat) y equipo pesado de construcción (Caterpillar).

En el sector financiero se han constituido grupos con presencia centroamericana

Durante la primera etapa del proceso de integración, la participación del sector financiero se limitó a promover el adecuado funcionamiento de la cámara de compensación de pagos, a través de los bancos centrales, como mecanismo de

“La integración regional se ve en los supermercados”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

facilitación del comercio intrarregional. En esta segunda etapa, dentro de un ambiente de tipos de cambio flexibles en varios países, tasas de interés variables, mayor facilidad para el movimiento de capitales y entornos macroeconómicos no armonizados, las oportunidades de intermediación financiera de carácter regional se han ampliado en forma sustancial. Sin embargo, los marcos regulatorios del sistema financiero continúan siendo básicamente de carácter nacional⁷.

La introducción de la visión regional en el mercado financiero se produjo a inicios de la década de los 80, liderada por empresarios nicaragüenses que ya habían desarrollado un liderazgo en materia cambiaria durante los años 70. Estos grupos propiciaron el desarrollo de nuevos productos financieros en la región, ampliando los servicios de cambio de moneda, tarjetas de crédito y banca *offshore*. Actualmente, los principales grupos financieros regionales tienen una presencia en cada uno de los países centroamericanos, por ejemplo, el Grupo BAC/Credomatic de Nicaragua, y los Grupos Cuscatlán y Agrícola Comercial de El Salvador, entre otros. La legislación, sin embargo, no les permite el funcionamiento de un adecuado concepto de banca regional, ya que deben constituirse separadamente en cada país centroamericano, pues la legislación bancaria tiene todavía carácter nacional.

Otro elemento importante para complementar el desarrollo del nuevo enfoque empresarial de carácter regional debe ser la ampliación de los mercados de capitales. En este sentido, la creación de condiciones propicias para la transformación de las empresas privadas en empresas públicas de propiedad privada recae en las autoridades gubernamentales. Entre tanto, lo que se ha constituido en los últimos años son sociedades de inversión de capital privado regional, como es el caso del denominado Mesoamérica Fund, que promueve la inversión colegiada de empresarios centroamericanos en empresas regionales.

En el sector de servicios están las empresas líderes en la integración empresarial

Los servicios constituyen el ejemplo más claro en el cambio de enfoque, de una perspectiva nacional a una regional, en el sector empresarial de Centroamérica. El proceso de privatización, primero, y de fusión después, de las

líneas aéreas centroamericanas hasta la constitución del Grupo TACA, es una muestra de los cambios en las concepciones económicas y en las estrategias empresariales durante las últimas dos décadas. Adicionalmente, el proceso muestra claramente la importancia de la escala y el enfoque regional para poder competir y sobrevivir en un entorno de grandes empresas transnacionales⁸.

Otros ejemplos importantes del desarrollo del enfoque regional en el sector de servicios han sido las cadenas hoteleras y los restaurantes. En el primer caso, debe mencionarse al Grupo POMA y su desarrollo de la cadena de hoteles Camino Real Intercontinental, en Costa Rica, Honduras y El Salvador; o la presencia de la cadena de hoteles Princess, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua⁹.

En materia de restaurantes, el éxito de los restaurantes Pollo Campero, presentes en toda Centroamérica, ha demostrado la posibilidad y capacidad regional para competir con las franquicias internacionales de comida rápida¹⁰.

Otra cambio de importancia hacia la visión empresarial de carácter regional la constituye la estrategia del grupo empresarial y periodístico La Nación, de Costa Rica, que tiene una significativa participación en la Corporación de Noticias, editora de los periódicos Siglo XXI y Al Día, en Guatemala. La fusión o la creación de alianzas estratégicas de grupos periodísticos centroamericanos puede ser un elemento fundamental para acelerar y consolidar los procesos de integración.

La apertura en el sector de servicios públicos ha creado nuevas oportunidades

Este sector se caracterizó, durante mucho tiempo, por ser de propiedad estatal y orientación estrictamente nacional. Hoy en día, sin embargo, los sectores de telefonía y electricidad se encuentran en franco proceso de cambio y aun cuando todavía permanecen orientados hacia los mercados nacionales, debido a los déficit existentes en la mayoría de los países, los inversionistas regionales tienen ya una participación en la propiedad de estas empresas. La participación de inversionistas hondureños y salvadoreños en la privatización de la empresa telefónica de Guatemala, y la participación de empresarios centroamericanos en la privatización de empresas públicas en El Salvador, son ejemplos importantes de esta nueva tendencia regional¹¹.

Una interpretación sobre el desarrollo empresarial regional

El carácter de los esfuerzos microeconómicos de integración ha ido cambiando, conforme los empresarios han ganado experiencia y conocimiento sobre el clima de negocios en los diversos países centroamericanos. Este cambio puede ser ilustrado mediante la utilización de un modelo sencillo que describe la evolución de los esfuerzos empresariales de integración. Este modelo no es necesariamente un modelo de evolución lineal sino, más bien, una herramienta para ilustrar un patrón típico de evolución histórica de los grupos empresariales grandes, en su proceso de constitución de empresas regionales. En otras palabras, el modelo traza la dinámica normal en el proceso de expansión empresarial hacia una mayor orientación internacional. Es importante hacer notar que cada sector de la actividad económica ha

avanzado en forma desigual en el proceso evolutivo hacia la conformación de la empresa regional, y que el proceso es todavía incompleto en la mayor parte de los sectores.

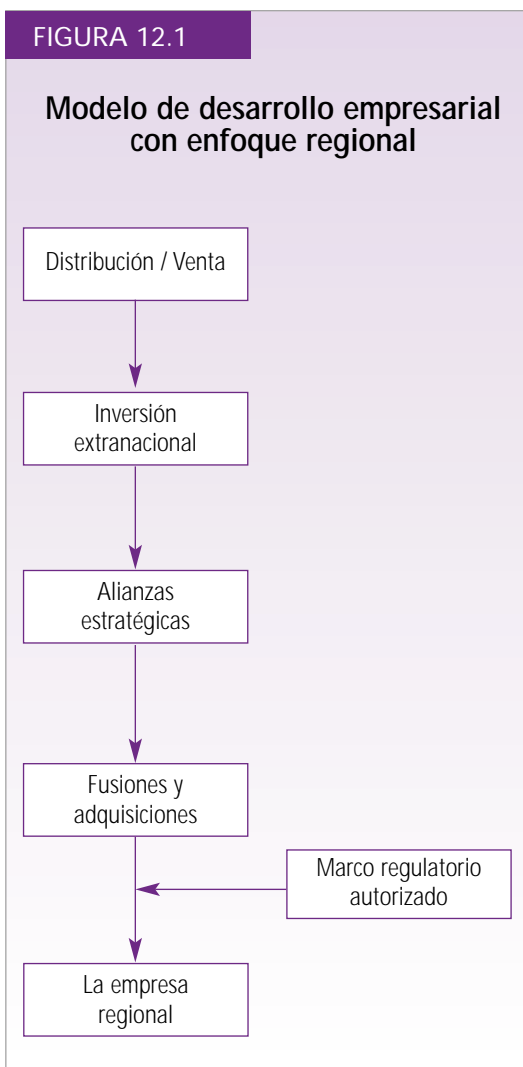
La primera fase del modelo de desarrollo empresarial regional es el inicio de actividades de distribución y venta de bienes y servicios en el mercado regional. En el caso de las empresas previamente orientadas con exclusividad a su mercado nacional, esto ocurre con el comienzo de su actividad exportadora y la ampliación de su entorno de acción. Este fue el proceso básico de la primera etapa de la integración regional. Esta fase es factible de realizar aún cuando no existan regímenes tributarios y marcos regulatorios armonizados. Algunos ejemplos industriales en esta dirección pueden ser mencionados: el Grupo Durman-Esquivel de Costa Rica, el Grupo FOGEL de Nicaragua y el Grupo VIGUA de Guatemala.

Una segunda fase de desarrollo empresarial regional lo constituye la inversión en planta y capacidad de producción en otro país del área. Esta fase requiere mayor capacidad de gerencia, ya que la empresa debe ser capaz de operar y producir eficientemente en dos o más países, con regulaciones e idiosincrasias diferentes. Esta fase, al igual que la anterior, también sucedió en Centroamérica antes de la década de los 80; las alianzas empresariales efectuadas en los sectores de bebidas alcohólicas, alimentario y construcción, son ejemplos de esta fase evolutiva. Sin embargo, estas empresas experimentaron serias dificultades técnicas, administrativas o financieras cuando la actividad económica en la región se vio afectada por la turbulencia social y política de los años 80.

La tercera fase es la de las alianzas estratégicas entre empresas nacionales. Se caracteriza por la contratación externa, por parte de una de ellas, de los procesos de producción, distribución o administración, con empresas que operan en otros países de la región. Es una fase en la cual los sistemas de logística y control empiezan a desempeñar un papel fundamental. Es en esta etapa que los problemas de carácter normativo (regulaciones y procedimientos) y operativos (infraestructura) pueden convertirse en obstáculos insuperables para el desarrollo exitoso de la actividad empresarial. El Grupo TACA de El Salvador, Imperial Hotel & Resorts (Hoteles Princess de Centroamérica), el Grupo BAC y Credomatic de Nicaragua y la Corporación Mariposa de Guatemala son ejemplos de grupos empresariales en esta fase de integración regional.

FIGURA 12.1

Modelo de desarrollo empresarial con enfoque regional



“Si todo el sector café de Centroamérica se une, estaríamos en el segundo lugar de producción mundial, por encima de Colombia y después de Brasil. Evidentemente, eso nos daría ventajas en promoción, comercialización, precios y valor de nuestro producto”

EMPRESARIO, GUATEMALA

“La clave es la articulación. Integración es articular; articular sector público y privado, producción y aspecto social”

CONSULTOR DE ORGANISMO GREMIAL, NICARAGUA

Una cuarta fase posible es la integración regional mediante fusiones o adquisiciones de empresas en varios países. En esta fase, el grupo empresarial¹² puede buscar una combinación de los siguientes factores: una mayor escala de producción y participación en el mercado, una presencia regional más amplia, un mayor reconocimiento de marca y una estructura de costos más competitiva.

La quinta y última fase es la constitución de empresas regionales. Esta fase representa la culminación de los esfuerzos microeconómicos regionales. La posibilidad misma de constituir este tipo de empresas, con una sola personería jurídica válida regionalmente, implica importantes avances jurídicos e institucionales en materia de integración. Requiere, como el gráfico del modelo lo muestra, la existencia de un marco regulatorio armonizado, que permita la operación eficiente de una sola empresa, en sustitución del sistema actual de operación independiente (al menos legal y contablemente) de cinco empresas nacionales que constituyen un grupo regional.

La armonización de los marcos legales regulatorios es la prioridad no resuelta de la integración económica centroamericana. Es un proceso que es responsabilidad de las autoridades gubernamentales y de las instituciones regionales, más que de los empresarios. Los esfuerzos empresariales hacia la integración regional han continuado avanzando y debieran ampliarse hacia las empresas medianas y pequeñas en los próximos años. No obstante, el desarrollo del marco regulatorio armonizado es, todavía, una asignatura pendiente y una demostración de que los esfuerzos microempresariales no pueden, por sí mismos, crear una mayor integración regional, si no son acompañados por un fortalecimiento jurídico e institucional del proceso de integración centroamericana.

Desafíos empresariales

Ciertamente, el Mercado Común Centroamericano continúa siendo un motor importante del proceso de desarrollo empresarial, especialmente para los sectores industrial y de servicios. Empero, a diferencia de la experiencia de los años 60 y 70, hoy en día los empresarios no pueden contar con el mercado regional como un nicho protegido de los embates de la globalización de los negocios. Por el contrario, el creciente flujo de inversión extranjera hacia Centroamérica, asociado al mejoramiento del clima de negocios en la región, supone tanto una oportunidad para los

empresarios locales como el establecimiento de mercados más competitivos.

Las cambiantes condiciones del entorno empresarial acrecentan la importancia de la modernización de las empresas en la región, particularmente si se toma en cuenta que la evidencia disponible señala que la mayoría de éstas son unidades pequeñas y medianas. El futuro de la pequeña y mediana empresa parece ser clave para la región y, sin embargo, se carece de políticas regionales y, al menos en el caso de Costa Rica, de políticas nacionales (Proyecto Estado de la Nación, 1998) para apoyar su adaptación a mercados más competitivos. En este sentido, el Proyecto Centroamericano de Competitividad resulta una herramienta importante para propiciar el desarrollo empresarial y consolidar el concepto de mercado regional sobre los mercados nacionales. No obstante, pareciera necesario complementar este esfuerzo con otros servicios de apoyo al desarrollo empresarial.

El desafío de la integración económica en materia empresarial para los próximos años parece ser el de completar el proceso de evolución hacia la constitución, en diversos sectores económicos, de empresas regionales altamente competitivas, tanto en el mercado regional como en terceros mercados. Se trata de aprovechar el mejoramiento paulatino del clima de negocios en la región, para crear empresas capaces de operar exitosamente en un mercado regional más abierto y competitivo.

Ahí es donde puede localizarse un importante desfase en el marco legal e institucional de la integración centroamericana. Si bien es innegable que se han logrado avances considerables en los últimos años (véase Capítulos 5 y 11), también son necesarios esfuerzos mayores en materia de armonización, legislación y marcos regulatorios.

Para enfrentar el desafío de la constitución de empresas regionales parece necesario, entonces, acelerar el proceso de armonización legal, comercial y tributaria de los países centroamericanos. En la actualidad, la carencia de un marco jurídico regional para las empresas impone barreras de entrada importantes para la acción empresarial. En una región en la que predominan las empresas pequeñas y medianas, muy pocos empresarios están en capacidad de pagar simultáneamente servicios jurídicos y financieros en todos los países.

Un asunto de especial relevancia es la ampliación del concepto de inversión extranacional para incluir a los empresarios centroamericanos,

especialmente en las empresas pequeñas y medianas. Ello parece necesario a fin de lograr condiciones más equitativas y mecanismos claros de resolución de controversias.

Finalmente, el desconocimiento de los mercados regionales opera como una traba importante. Se trata de mercados poco transparentes para sus actores más dinámicos, los empresarios. La escasez de estudios y sistemas de información oportunos y actualizados, más allá de los estudios que las empresas contratan para sus fi-

nes particulares, impone serias limitaciones al conocimiento de los empresarios con respecto a los procesos de las cadenas de valor de la producción industrial, para así identificar las oportunidades de negocio. Este desconocimiento impide, además, la formulación de políticas y programas para incorporar más activamente a las pequeñas y medianas empresas y a las organizaciones cooperativas en el proceso de integración regional.

Notas

1 De los 58 países estudiados, 26 son de alto ingreso, 23 de ingreso medio y 9 de bajo ingreso (según la definición del Banco Mundial).

2 Extenso trabajo de investigación sería necesario para determinar esas características, ya que actualmente los registros y estadísticas de las dependencias públicas donde esos datos deberían poder obtenerse, tales como los institutos de estadística, registros mercantiles, institutos de seguridad social o registros tributarios, sólo tienen información de los inscritos (que no son el universo) y no siempre cuentan con datos depurados. Por otra parte, la estructura, confiabilidad y calidad de los datos difiere sustantivamente entre países.

3 Banco Mundial. Encuesta sobre los Obstáculos para el Desarrollo del Sector Exportador no Tradicional en Nicaragua. IDC (1996).

4 Esta sección se basa en informaciones suministradas por informantes clave. No pretende ser un diagnóstico de la situación, pero sí presentar al lector pistas sobre algunos de los esfuerzos microeconómicos más relevantes en los diversos sectores de la actividad empresarial.

5 Entrevista en la Corporación Mariposa con Jose Raúl González, CEO.

6 Información secundaria.

7 Entrevista en el Banco de América Central (BAC) con Juan Manuel Urruela, Gerente General.

8 Entrevista en el Grupo TACA con el Lic. Jorge Solares, Gerente General de AVIATECA.

9 Entrevista en la empresa Imperial Hotels and Resorts (Hoteles Princess de Centroamérica) con Richard Stoeppler, Gerente General.

10 Entrevista en la empresa Campero International Corporation (CICORP) con Ricardo Vásquez, Gerente de Operaciones Internacionales.

11 Información secundaria.

12 Un grupo empresarial es un conjunto de sociedades comerciales o industriales que se han integrado regionalmente con el propósito de obtener mayores beneficios en un mercado más competitivo.

Capítulo 12
Los esfuerzos empresariales
para la integración regional.

Investigador: Richard Aitkenhead de IDC, Guatemala.

Apartado sobre el sistema financiero centroamericano es colaboración de CEPAL, subse de México.

C A P Í T U L O

13

Los esfuerzos de la sociedad para la integración regional

Valoración general

En la presente década emerge una dinámica sociedad civil centroamericana, o sociedad civil regional, caracterizada por su diversidad social, organizativa e ideológica (Morales y Cranshaw, 1998; Campos y Hernández, 1997). La sociedad civil regional ha contribuido de múltiples maneras a la nueva ronda de integración. Primero, sus organizaciones han logrado erigirse en interlocutores de los gobiernos y las instituciones de integración, creando nuevos mecanismos de participación social y de influencia sobre las agendas integracionistas. Segundo, canalizan importantes recursos financieros, técnicos y humanos para el fortalecimiento de otras entidades de la sociedad civil y la promoción de programas de desarrollo locales, con participación de las comunidades. Tercero, son medios de creciente relevancia para el intercambio de experiencias e información en un amplio conjunto de temas.

El presente capítulo documenta, sin pretensiones de exhaustividad, algunos de los esfuerzos más significativos que diversos actores de la sociedad civil realizan por integrar la región. Identifica el tipo de lazos que esta pluralidad crea entre las sociedades del istmo, los principales aspectos distintivos de su acción, las prácticas innovadoras y hechos relevantes. Asimismo, pondera algunos desafíos de la sociedad civil.

Surgimiento de una sociedad civil regional

La sociedad civil regional es **emergente** por dos razones. Primero, porque es reciente. En los años 90, el final de los conflictos militares en el istmo permite que múltiples actores de la sociedad civil se involucren en los esfuerzos de integración, en contraste con las preocupaciones características de las décadas anteriores, como la defensa de la paz, los derechos humanos o el apoyo a causas políticas. Ciertamente, algunos de estos actores surgieron en décadas anteriores. Lo nuevo es su autonomía política y organizativa, la multiplicidad de agendas propias, la creación de lugares de encuentro y, en lo fundamental, su constitución como actores partícipes de la integración. Segundo, se trata de una sociedad emergente porque a pesar de todos sus esfuerzos, el tema regional es todavía un terreno secundario de acción para la mayoría de las bases sociales que forman la membresía de las organizaciones y éstas tienen importantes restricciones financieras y organizativas para actuar en el ámbito regional.

Las características distintivas de la sociedad civil regional son: a) el ámbito de trabajo supranacional de las organizaciones que la integran, b) su propósito declarado de trabajar por la integración, c) su acción frente a gobiernos, instituciones de integración y entidades de cooperación internacionales como voceros regionales y

“La integración que cuenta es la integración de los actores, no la de los países, ésta es la que se impone”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
HONDURAS

d) la representación de visiones, intereses y proyectos de grupos sociales muy diversos. La sociedad civil regional es distinta, pero está densamente vinculada, con las sociedades civiles en cada uno de los países del istmo. De hecho, muchos de sus principales actores son organizaciones nacionales que, además, desarrollan acciones regionales. Posee, también, fronteras porosas con instituciones públicas nacionales.

El desarrollo de la sociedad civil regional puede ser visto de manera evolutiva. Con base en la acción de organizaciones locales en cada país se ha ido generando, de manera gradual y en ocasiones simultánea, un entramado de organizaciones, agendas y coordinaciones de carácter regional, especialmente en la última década (Campos y Hernández, 1997).

Así, el surgimiento progresivo, desde los años 60, de organizaciones de base en los diversos países de Centroamérica, conformó el germen y

sustento de los demás procesos “hacia arriba” de la sociedad civil regional. “Son las que viabilizan, mediante instancias de segundo, tercero y cuarto nivel, los movimientos nacionales de tipo sectorial, por ejemplo, organizaciones de campesinos, federaciones sindicales de la industria” (Campos y Hernández, 1997).

Posteriormente, se crearon organizaciones regionales que han servido a sus contrapartes nacionales para impulsar plataformas sectoriales comunes para toda Centroamérica; posteriormente se han incorporado organizaciones de Panamá y Belice.

Luego, estas organizaciones sectoriales iniciaron un acercamiento a otras con plataformas similares; por ejemplo, los campesinos, cafetaleros pequeños y cooperativistas, por un lado, y las organizaciones sindicales, por otro.

Casi al mismo tiempo, fueron creadas, a partir de 1992, coordinaciones multisectoriales para

RECUADRO 13.1

Sociedad civil: un concepto difuso y disputado

El concepto de sociedad civil se origina en el siglo XVIII (Seligman, 1996). A lo largo del tiempo han surgido múltiples y contradictorias definiciones. En el siglo XIX, autores como Hegel y Marx se referían a la sociedad civil como “todo lo que no es el Estado”, o “el mundo de los privados”. Para autores como Tocqueville, la sociedad civil refería al tejido de organizaciones de interés que la ciudadanía forma para alcanzar sus fines. En el siglo XX, los militares emplearon frecuentemente este concepto para denotar todas las instituciones públicas y organizaciones sociales de los no militares. En América Latina, el término *la sociedad civil* se ha utilizado, en ocasiones, como sinónimo de **sectores populares organizados**, en contraposición de los Estados y los grupos económicos poderosos. En Europa del Este, se empleó para referirse a los movimientos políticos que enfrentaron a los estados-partido y sus organizaciones sociales (Hall, 1997).

Cada definición tiene reglas para incluir o excluir de la sociedad civil a ciertas entidades y grupos. Más aún, tiene implicaciones éticas y políticas distintas. Mientras para algunos

autores la sociedad civil es el reino de la discordia y el egoísmo, y el bien común solo puede encontrarse en la esfera pública y el Estado, para otros, la sociedad civil es fuente de renovación social y, en último análisis, de la democratización de las sociedades.

Hoy en día existe un consenso sobre lo difuso y, hasta cierto punto indeterminado, del concepto de sociedad civil (Waltzer, 1995; Hall, 1997; Rojas, 1997; Morales y Crawshaw, 1998). Sin embargo, conserva eficacia política, en la medida en que varios grupos reclaman formar parte de la sociedad civil.

En un sentido descriptivo, la Fundación Arias utiliza el término **organizaciones de la sociedad civil** en Centroamérica para abarcar a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones privadas de desarrollo (OPD), los grupos de base, y, en algunos casos, cooperativas y sindicatos. No incluye a los grupos empresariales. La característica común de estas organizaciones es la búsqueda de un fin de orden público y el no perseguir el lucro como objetivo principal. (Fundación Arias, 1998).

Autores como Shearer y Tomlinson (1995)

plantean las características taxonómicas de la sociedad civil: organizada, carácter privado, entidades autogobernadas, sin fines de lucro y basadas en la participación voluntaria.

Este capítulo define el concepto de sociedad civil de manera distinta a la indicada en el párrafo anterior. Así, sociedad civil denota las organizaciones privadas que reclaman para sí una representación social y cultural frente a los gobiernos nacionales, las instituciones de integración regional y otras organizaciones privadas. Por tanto, no se excluye a las organizaciones empresariales de la sociedad civil regional, pues son tan organizaciones de representación social como lo pueden ser las organizaciones laborales. No se identifica a la sociedad civil con las llamadas organizaciones no gubernamentales, pero tampoco se las excluye, pues muchas de ellas realizan funciones de promoción de la integración y, en ocasiones, actúan como sucedáneas de organizaciones de representación social, como cuando invocan la defensa de los intereses populares. El concepto, pues, se emplea con un sentido descriptivo, y no prescriptivo, lo más general posible.

interactuar con los gobiernos y las instituciones de integración regional, como el CACI y la ICIC. Con el tiempo, estas organizaciones desarrollaron múltiples contactos que permitieron un acercamiento entre ellas.

Más recientemente, las coordinaciones multi-sectoriales exploraron la posibilidad de impulsar plataformas combinadas en algunos países (Guatemala, Costa Rica y Belice) con el fin de fortalecer su base social, lograr una mayor legitimidad y enriquecer su agenda política. (Campos y Hernández, 1997).

La destrucción causada por el huracán Mitch generó nuevas organizaciones, agendas regionales y formas de vinculación entre las organizaciones nacionales y las centroamericanas, las que, sin embargo, no han estado exentas de problemas.

Actores de la sociedad civil regional

La sociedad emergente de actores centroamericanos que reclaman representación social y étnica como interlocutores ante los gobiernos, las instituciones regionales y la cooperación internacional se caracteriza por su pluralidad organizativa e ideológica.

Una gran diversidad de organizaciones participa en la sociedad civil

Un listado no exhaustivo de actores de la sociedad civil regional es el siguiente:

- ▶ Las entidades de representación social. Estas organizaciones asumen la defensa y promoción de los intereses de grupos sociales y étnicos; por ejemplo, cooperativos, empresarios, campesinos, trabajadores, indígenas y mujeres.
- ▶ Las agrupaciones de interés en temas específicos. Estas entidades reúnen a las organizaciones que trabajan en la promoción de los derechos humanos, por ejemplo.
- ▶ Las redes, foros y coordinaciones regionales constituidas como puntos de diálogo y promoción de agendas difusas de organizaciones nacionales y centroamericanas.
- ▶ Las organizaciones no gubernamentales, cuyo ámbito de trabajo es centroamericano, aunque no necesariamente están inscritas en todos los países.
- ▶ Las entidades de representación institucional, pública y privada. En el primer caso, éstas son representantes de instituciones públicas que no pertenezcan a los poderes ejecutivo o legislativo.

En la realidad las separaciones no son tan rígidas, pues existen múltiples conexiones entre los diversos tipos de entidad regional. Así por ejemplo, muchas organizaciones de representación social forman parte de redes y foros regionales. En el CACI participan, entre otros, FEDEPRICAP y la CCC-CA. A su vez, en FEDEPRICAP organización cúpula del sector empresarial centroamericano, estarían representadas las Cámaras de Comercio; sin embargo, éstas cuentan también con su propia entidad regional (FECAMCO). Por su parte, CRIES participa en la CCOD, el Foro del Gran Caribe y el ICIC.

Un ejemplo de esta interconexión es la Coordinadora Centroamericana del Campo, creada en 1999. Allí participan organizaciones nacionales, regionales y latinoamericanas que, a su vez, son coordinadoras sectoriales. Participan en la Coordinadora el CICA, UPROCAFE, FMIC, el Frente Solidario de Cafetaleros de América Latina, el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala (CNOG), la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UNAPA), CCC-CA, la Organización Negra Centroamericana (ONECA), la Coordinadora Latinoamericana Sindical Bananera (COLSIBA), CICAFOC y ASOCODE¹.

Existen más de sesenta organizaciones regionales

En las dos últimas décadas se ha venido observando en América Latina y el Caribe una explosión en el número y vitalidad de las organizaciones de la sociedad civil. Se estima que existe más de un millón de organizaciones heterogéneas en América Latina y el Caribe (Benavente, 1999). Sólo una pequeña porción se califica como organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, las estadísticas nacionales no son tan confiables y la información más completa se obtiene de los registros oficiales de estas organizaciones.

En Centroamérica, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano ha venido recopilando y actualizando, desde 1993, la base de datos "La Ceiba" (www.arias.or.cr/ceiba). Con la información sobre más de 1,200 organizaciones de la región publicó en 1998 el *Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil de Centroamérica* que es una muestra representativa, y no exhaustiva, del número de organizaciones existentes en la región (Fundación Arias, 1998).

De acuerdo con esta fuente, 60 organizaciones de las 1,200 mencionadas (5%) tienen un ámbito

*“Sociedad civil:
¿cómo se define?
¿Cuál es la base
social de
representación de las
organizaciones?”*

POLÍTICO, PANAMÁ

CUADRO 13.1

**Centroamérica: tipo de actores de la sociedad civil,
una clasificación no exhaustiva**

Tipo de entidad	Sector	Nombre		
Representación social	Campesino Comunal Cooperativo Empresarial Etnico Laboral Medianos, pequeños y microempresarios Mujeres	ASOCODE		
		UPROCAFE		
		FCOC		
		CCC-CA		
		AELCAP		
		FEDEPRICAP		
		FECAICA		
		FECAEXCA		
		FECAMCO		
		FECATRANS		
		ORDECCCAC		
		CICA		
		CONCATEC		
		COCENTRA		
CCT				
CTCA				
COCEMI				
CONCAPE				
FMIC				
Organizaciones de interés	Derechos humanos Migraciones Ambiental Arte	CODEHUCA		
		ARMIF		
		CEDARENA		
		CAUSA		
Redes, foros y coordinaciones		ALOP – FOLADE		
		ALFORJA		
		CACI		
		CCOD		
		CRIES		
		ICIC		
		Foro Regional del Gran Caribe		
		Coordinadora Centroamericana del Campo		
		ONG centroamericanas		FUNDESCA
				FUMPADEM
ASEPROLA				
Representación institucional	Universitaria	CSUCA		
		AUPRICA		
	Municipal	FEMICA		

Fuente: Elaboración propia con base en Aitkenhead, 1999; Benavente, 1999; Fundación Arias, 1998; Morales y Crawshaw, 1998.

de trabajo regional. La sede de estas organizaciones están distribuidas de la siguiente manera: Costa Rica 40 (67.8%), El Salvador 6 (10.1%), Guatemala 5 (8.5%), Nicaragua 5 (8.5%), Panamá 2 (3.4%) y Honduras 2 (1.7%). Las principales áreas de interés de las organizaciones regionales son las funciones de investigación y capacitación, a las cuales se dedican 16 de ellas (26%); 12 ejecutan promoción del desarrollo (20%), 6 son ambientalistas (10%), 5 aglutinan a comerciantes, industriales, exportadores y transportistas (8.3%), 6 trabajan en reivindicaciones de género (10%), una labora en el sector financiero y otra con los municipios.

Estas sesenta organizaciones regionales son, en general, entidades de tercer o cuarto nivel, es decir, reúnen a entidades cúpula de los países del istmo. Son el resultado de una organización piramidal, en la que el nivel regional es el último "piso". El Cuadro 13.2 presenta cuatro casos ilustrativos.

Las organizaciones tienen agendas políticas y sociales distintas

Las organizaciones regionales tienen agendas muy diversas que, en algunos casos, se perciben como contrapuestas. Casi todas ellas se organizan para la defensa de los intereses de sus asociados ante las entidades de integración, los gobiernos y la cooperación internacional. En el plano reivindicativo, pueden encontrarse diferencias sectoriales clásicas: los empresarios impulsando su agenda en favor de una mayor libertad de empre-

sa y la defensa de los incentivos a la actividad empresarial (FEDEPRICAP, FECAICA), aunque sobre este último punto, pueden existir discrepancias entre la agenda de los sectores exportadores (FECAEXCA) y los industriales (FECAICA); los trabajadores promoviendo las libertades sindicales y otras garantías laborales; las organizaciones campesinas (ASOCODE) y microempresarias (COCEMI) pugnando por incluir, dentro de las políticas económicas, plataformas de apoyo a sus sectores. El Cuadro 13.3 describe los objetivos de un subconjunto de las entidades regionales, aquellas que participan en el Consejo Consultivo del SICA, en total veintiuna de las sesenta entidades registradas por la Fundación Arias (Nowalski y Acuña, 1998).

Empero, usualmente las entidades regionales generan un **valor agregado** a las agendas de la sociedad civil en Centroamérica, además de que no todas las organizaciones actúan en el plano reivindicativo, por ejemplo, el CSUCA. Este valor agregado, poco estudiado hasta el momento, tiene que ver con los objetivos políticos de las organizaciones regionales en materia de integración. La mayoría se propone contribuir al establecimiento de nuevos estilos de desarrollo y procurar transformaciones sociales que favorezcan la integración. En algunos casos, este valor agregado es sectorial (por ejemplo, CONCATEC en el sector de educación), en otros, es genérico, en el sentido de que propone una visión global de cambio social y económico en la región que no se limita, por tanto, a un sector específico (por ejemplo, FEDEPRICAP, ASOCODE, CTCA y, en

CUADRO 13.2

Niveles organizativos de las organizaciones regionales: cuatro ejemplos

Nivel organizativo	Empresarios	Trabajadores	Campesinos	ONG
Primero	Asociación de Azucareros de Guatemala		APRODEGUA	CECADE
Segundo	Cámara del Agro de Guatemala	FENASTRAS (El Salvador)	Mesa Nacional Campesina (Costa Rica)	CRIES
Tercero	CACIF (Guatemala)	CTCA	ASOCODE	Concertación
Cuarto	FEDEPRICAP		ICIC	ICIC
Quinto	CACI			

Nota: La celda en gris indica el nivel regional.

Fuente: Aitkenhead, 1999; Benavente, 1999.

RECUADRO 13.2

Las organizaciones empresariales en Centroamérica

En Centroamérica, las organizaciones empresariales han sido la contraparte natural de los gobiernos, en el sector productivo, para la discusión de la política económica y de sus principales instrumentos en materia monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y comercial. Adicionalmente, en épocas de crisis políticas han desempeñado una función de mediación e influencia. Es importante señalar, como ejemplo, el papel desempeñado por el COSEP en Nicaragua y el CACIF en Guatemala, durante las crisis políticas de los últimos veinte años.

A medida que las naciones del istmo han transitado hacia sistemas democráticos más firmes y estables, la función política de las organizaciones empresariales ha sido más limitada, y se ha concentrado en la discusión de las políticas económicas y de los requerimientos de competitividad que enfrentan los sectores productivos.

Algunas organizaciones también han llevado adelante iniciativas en la promoción de los intereses empresariales de sus agremiados, y, como se mencionó antes, en el impulso del desarrollo económico y social.

El entorno actual presenta una oportunidad para la acción de las organizaciones empresariales en materia de propuestas de política pública y actividades de impulso del desarrollo económico y social de la región. Un ejemplo es el importante papel desempeñado por el sector empresarial en la Agenda Centroamericana de Competitividad.

Sin embargo, no todas las organizaciones empresariales han sido capaces de efectuar al mismo ritmo la transformación de su ámbito histórico de actuación. En este sentido, las limitaciones financieras y de recursos humanos (profesionales de tiempo completo) han sido las más recurrentes.

En la nueva perspectiva de las organizaciones empresariales, se plantea un conjunto de acciones para ser desarrolladas:

- ▶ Facilitación de servicios técnicos y de apoyo a sus agremiados para mejorar las condiciones de competitividad del sector.
- ▶ Investigaciones y estudios sectoriales, con el fin de proponer medidas de política de desarrollo productivo, o bien estrategias de competitividad sectorial, en lugar de reaccionar ante propuestas planteadas por los gobiernos.

- ▶ Estudios de *benchmarking*, cadenas productivas, *clusters* y factores competitivos para facilitar el desarrollo del sector.

- ▶ Facilitación de contactos y promoción de negocios e inversiones entre sus agremiados, los homólogos de otros países centroamericanos y del exterior.

- ▶ Ejecución de proyectos de modernización y cambio institucional.

- ▶ Promoción de programas especializados de capacitación.

- ▶ Generación de estadísticas e información del sector.

- ▶ Creación de instituciones no lucrativas para la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social.

Un ejemplo interesante de este nuevo tipo de organización lo constituyen la AGEXPRONT en Guatemala, FUNDES en Costa Rica y FUSADES en El Salvador.

En relación con las entidades empresariales de carácter regional, es importante hacer dos consideraciones: a) han funcionado más como junta directiva ampliadas de las instituciones nacionales, que como una institución con objetivos, estructura, sistema de financiamiento y programas propios; y b) han desempeñado eficazmente su función de contraparte privada en relación con las autoridades gubernamentales y los organismos de la integración.

Para los esfuerzos empresariales futuros, cara al proceso de integración regional, se requiere de la transformación de algunas de las instituciones regionales actuales o la creación de algunas nuevas, con una agenda concentrada exclusivamente en los temas supranacionales; y una visión y una agenda propias, superiores a los intereses individuales de los sectores privados de cada país centroamericano. Esto se aplica tanto a la búsqueda del desarrollo de un mayor enfoque regional en el empresariado centroamericano, como a la promoción de oportunidades concretas de comercio e inversión dentro de la región. En cuanto a los temas formales de la negociación técnico-política, sin embargo, será muy difícil que se modifique la estructura de las federaciones empresariales regionales, que funcionan mediante el proceso del mínimo común denominador en el consenso, tanto entre las instituciones de carácter regional, como en las nacionales afiliadas.

Fuente: Aitkenhead, 1999.

CUADRO 13.3

SICA: objetivos de los organismos miembros del Consejo Consultivo

Sigla	Sede	Objetivo general	Organizaciones nacionales miembros	Participación institucional
FECAICA	Guatemala	Promoción de la industria manufacturera	CIG, ASI, ANDI, CADIN, CICR	CCSICA
CONCAPE	Guatemala	Lazos de amistad, solidaridad y cooperación entre miembros	UNIPYME, AMYPES, AMPES, CANPI	CLAMPI, ICIC, CC/SICA
FECAEXCA	Guatemala	Fortalecimiento y desarrollo de miembros	GEXPRONT, COEXPORT, FPX, APENN, CADEXCO, APEX	Comisión Europea, CBI de Holanda
FEMICA	El Salvador	Promover municipios autosostenibles y autónomos	ANAM, COMURES, AMHON, AMUNIC, UNGL, AMUPA	CCSICA, IULA
AUPRICA	El Salvador	Lazos de cooperación cultural, académica y de investigación universitaria	UNADECO, UIA, ULACIT, ULATINA, UAM, UTC, ZAMORANO, UNICA	AUALCPI, CIC, CACI
CCOD	El Salvador	Contribuir a que el proceso de integración centroamericana de respuesta a los problemas sociales	ANDA, ARMIF, ALFALIT, ALOP, CELADEC, CODEHUCA, CIPHES, COINDE, CONSEJO DE CENTROS, CRIES, COOP, FONG, FOPRIDEH	ICIC, CCSICA, ALOP
UPROCAFE	Honduras	Elevar el nivel económico de los pequeños y medianos productores de café de Latinoamérica	ACOPROCAFE, AGROCAFE, ASPECAGUA, AHPROCAFE, CONFRAS, COPEAGRI, UNACAFEN, CNOC	CC-SICA, ICIC
COCEMI	Costa Rica	Integración de microempresarios y sus organizaciones.	Siete comités nacionales	CC -SICA
CODEHUCA	Costa Rica	Respeto a derechos humanos	CDGH, CDHES, CENIDH, CODEHU, FAPREP, CCS, HRCB, CONADEHUPA, CIEPROD, COFADEH, GAM, CODEFAM	CC/SICA, ICIC
FECAMCO	Costa Rica	Estrechar vínculos entre las entidades federadas y mancomunar acciones	Cámaras de Comercio de Tegucigalpa, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá	CC/SICA
FEDEPRICAP	Costa Rica	Desarrollar y defender el sistema de libre empresa		CCSICA
FMIC	Costa Rica	Construcción de un modelo de desarrollo alternativo, con equidad de género	Mesas nacionales	CC/SICA
ASOCODE	Nicaragua	Promover procesos que consoliden la economía campesina y el desarrollo rural	APEMEP, MNC, UNAG, COCOH, ADC, CONAMPRO, BAPO	VC, ICIC, SICA, FIPA, CLOC, CIFCA, EARTH ACTION, RIAD
CSUCA	Costa Rica	Promover el desarrollo armónico y equilibrado de sus universidades miembros	USC, CB, UES, UNAH, UPFM, UNAN, UNIN, UNGN, UNA, UCR, UNED, ITCR, UP, UACH	CC/SICA, CACI
CCT	Costa Rica	Promover, representar y organizar a trabajadores	CGTC, CATS, CGT, CTN, CMTC, CGTP	CLAT, CC/SICA, CACI
CCC- CA	Costa Rica	Articular los movimientos cooperativos del Caribe y Centroamérica	110 entidades cooperativas	CACI, ICIC, CC/SICA
CTCA	Costa Rica	Emancipación de trabajadores y establecimiento de una democracia política, social y económica	CTD, FENASTRAS, CTRN, CTH, CUS, CTRP, CUSG	ORIT, CIOSL, ICIC, CC/SICA
CONCATEC	Costa Rica	Información sobre los sistemas educativos y propuestas de reforma	BNTU, COLYPRO, APSE, UNES, COLPROSUMAH, COMPRU, SINPRODOH, COPEMH, FENTEC, AECHI, AVEE, AMIA, ASEE	CCSICA, CACI
COCENTRA	Honduras	Defensa de derechos de los trabajadores		CCSICA, ICIC

Fuente: Benavente, 1999; Campos, 1999.

el caso de las organizaciones no gubernamentales, CRIES).

Las propuestas sobre integración regional y desarrollo impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil regional son distintas. Un entidad empresarial como FEDEPRICAP hace hincapié en el aumento de la competitividad y la apertura de las economías del istmo, como plataforma de la integración. Este tema es retomado por instituciones cercanas al sector empresarial, como el INCAE (Artavia, 1999). Entidades laborales, campesinas, étnicas y de mujeres enfatizan en la promoción de una mayor equidad e inclusión económica y social dentro y entre los países como base para la integración.

Algunos problemas de las organizaciones

Las organizaciones del Istmo se atribuyen, por lo general, la representación de una muy amplia base social. Por ejemplo, la CCC-CA es la cúpula organizativa de 8,000 cooperativas que tienen 2,500,000 de afiliados (Cristiá, 1998). COCEMI “habla” por dos millones de puestos de trabajo generados por microempresarios.

Sin embargo, existe poca vinculación entre las acciones de las entidades de base (primer nivel) y

la organización regional (tercer o cuarto nivel). Morales y Cranshaw (1998) apuntan esta característica como un rasgo común de varias organizaciones regionales, tales como la CC, ASOCODE, CRIES, CODEHUCA, ALOP, ALFORJA, ICIC. (Morales y Cranshaw, 1998). Aitkenhead (1999) menciona una situación similar en las organizaciones empresariales, FEDEPRICAP y FECAICA, entre otros.

Diversos analistas coinciden en señalar la debilidad de la organización regional frente a sus afiliados nacionales. En el caso de las entidades empresariales, los organismos regionales funcionan como “juntas directivas ampliadas” de los organismos nacionales (Aitkenhead, 1999). Para las organizaciones no empresariales, se evidencia “un claro desfase” entre los planteamientos regionales con respecto a los nacionales, y entre la capacidad de movilización de ambos tipos de organizaciones (Campos y Hernández, 1997).

Pese a las debilidades apuntadas en la organización regional, existen notables diferencias en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para incidir en los temas de su interés. No existe a la fecha un estudio que evalúe esta capacidad. Sin embargo, es razonable suponer que organizaciones con el apoyo cercano de centros

CUADRO 13.4

Centroamérica: nexos entre entidades de la sociedad civil y centros de excelencia académica e investigación

Sector	Centros de excelencia propios del sector ^{a/}	Centros de excelencia relacionados con el sector ^{b/}
Empresarial	FUSADES (El Salvador) GESPRONT (Guatemala) CIEN (Guatemala) FUNDAZUCAR (Guatemala)	INCAE CINDE (Costa Rica) FIDE (Honduras)
Resto de entidades de representación social (excepto cooperativas)		ASEPROLA (Costa Rica) CRIES (Nicaragua) FUNDESCA
Cooperativas	Institutos cooperativos	
Representación institucional	CSUCA FLACSO	

a/ Propios significa creado por el sector con el mandato específico de apoyar sus acciones.

b/ Relacionado significa que brinda permanentemente servicios al sector aunque no fue creado por él.

Fuente: Benavente, 1999.

de excelencia académica, que pueden realizar continuamente investigaciones, formación y capacitación de recursos humanos, tienen mayor capacidad para defender los intereses de sus agremiados y formular nuevas propuestas, que aquellas organizaciones que no cuentan con apoyo de centros de excelencia, o lo reciben escasamente (Cuadro 13.4).

Mientras las organizaciones empresariales tienen vínculos estrechos y permanentes con importantes centros de excelencia académica, investigación y promoción en Centroamérica, los nexos de las organizaciones de representación laboral, campesina, étnica y de mujeres son menos estrechos. Los centros que apoyan la acción empresarial son formados por los propios empresarios o, cuando menos, tienen agendas de promoción de la actividad empresarial. Los centros que apoyan la acción de las otras organizaciones de representación laboral son, comúnmente, organizaciones no gubernamentales, nacionales y regionales. Sin embargo, estas últimas emplean sus capacidades de investigación y promoción para el desarrollo de su propias agendas. Una excepción es la CCC-CA,

la que cuenta con institutos cooperativos afiliados (Benavente, 1999). En general, las entidades empresariales tienen una mayor capacidad de incidencia y proposición en los temas de integración regional, no solo por su vinculación con centros de excelencia, sino por representar grupos con poder político y económico. Ello es consistente con lo documentado en diversos países del istmo (Proyecto Estado de la Nación de Costa Rica, 1997 y 1998; Aitkenhead, 1999).

Los vasos comunicantes

Los lazos que la sociedad civil centroamericana crea entre países, grupos sociales y organizaciones, transcurren, en su mayoría, por canales distintos a los de la institucionalidad regional. Existe un predominio de las relaciones basadas en servicios que los actores de la sociedad civil prestan y demandan de otros actores regionales, nacionales y locales. Este “mercado” ofrece múltiples vasos comunicantes, en no pocas ocasiones reiterativos o competitivos entre sí.

“La integración tiene una base en lo social, pero al no haber una base social los pueblos se sienten ajenos a esa integración”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
HONDURAS

RECUADRO 13.3

Los movimientos de mujeres en Centroamérica: un proceso en desarrollo

La segunda mitad de la década de los 80 constituye un período clave en la constitución del movimiento de mujeres en Centroamérica, situación que se evidencia con la aparición de nuevas organizaciones y, en general, con una mayor presencia femenina en las esferas públicas. Un contexto común favorece su surgimiento: el debilitamiento de otros movimientos sociales y la crisis de los partidos de izquierda, las difíciles condiciones económicas que empujan a las mujeres a buscar alternativas de supervivencia económica, el apoyo de la cooperación internacional y el auge del movimiento feminista en la región.

El movimiento de mujeres surgió del seno de otros movimientos, desdibujado y con escaso desarrollo de identidad. Su vínculo con otros movimientos le permitió acumular experiencia organizativa, pero también heredó una autonomía débil. Por ejemplo, en las organizaciones sindicales y campesinas, las expresiones organizativas de las mujeres están subsumidas en las estructuras y en las reivindicaciones de estos sectores.

Los procesos de diálogo y negociación para la consecución de la paz favorecieron el acercamiento y la coordinación entre muchas mujeres y las organizaciones feministas. En El Salvador, la transición democrática generó condiciones para la construcción de la Plataforma Nacional Mujeres 94 (como parte de los debates electorales). En Costa Rica, la existencia de un marco institucional favoreció el surgimiento de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en especial con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y otras leyes relacionadas, en el período 1988-1990.

Las misiones que orientan los movimientos de mujeres en la región no presentan diferencias significativas. Los esfuerzos están encaminados a la defensa y promoción de los derechos, el mejoramiento de las condiciones de vida y la posición de las mujeres en la sociedad. El caso de Nicaragua destaca entre los demás países por tener una mayor claridad con respecto a la construcción del movimiento como sujeto político (Capítulo 3).

En general, las demandas muestran un fuerte énfasis sectorial y poca vinculación con las estrategias políticas. El seguimiento de los acuerdos de Beijing y la Plataforma de Acción, así como el tema de la violencia, son actualmente ejes centrales de las organizaciones que componen los movimientos de mujeres de Centroamérica. Asegurar la supervivencia económica de las mujeres pobres, la generación de ingresos y el pleno acceso a los servicios de educación y salud, son parte importante de sus reivindicaciones.

En los últimos años debe mencionarse la acción del Foro de Mujeres por la Integración Centroamericana (FMIC), creado en El Salvador en 1996, que ha formulado una agenda para integrar la reivindicación de la equidad de género en las estrategias de desarrollo y democratización. El FMIC ha participado activamente en el Consejo Consultivo del SICA y en la ICIC.

Fuente: Aguilar et al, 1997; Morales, 1999; FMIC, 1999.

“El Consejo Consultivo del SICA está compuesto por hombres, de los sectores tradicionales (empresarios, sindicatos, productores). Se reúnen cada seis meses pero no tocan aspectos de fondo de los temas”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
MUJERES, NICARAGUA

El Cuadro 13.5 identifica tres de las funciones que algunas de las entidades de la sociedad civil regional, aquellas sobre las que pudo recopilarse información, han desarrollado en los últimos años. La primera función es la promoción de agendas de integración, en la cual se logró identificar al menos doce iniciativas. Ello refleja un alto dinamismo, así como un esfuerzo por posicionarse como actores del proceso de integración regional. La segunda función es la del fortalecimiento institucional y la promoción del desarrollo. Esta se refiere a los servicios que las entidades regionales prestan a sus asociados. Como puede verse, dichos servicios incluyen el apoyo financiero a programas de desarrollo, de capacitación y asistencia técnica. La tercera función es la de proveer medios para el intercambio de información y experiencias entre países, regiones y organizaciones.

Participación de la sociedad civil en las instancias regionales

La creación de mecanismos de encuentro y consulta con la sociedad civil regional por parte de las instituciones de integración, presentados en el Capítulo 12, ha sido un importante incentivo para su desarrollo. Ello promovió, como se

mencionó al inicio de este capítulo, la fundación de experiencias organizativas multisectoriales como el CACI y el ICIC, la elaboración de nuevas agendas de la sociedad civil y contactos más fluidos con funcionarios de las instituciones de integración y los gobiernos nacionales.

El Consejo Consultivo del SICA es la principal instancia del diálogo con la sociedad civil

El consejo consultivo del SICA (CC/SICA) ha sido la principal instancia de encuentro entre las instituciones y la sociedad civil regional (Solís, 1997). Aunque no pertenecen como tales al CC-SICA, el CACI y el ICIC son las expresiones de la sociedad civil que actúan en el consejo. Tanto el funcionamiento del consejo consultivo como el CACI y el ICIC, han sido apoyados por instituciones internacionales como el PNUD, cooperantes bilaterales y agencias de cooperación gubernamental de Estados Unidos, Canadá y Europa.

Las veintinueve organizaciones regionales que participan regularmente en el consejo consultivo representan un entramado de redes y asociaciones. En total están representadas aproximadamente 114 asociaciones, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales nacionales.

RECUADRO 13.4

El desarrollo del CACI y la ICIC

En julio de 1992 se creó el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), con el objetivo de que se constituyera en un foro para el proceso de consulta que los organismos del SICA realicen con los entes no gubernamentales de carácter regional. El CACI fue una idea inspirada por FEDEPRICAP, que lo concibió como un foro de concertación regional con la participación de los sectores empresarial, laboral y académico. Sin embargo, varias organizaciones regionales como la CTCA, COCENTRA, ASOCODE, entre otras, cuestionaron esa intención del CACI, reclamando su reconocimiento también como interlocutores de los gobiernos y la institucionalidad regional y se negaron a participar en él (Rivera, 1993).

Dicha oposición motivó a este conjunto de organizaciones sociales a preparar un documento conjunto en donde se presentarían sus

planteamientos y propuestas, que se dieron a conocer a los presidentes centroamericanos en la Cumbre realizada en 1993 en Guatemala, bajo el título de “Carta de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana” (ICIC). La idea central del ICIC era convertir el actual proceso de un marcado carácter gubernamental a una efectiva fuerza de transformación regional desde la sociedad civil.

Las organizaciones que pertenecen al CC-SICA no tienen la misma visión ni los mismos intereses en cuanto al proceso de integración se refiere. La definición misma de Centroamérica, de integración y de agenda centroamericana varía de posición, desde extremos de la Patria Grande hasta la más pragmática. La ICIC agrupa a la mayor parte de las organizaciones no empresariales de la sociedad civil centroamericana y el CACI está integrado por las organizaciones empresariales y el CSUCA,

dos entidades sindicales y una de microempresarios, entre otras.

El principio de ambos grupos fue oponerse, pues se sustentaban en perspectivas ideológicas diferentes, aunque tenían propuestas programáticas comunes y un perfil relativamente bajo. Sin embargo, las diferencias se han ido atemperando. Por un lado, las cooperativas tienen participación en ambos; por el otro, tanto el CACI, como el ICIC han encontrado en el consejo consultivo un espacio de discusión y concertación importantes. Finalmente, ambas entidades han reconocido los puntos de convergencia de sus propuestas y la relevancia práctica de apoyarse recíprocamente para aumentar su incidencia en la integración regional.

Fuente: Rivera, 1993, Campos y Hernández, 1997.

CUADRO 13.5

Entidades de la sociedad civil regional: algunas iniciativas

Area de trabajo	Iniciativas	Entidad ejecutora
Promoción de agendas de integración	Uso y tenencia de la tierra en Centroamérica Agenda de la sociedad civil en Centroamérica Retos de la sociedad civil centroamericana (1998) Iniciativa para la sociedad civil del Gran Caribe (1997) Plataforma de acción para el desarrollo económico y social de la microempresa (1998) Cumbre Centroamericana para el Desarrollo Social Nuestra palabra...Hacia un nuevo milenio Propuesta de acuerdo marco para homologar leyes aduaneras y de tránsito Estado de la competitividad en Centroamérica (1994) Documento de posición sobre ALCA Unidad de Integración Regional y Sociedad Civil Declaración conjunta de la red no gubernamental para las migraciones ante la IV Conferencia Regional sobre Migración (1999) Agenda política, administrativa y fiscal para la descentralización en Centroamérica	ASOCODE CCC-CA CCOD CRIES-INVESP CCT, ICES y CLAT CICA FECATRANS (PARLACEN) FEDEPRICAP FEDEPRICAP ALOP ARMIF FEMICA
Fortalecimiento institucional y promoción del desarrollo	Capacitación de actores económicos centroamericanos para la integración regional (concluido) Programa de reconversión productiva cooperativo Desarrollo rural fronterizo Programa de formación en seguridad alimentaria (1989-1993) Programa de cooperación transfronteriza PIECA Establecimiento de CERCA Establecimiento de FOLADE Secretaría técnica de denuncia y solidaridad y programa de educación en derechos humanos	FEDEPRICAP-FUNPADEM y CBIE CCC-CA CECADE FUNDESCA FUNPADEM CRIES FCOC, FEMICA (CCVAH) ALOP CODEHUCA
Intercambio de experiencias y comunicación	Directorio de la sociedad civil Red Nicarao Boletín Voz Campesina REDICOOP y COMERCOOP Boletín Brecha Boletín Mujeres protagonistas en la integración centroamericana	Fundación Arias CRIES ASOCODE CCC-CA CODEHUCA FMIC

Fuente: Benavente, 1999.

“Quiero recalcar la participación de la sociedad civil organizada en instancias dentro del SICA, como el Consejo Consultivo. No tiene precedentes en la historia, que los diversos sectores de la sociedad (empresarios, sindicalistas, cooperativista, mujeres) sean llamados a consulta”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, COSTA RICA
DIRIGENTE ORGANIZACIÓN

Costa Rica es la principal sede de las organizaciones regionales: once radican en este país, cuatro en El Salvador, tres en Guatemala, dos en Honduras y una en Nicaragua. La principal razón aducida para esta situación, es la ventaja comparativa que este país adquirió en los últimas décadas por su estabilidad política, económica y social (Benavente, 1999). Otros aspectos señalados son las mejores condiciones de infraestructura (por ejemplo, comunicaciones y vías de acceso) y la nutrida participación de costarricenses como funcionarios en las instancias regionales².

Progresiva creación de otras instancias de encuentro

Los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible

La Agenda 21 acordada en la Cumbre de la Tierra en 1992 y la ALIDES promovieron nuevos puntos de encuentro entre la institucionalidad pública y la sociedad civil regional. En la Agenda 21, los países se comprometen a crear medios por los cuales la sociedad civil pueda tener participación en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo sostenible. En la ALIDES, suscrita en la Cumbre Presidencial de Managua en 1994, se establece un compromiso de creación de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS). En la actualidad, todos los países de la región, excepto Costa Rica, tienen un CNDS, con diverso grado de consolidación. En los CNDS participan organizaciones de la sociedad civil en el análisis, discusión, evaluación, divulgación, concertación y seguimiento de políticas nacionales.

La Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible de los Asentamientos Humanos

En 1997 inició funciones esta alianza, un foro en donde se encuentran los gobiernos nacionales, las municipalidades y las organizaciones comunales con el fin de promover el intercambio de experiencias y fomentar la gestión participativa de los asentamientos humanos. Forman parte de ella el Consejo Consultivo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCA-VAH)³, FEMICA y la FCOC-CA. A la fecha, se tiene un borrador preliminar sobre las eventuales áreas de trabajo conjunto en materia de vivienda y asentamientos humanos. Este foro, sin embargo, tiene ante sí el reto de su consolidación.

La alianza se creó con el apoyo del Centro de Recursos para el Desarrollo Humano Sostenible de Centro América (CERCA), un proyecto auspiciado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS)⁴

Temas del debate político en la sociedad civil

Al finalizar la presente década, la sociedad civil regional da muestras de una gran vitalidad y dinamismo interno, producto, en parte, de su propia diversidad. El debate trata temas clave para la participación futura de la sociedad civil en los esfuerzos de la integración regional, tales como: ¿Es la ALIDES el referente más importante para la sociedad civil regional? ¿Debe convertirse la sociedad civil en un actor social y político homogéneo, es decir, es conveniente o no la existencia de una plataforma unitaria para incidir en los procesos integracionistas? (Benavente, 1999) ¿Cómo fortalecer la acción regional de la sociedad civil? ¿Qué importancia tiene la participación en las instituciones de integración para la consolidación futura de la sociedad civil regional? Estas interrogantes han generado importantes debates dentro de la sociedad civil regional, algunos de los cuales se reseñan brevemente en esta sección.

Inclusividad de la sociedad civil regional

La inclusividad de la sociedad civil, es decir, quiénes forman parte de ella, y por qué, es un primer tema político actualmente en debate. La inclusividad tiene relevancia política, por cuanto está relacionada con la legitimidad en la función de interlocución con los gobiernos, las entidades de integración y los organismos de cooperación

RECUADRO 13.5

La conformación del CNDS en El Salvador y Nicaragua

En el CNDS de Nicaragua participan como propietarios y suplentes veinte representantes de organizaciones de mujeres, indígenas, ambientalistas, turismo, jóvenes, organismos no gubernamentales, la comunidad científica, la cámara de industrias y las universidades privadas

En el CNDS de El Salvador participan cuarenta personas, y desde su inicio a la fecha (marzo de 1999) está presidido por el Vicepresidente de la República de El Salvador. El CNDS coauspició junto con el PNUD-El Salvador y el proyecto Estado de la Región, la preparación y publicación del I Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano de El Salvador.

internacional. Algunas organizaciones entienden como sociedad civil a los movimientos sociales no empresariales más los organismos no gubernamentales vinculados con ellos. En esto parecen coincidir entidades con distinta orientación política, como ciertas organizaciones empresariales y algunas redes regionales de organismos no gubernamentales. Más recientemente, algunas entidades de representación social han empezado a dudar sobre la pertinencia de incluir a las organizaciones no gubernamentales dentro de la sociedad civil, al subrayar que éstas no representan a grupos sociales. Otros dudan que entidades regionales como FEMICA o el CSUCA, que representan instituciones públicas, puedan ser consideradas parte de la sociedad civil regional.

Representatividad de la sociedad civil regional

La representatividad de la sociedad civil regional, quién representa a quién y cómo, es un segundo tema político. Para las entidades regionales con representación social (por ejemplo, las empresariales, las cooperativas o las campesinas)

su mandato de intermediación está definido en el acta constitutiva. Sin embargo, el tema de la articulación entre las cúpulas regionales y las organizaciones nacionales, mencionado anteriormente, ha generado discusiones sobre la calidad de esa representación. La situación es más compleja para las organizaciones no gubernamentales y universidades, por ejemplo, que entienden su función como una de representación difusa, es decir, son “catalizadores y eslabones entre las transformaciones requeridas por la sociedad” (Gorostiaga, 1998), sin representar a un grupo social en particular.

Un punto importante, actualmente en discusión, son los estilos de liderazgo dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Cuán democráticamente conducen sus asuntos internos, en particular, el desarrollo de los mecanismos de elección y rendición de cuentas de los líderes a sus afiliados resultan temas relevantes, especialmente cuando las organizaciones de la sociedad civil demandan a los estados centroamericanos una mayor democracia.

RECUADRO 13.6

Las organizaciones comunales buscan mayor protagonismo regional

Guido Barrientos

En los últimos años, las organizaciones comunales han procurado influir, en forma creciente y más autónoma, en el proceso de integración centroamericana. Con ese fin se creó la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales FCOC-CA, fundada en 1996 en Managua, Nicaragua, como la expresión regional de las comunidades pobres organizadas y, a la vez, como capítulo centroamericano del Frente Continental de Organizaciones Comunales, FCOC.

Entre los objetivos de la FCOC-CA están:

- ▶ Promover el desarrollo integral y sostenible del sector comunitario, mediante la participación activa de las organizaciones comunales locales y nacionales.
- ▶ Contribuir en la estructuración de políticas y planes que conlleven al ejercicio de la demo-

cracia participativa, como base para el desarrollo humano sostenible en cada país y en la región.

La FCOC-CA realizó su segunda asamblea regional del 24 al 26 de marzo de 1999, en Managua, con la participación de cincuenta dirigentes y dirigentas comunales de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta actividad dio seguimiento al esfuerzo de articulación regional del sector comunal, con el fin de representar a las comunidades pobres en los procesos de integración.

En esta asamblea se analizó la situación regional y se evaluaron los tres primeros años de funcionamiento de la federación. Esta evaluación incluyó la modificación de los estatutos y un plan de trabajo para el período 1999-2002. Además, se eligió un nuevo consejo directivo.

La FCOC expresó su preocupación por las políticas económicas y sociales de los gobiernos del istmo, a las cuales califica de neoliberales, y las responsabiliza por acentuar las inequidades en la distribución de la riqueza. Como alternativa, las organizaciones comunales de la FCOC reiteraron su compromiso de profundizar su trabajo por el bienestar de la población, demandan de los gobiernos adoptar las medidas necesarias para frenar y superar los niveles de deterioro en las condiciones de vida de las comunidades pobres.

Finalmente, la asamblea analizó los efectos del huracán Mitch. A su juicio, no se ha dado una respuesta institucional que supere las causas de la vulnerabilidad social y ecológica de las sociedades centroamericanas. La FCOC espera desempeñar un papel protagónico en el diseño y puesta en práctica de las políticas y proyectos de reconstrucción.

La estrategia sobre desarrollo e integración

Un tercer tema político es el debate sobre la estrategia de desarrollo de la región entre las diversas entidades del istmo. Las organizaciones de representación no empresarial mantienen una actitud crítica sobre las políticas de desarrollo económico y social aplicadas, a las cuales tildan de neoliberales y acusan de generar mayor pobreza y exclusión. En cambio, las entidades regionales empresariales sostienen una tesis distinta. Señalan que los gobiernos nacionales y las instituciones del área han desplegado esfuerzos insuficientes para crear economías de mercado competitivas.

Este debate no tiene por que resolverse, pues, por naturaleza, la sociedad civil regional es plural. Sin embargo, existe la necesidad de fortalecer el diálogo entre las diversas tesis, pues en ocasiones, a pesar de visiones diversas, podrían encontrarse puntos de coincidencia que fortalezcan la presencia de la sociedad civil en el debate sobre el futuro de la región y la integración centroamericana.

Las instituciones de integración

Las organizaciones de la sociedad civil han planteado reclamos a los gobiernos e instituciones de integración por la inconstancia en el diálogo con la sociedad civil regional en el proceso integracionista. La constitución del consejo consultivo ha sido un paso positivo, pero se mantienen críticas, por lo que no se percibe como “una efectiva voluntad política, en especial de los equipos gobernantes, para impulsar a fondo este tipo de procesos” (Campos y Hernández, 1997). Por otra parte, la eficacia de las instituciones del área es tema de debate en la sociedad civil regional. Los puntos frecuentemente señalados son la falta de cumplimiento de los acuerdos de las cumbres presidenciales, la poca aplicación de los tratados de integración y la exigencia a las instituciones regionales de mantener un perfil más activo en la promoción y ejecución de los programas de integración.

Nuevos desafíos

Los organismos de la sociedad civil regional han planteado una serie de desafíos al proceso de integración y a sí mismas. Estos desafíos no forman una plataforma unitaria, pero más allá de las diferencias, surgen algunos puntos comunes.

Primero, desde sus respectivas posiciones, la sociedad civil regional enfrenta el reto de desarrollar con mayor eficiencia sus funciones, en particular:

- ▶ Promover iniciativas que incidan en la formulación y ejecución de los acuerdos de integración y las políticas públicas.
- ▶ Fortalecer los mecanismos de participación de los actores sociales en los procesos de integración.
- ▶ Sistematizar los temas prioritarios de las organizaciones y actores sociales para ser transmitidos a los gobernantes y organismos de integración.
- ▶ Incluir nuevos temas en la agenda regional como el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica en el istmo, el combate de la pobreza, las desigualdades de género y la sostenibilidad ambiental.

Segundo, la sociedad civil regional parece enfrentar el desafío de mejorar los espacios de encuentro y diálogo entre sus diversas organizaciones en asuntos de interés para la integración. Un evento reciente como el huracán Mitch ha mostrado las dificultades que en la práctica existen en la comunicación entre diversas organizaciones de la sociedad civil regional en cuanto a sus programas y proyectos.

Finalmente, como lo han apuntado diversos actores, la consolidación de los aportes de la sociedad civil regional a las políticas de integración parece emerger como un asunto prioritario (Aitkenhead, 1999; Benavente, 1999; Campos y Hernández, 1997; Morales y Cranshaw, 1998; Solís, 1997).

“Entre los asuntos más cruciales de la agenda centroamericana del próximo milenio se encuentran varios temas críticos entre los que sobresalen la gobernabilidad democrática, la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, la integración regional, la lucha contra la pobreza por medio de la educación y la dotación de servicios básicos de salud. Ninguno de estos temas podrá ser abordado satisfactoriamente con credibilidad sin la presencia activa de la sociedad civil” (Solís, 1997).

RECUADRO 13.7

La Declaración de Comalapa y la reunión del Grupo Consultivo Especial para Centroamérica

En la Declaración de Comalapa de noviembre de 1998, y en la reunión del Grupo Consultivo Especial para Centroamérica⁵, los gobiernos reafirmaron su compromiso con las políticas de ajuste estructural, en su intención de continuar con las reformas monetarias y fiscales e hicieron énfasis en la descentralización a través del fortalecimiento de los gobiernos municipales y la consulta a la sociedad civil en el proceso de reconstrucción.

En cambio, para muchas organizaciones de la sociedad civil, estas políticas han ampliado las vulnerabilidades de la región ante los desastres naturales. Quizás Nicaragua ha sido el país en donde la distancia entre el gobierno nacional y gran parte de su sociedad civil ha sido más evidente. Unas trescientas veinte organizaciones no gubernamentales, sociales y gremiales conformaron la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción. La coordinadora elaboró y presentó una propuesta en la que afirma que el huracán Mitch puso al desnudo los desequilibrios del modelo de desarrollo. Plantean la necesidad de una reconstrucción que permita superar la exclusión social y apuntalar la sostenibilidad de la economía y sociedad nicaragüense. Finalmente, exhortan al gobierno, la sociedad civil organizada y al sector empresarial a concertar un programa nacional de emergencia y reconstrucción (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, 1998).

A las dificultades con los gobiernos podrían sumarse las dificultades en el seno de la sociedad civil para intercambiar información y coordinar esfuerzos en la atención de los efectos provocados por el huracán Mitch. En efecto, un proceso de diálogo promovido por la red ALFORJA y la ICIC reveló la existencia de múltiples programas y proyectos auspiciados por organizaciones de la sociedad civil que compiten por fondos ante las mismas agencias de cooperación, a veces para atender regiones y poblaciones muy similares.

En abril de 1999, varias organizaciones no empresariales de la sociedad civil, reunidas en Tegucigalpa, emitieron la Declaración de las Coordinaciones Nacionales y Redes Regionales de la Sociedad Civil ante la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica. La declaración establece principios para una propuesta regional de reconstrucción y transformación orientada a mejorar la calidad de vida de la población. Aboga por la descentralización, condonación de la deuda externa, la transparencia y auditoría de los recursos del estado y la cooperación internacional, la necesidad de generar empleo, el respeto a las leyes laborales, incentivos para la micro, pequeña y mediana empresa, el establecimiento de políticas de ordenamiento territorial, la generación de oportunidades sociales para las mujeres, los jóvenes, la niñez y la adolescencia, y la revaloración de las comunidades indígenas, negras y campesinas.

Fuente: Benavente, 1999; Campos, 1999a.

Notas

1 ASOCODE plantea construir una visión alternativa de desarrollo de mediano y largo plazo, lo que implica una revisión del modelo de desarrollo vigente, al que considera "altamente depredador de los recursos naturales y profundamente excluyente en lo social" (Campos, 1999). También busca una revalorización del tema rural en las agendas de desarrollo como un asunto de política económica y no de compensación social.

2 Esto último fue confirmado por otro estudio, que encontró que las nacionalidades de los y las representantes de las organizaciones regionales son mayoritariamente costarricense y guatemalteca (ALOP-CECADE, 1998). Entre el 50% y 60% de los participantes de la sociedad civil en el Comité Consultivo del SICA son costarricenses, pues aprovechan la doble condición de representar sectores regionales y a organizaciones locales; entre un 30% y 40% son guatemaltecos que representan a

organizaciones que se ubican en Guatemala. Queda solamente un 10% para representantes de los restantes países, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

3 La CCAVAH reúne a los ministros, viceministros de vivienda u homólogos de los países centroamericanos.

4 CERCA apoya a la alianza en tres áreas: a) SISCOM, que es un programa de difusión e intercambio de información, y cuenta con una página en Internet, b) la capacitación a dirigentes comunales y c) el programa de cogestión para la elaboración de proyectos y búsqueda conjunta de financiamiento.

5 Organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington el 10 y 11 de diciembre de 1998.

Capítulo 13
Los esfuerzos de la sociedad civil
para la integración regional.

Investigador: Carlos Benavente, de la Fundación Augusto César Sandino (FACS) de Nicaragua.

Secciones sobre las organizaciones empresariales:
Richard Aitkenhead, de IDC de Guatemala.
Sección sobre el surgimiento de la sociedad regional: Campos y Hernández, 1997.

Recuadro de Guido Barrientos sobre las organizaciones comunales.

Comentarios de Abelardo Morales (FLACSO-Costa Rica) y Wilson Campos (Mesa Campesina).

C A P Í T U L O

14

Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica

Valoración general

En los últimos treinta años, los movimientos migratorios en la región centroamericana se incrementaron y diversificaron dramáticamente. A los flujos migratorios históricamente presentes entre países de la región y, particularmente en las zonas transfronterizas, se agregaron dos fenómenos novedosos: los movimientos forzados de amplios sectores de la población, producto de conflictos bélicos y de condiciones políticas que ponían en riesgo la vida de las personas, y un aumento marcado de la emigración, mayoritariamente hacia Estados Unidos y, en menor medida, a México y Canadá.

El carácter masivo, espontáneo y abrupto de los movimientos forzados que protagonizaron los refugiados, demandantes de asilo, desplazados internos y repatriados durante la década anterior planteó nuevos desafíos a los gobiernos de los países de acogida y de expulsión, a los organismos internacionales y a la sociedad civil en su conjunto para responder con acciones que garantizaran la supervivencia y el respeto de los derechos humanos de las poblaciones afectadas. Por otra parte, pusieron en evidencia las limita-

ciones de los métodos y fuentes tradicionales existentes para medir la magnitud real, las características, las causas e implicancias de estos movimientos.

Actualmente, un factor de otra índole, el huracán Mitch, plantea nuevos desafíos a Centroamérica; entre estos, las consecuencias en la movilidad de la población afectada. Sin embargo, aún en ausencia de desastres ecológicos de gran magnitud, subsisten interrogantes básicas con respecto al futuro de las migraciones. Aunque los países de la región consoliden su estabilidad democrática, respeten los derechos humanos y avancen en los procesos de reinserción de las poblaciones desarraigadas y afectadas por la guerra, es razonable pensar que las migraciones continúen como resultado de otros factores, tales como la globalización contemporánea de los mercados internacionales, las diferencias en materia de desarrollo y la inequidad social dentro y entre los países.

Este capítulo invita a pensar en la problemática migratoria de la región, a partir de realidades y desafíos que constituyen puntos de interés comunes y de responsabilidad compartida por todos los países centroamericanos, más allá de sus diferencias sociales, económicas y culturales.

“Es necesario pensar un nuevo concepto de fronteras, como regiones interpenetradas y no como zonas de exclusión o de división. Las fronteras son zonas porosas y puntos de contacto de las redes sociales ya existentes”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

RECUADRO 14.1

Una gran diversidad de migrantes y tipos de migración

La idea de la migración como un cambio de la residencia habitual mediante un desplazamiento a una distancia mínima razonable solo capta una parte del universo migratorio. Este universo comprende un heterogéneo conjunto de movimientos, cuyas características son diferentes en cuanto a magnitud, duración, periodicidad, dirección de las corrientes, intencionalidad o no de volver al lugar de origen, *estatus* jurídico de las personas que los protagonizan, factores que los motivan y repercusiones en los lugares de origen y de destino. Así, existen movimientos de tipo circular, que pueden ser temporales o estacionales (por cosechas); otros movimientos ocurren en espacios

transfronterizos, donde las personas pueden trasladarse para trabajar en el país vecino retornando diaria o semanalmente a su hogar de residencia; distintos son los movimientos de las personas que trabajan en empresas u organismos multinacionales que se desplazan en forma permanente siguiendo ciclos estables. Por lo anterior, es sumamente complejo definir una tipología de migrantes. Sin embargo, para analizar las migraciones en Centroamérica es útil distinguir, al menos, algunas categorías de migrantes internacionales, reconocidas por los organismos internacionales y por los Estados, aunque en la realidad las distinciones puedan ser más difíciles de establecer.

Tipos de migrantes

Definición

MIGRANTES

Personas que se trasladan para residir en otro país por motivos laborales, de estudio o familiares.

1. Definitivos o temporales legalmente admitidos
2. Definitivos o temporales indocumentados.

Entre ellos pueden distinguirse los que lo hacen por largo plazo o con la intención de establecerse en forma permanente, de los que lo hacen por un período corto de tiempo. En ambos casos, la inmigración puede producirse cumpliendo los requisitos de admisión del país de destino o no.

3. Trabajadores contratados por convenios.

Esta categoría reconoce una práctica que está incrementándose en varios países: contratar mano de obra extranjera mediante convenios o facilidades para abastecer una demanda adicional. En general suele tratarse de trabajos temporales e inestables.

MIGRANTES FORZADOS

Personas que tuvieron que abandonar su lugar de residencia forzosa o involuntariamente por causas relacionadas con los conflictos bélicos. Este rasgo de "involuntariedad" es clave para diferenciarlos de los migrantes tradicionales.

1. Refugiados

La Convención de las Naciones Unidas sobre Refugiados de 1951, consideraba como refugiados a los perseguidos por motivos raciales, religiosos, o políticos¹. Luego, en 1984, la Declaración de Cartagena², amplió la definición para adaptarla a la problemática de Centroamérica, incorporando a las personas que "han huido de sus países porque su vida, su seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

2. Repatriados

Personas que retornan a su país de origen bajo la protección del ACNUR, luego de ser reconocidas como refugiadas residentes en un país distinto al de su nacionalidad, por los motivos expresados anteriormente.

3. Desplazados internos

Personas que han sido obligadas a dejar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la violación masiva de los derechos humanos, el conflicto prevaeciente u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, pero que han permanecido dentro de sus países. En ese sentido se hallan en una situación de refugiados en su propio país³.

Invita en particular, a pensar en las poblaciones migrantes como constructoras de una integración “de facto”, silenciosa, quizá, pero que también borra fronteras. Son, al mismo tiempo, poblaciones, víctimas muchas de ellas de la desarticulación regional. No es un diagnóstico exhaustivo, pero sí un retrato de las tendencias y características de la migración de las últimas décadas, de la situación actual y de los desafíos de la región para afianzar los vínculos entre migración, integración y desarrollo económico.

La magnitud, velocidad y diversidad de los movimientos internacionales de la población en el mundo contemporáneo han mostrado la falta

de capacidad de los métodos tradicionales para su registro. Las sociedades centroamericanas tienen ante sí un saldo pendiente y un gran desafío, construir un sistema de información migratoria alimentado por instrumentos que midan el fenómeno migratorio y capten sus distintas modalidades de manera adecuada, ágil y oportuna.

Para el desarrollo de este capítulo se utilizaron como fuentes de datos estadísticos los censos de población, las encuestas de hogares y los registros de entradas y salidas internacionales de todos los países centroamericanos y de Estados Unidos. El detalle de las variables investigadas y las características de la información disponible se presentan el Cuadro 14.1.

“No se entiende Centroamérica sin la población que vive afuera”

EMPRESARIO, EL SALVADOR

RECUADRO 14.2

¿Por qué las personas migran?

A fines del siglo pasado la relación entre migración y progreso económico se consideraba positiva. Proveía a los países de destino los recursos humanos necesarios para el desarrollo. En los países expulsores, la migración contribuía a aliviar el excedente de población. Similarmente, se creía que la migración rural-urbana transfería la sobreoferta de mano de obra agropecuaria al creciente sector industrial moderno. A principios de la década de los setenta esta percepción cambió. Se le empezó a atribuir consecuencias negativas, tanto internas como internacionales. Para los países expulsores se mencionó la pérdida de capital humano; para los países de destino, la inserción marginal de los migrantes, el aumento del desempleo y del subempleo y del sector informal.

En la realidad, las repercusiones de la migración externa son múltiples y hasta de signos contrarios. Por ejemplo, y para el caso de los países latinoamericanos, la inserción laboral de los migrantes en los mercados de trabajo de la sociedad receptora puede tener distintas consecuencias para la mano de obra local (Mármora, 1994). Los efectos dependen más de las características y dinámica de los mercados de trabajo que de los atributos individuales de los migrantes.

No existe una teoría integrada que permita comprender la complejidad, extensión, diversificación y consecuencias de las migraciones (Massey, 1993). Cada teoría enfatiza dimensiones del fenómeno, las personas, las familias, los mercados de trabajo y, en consecuen-

cia, pueden conducir a distintas políticas migratorias.

Las teorías neoclásicas sobre migración

Estas teorías explican las migraciones por las diferencias de salarios y condiciones de empleo entre países y por los costos de la migración. La migración es vista como producto de una decisión individual, mediante la cual las personas procuran maximizar sus ganancias y minimizar sus costos. Estas teorías suponen que la migración implica un cambio permanente de residencia e ignoran las variadas formas de circulación y movimientos de corto plazo; tampoco contemplan las redes y vínculos culturales e institucionales y los efectos de las políticas de reclutamiento de mano de obra de los países.

La teoría del riesgo familiar

Esta teoría explica la migración como resultado de una estrategia familiar para aumentar el ingreso del hogar, minimizar los riesgos y superar las pérdidas de capital de las familias en sus actividades productivas. Así, las personas pueden migrar para diversificar sus posibilidades laborales, aunque esto no implique un aumento de sus ingresos. La diversificación del riesgo puede resolverse a través de la migración de uno o más miembros del grupo familiar o por la realización de distintas ocupaciones por parte de una misma persona.

La teoría de los mercados segmentados

Esta teoría centra su análisis en los mercados

de trabajo de los países desarrollados. Estos demandan mano de obra para su sector secundario, caracterizado por salarios bajos y condiciones precarias e inestables de empleo. Los migrantes son más proclives a aceptar puestos de trabajo en esas condiciones, con lo cual los empleadores reducen costos y aumentan el reclutamiento de inmigrantes.

Teoría del sistema mundial

Esta teoría sostiene que la migración internacional es consecuencia de la expansión del capitalismo de mercado en el mundo. Las inversiones en los países subdesarrollados fomentan desequilibrios en los mercados locales y crean una población móvil que tiende a emigrar. Se produce, además, una concentración del capital, los servicios profesionales y la producción de alta tecnología en las “ciudades globales”, verdaderos imanes de atracción para migrantes (Castells, 1989).

Nuevos enfoques sobre las migraciones

Recientemente, algunos autores han planteado la necesidad de integrar factores políticos, económicos, sociales y demográficos en la explicación del origen de las migraciones (Simmons, 1994; Zlotnik, 1992). Ello conduciría a la formulación simultánea de políticas económicas y sociales para los migrantes, y no solo represivas, y a desarrollar mecanismos de cooperación internacional.

Fuente: Maguid, 1999.

CUADRO 14.1

Centroamérica: fuentes de información para el estudio de migraciones

Fuente	Características y variables investigadas	Situación de los países
Censos de Población	<p><i>Características:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Miden <i>stocks</i> y no flujos ▶ Universalidad, simultaneidad y cobertura nacional ▶ Se deberían aplicar cada 10 años <p><i>Variables investigadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Lugar de nacimiento ▶ Lugar de residencia habitual (si el censo es de hecho) ▶ Lugar de residencia 5 años antes ▶ Año de llegada al país de los extranjeros 	<p>Año del último censo:</p> <p>Costa Rica: 1984 El Salvador: 1992 Guatemala: 1994 Honduras: 1988 Nicaragua: 1995 Panamá: 1990 Belice: 1991 Estados Unidos: 1990 (No hay simultaneidad)</p>
Encuestas a Hogares	<p><i>Características:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Miden <i>stocks</i> y no flujos ▶ Se aplica a una muestra representativa de la población ▶ Se aplican al menos una vez al año <p><i>Variables investigadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Lugar de nacimiento o nacionalidad ▶ Año de llegada al país de los extranjeros ▶ Hogares que reciben remesas ^{a/} 	<p>Tienen cobertura nacional en todos los países de la región.</p> <p>En Guatemala la última se aplicó en 1989, luego se suspendió y se espera retomarla en 1999</p> <p>Se ignora si se aplica en Belice.</p> <p>En varios países no se incluyen las variables migratorias en forma permanente</p>
Registro de Entradas y Salidas Internacionales ^{b/}	<p><i>Características:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Mide flujos. Se aplica en forma continua ▶ Se registran los ingresos y egresos en pasos de distinto tipo: aéreos, fluviales, marítimos y terrestres ▶ Utiliza distintos instrumentos de Registro: formularios individuales y planillas colectivas (para los que se trasladan en medios de transporte colectivos) ▶ Subregistro de inmigrantes y sobreestimación de emigrantes y debilidad del análisis estadístico <p><i>Variables investigadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Tipo, lugar y fecha del movimiento ▶ Sexo y edad ▶ País de nacimiento y nacionalidad ▶ Profesión /Ocupación ▶ País de procedencia y de destino ▶ Motivo del viaje ▶ Categoría migratoria 	<p>Costa Rica, El Salvador, y Nicaragua tienen datos estadísticos que cubren todos los pasos. Guatemala tiene datos completos sólo para movimientos de los aeropuertos</p>

a/ Únicamente en la Encuesta de Propósitos Múltiples de El Salvador.

b/ En la II Reunión de la OCAM, realizada en noviembre de 1990, se acordó la aplicación de una tarjeta de control migratorio uniforme en todos los países.

Fuente: Maguid, 1999.

Tendencias en la migración regional

Los países centroamericanos experimentaron cambios notables en sus patrones migratorios durante los últimos treinta años. Hasta 1970, los movimientos de población se limitaban a traslados internos, entre áreas rurales o hacia las localidades urbanas en crecimiento, y a movimientos internacionales transfronterizos entre áreas rurales de países vecinos, que respondían a propósitos laborales incentivados por el desarrollo de zonas de cultivos de exportación en los territorios más fértiles. Tal es el caso de los traslados de nicaragüenses hacia Costa Rica, por el desarrollo de las plantaciones bananeras desde principios de siglo y de otros flujos estacionales generados por el cultivo del café en la mayoría de los países.

Durante muchas décadas estos movimientos ocurrieron en zonas con raíces históricas y culturales comunes y donde la línea de frontera atravesaba ficticiamente el espacio de vida de las personas: trabajadores y empleadores no distinguían el carácter de extranjero del otro. Luego, estas migraciones transfronterizas se fueron visualizando como “internacionales”. No obstante siempre se las percibió como necesarias, ya que proveían la mano de obra requerida para el desarrollo de las plantaciones de agroexportación. Los flujos eran de carácter temporal, protagonizados predominantemente por trabajadores varones, con baja calificación laboral y nivel educativo. Ejemplos de estos movimientos que ocurrían, y ocurren todavía, en áreas de frontera son los siguientes: entre Guatemala y Chiapas, México para la cosecha del café; entre El Salvador y Guatemala; entre Honduras y El Salvador; entre Honduras y Belice; y desde Nicaragua y Panamá hacia la frontera norte y sur de Costa Rica, respectivamente.

Cambios recientes en los patrones migratorios

A fines de la década de los 70 los patrones migratorios de la región experimentaron cambios notables. Surgieron claramente dos fenómenos novedosos, que no son independientes y que más bien se combinan y superponen:

► Los movimientos forzados de amplios sectores de la población, como consecuencia directa de los conflictos armados. Estos conflictos refuerzan las condiciones de inequidad que son un factor directo de expulsión. Estos movimientos permanecieron hasta inicios de la década actual, pero

han ido desapareciendo a raíz de los acuerdos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

► Un aumento marcado de la migración extraregional, que se va consolidando y persiste hasta la actualidad, configurando un nuevo patrón migratorio hacia fuera de la región, como característica sobresaliente de la problemática centroamericana.

Fuerte aumento de la emigración extraregional

El aumento de la emigración extraregional se inicia antes de que se agudizaran los conflictos armados: entre 1970 y 1980, el número de personas que se dirigieron hacia otros países de América, fundamentalmente Estados Unidos, México y Canadá, más que se duplica al pasar de 138,000 a 361,000. El principal contribuyente a este aumento fue El Salvador que pasa de 18,000 a 100,000 emigrantes, aumentando más de cinco veces durante ese período, y explicando la tercera parte de total de emigrantes registrados alrededor de 1980. Luego, Guatemala y Panamá casi triplican la cantidad y contribuyen con cuotas importantes al total de desplazamientos fuera de la región⁴.

Sin embargo, los cambios más notorios se producen durante la década de los 80. Alrededor de 1990, la cantidad de emigrantes se acercó a 1.2 millones, tres veces superior a la registrada diez años antes. Entre 1980 y 1990, los países del istmo, excepto Panamá y Costa Rica, al menos triplicaron sus ciudadanos fuera de la región. El Salvador continuó con el mayor ritmo expulsor, explicando el 40% del total emigratorio regional, con casi medio millón de emigrantes.

La migración dentro de la región disminuyó a lo largo del período. Sin embargo, las cifras censales no reflejan los movimientos forzados, de desplazados, refugiados y repatriados, que tuvieron una magnitud impresionante durante los años 80. ACNUR estima que alrededor de dos millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares, ya sea trasladándose a otro lugar dentro de su propio país o fuera de éste⁵. La migración de nicaragüenses hacia Costa Rica se duplicó entre 1973 y 1984, hubo migraciones también desde Nicaragua hacia Honduras; desde El Salvador a Guatemala y Honduras y desde Guatemala hacia Belice.

En síntesis, en los últimos 30 años la región ha incrementado drásticamente la pérdida de población, como resultado de la emigración

“Que dejen de hablar paja, la gente está transitando”.

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
GUATEMALA

CUADRO 14.2

Centroamérica: migración neta y porcentaje de migrantes intra y extraregionales alrededor de 1970, 1980 y 1990

Migrantes hacia y desde Centroamérica	1970 ^{a/}	1980	1990 ^{a/}
Total inmigrantes hacia Centroamérica	95,908	80,140	93,281
De América	48,908	50,975	53,756
Del resto del mundo	47,000	29,165	39,525
Emigrantes fuera de Centroamérica^{b/}	138,616	361,281	1,193,388
Migración neta de la región (saldo neto)	-42,708	-281,141	-1,100,107
Porcentaje de inmigrantes:^{c/}			
Intraregionales	74.1	65.5	64.1
Extraregionales	25.9	34.5	35.9
Porcentaje de emigrantes:^{c/ d/}			
Intraregionales	50.2	21.1	7.5
Extraregionales	49.8	78.9	92.5

a/ Para 1970 se consideran los datos del censo de 1961. Para 1990, los de 1988.

b/ Estas cifras subestiman la emigración porque no todos los países distinguen a los centroamericanos por país en sus censos y porque incluyen sólo los emigrantes al resto de los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá.

c/ Sobre el total de inmigrantes y de emigrantes desde y hacia otros países de América.

d/ La cantidad de emigrantes está subestimada porque no se contabiliza los que residen en algunos países del continente americano, que no distinguen en sus censos a los centroamericanos, y tampoco a los que emigraron fuera de América. En consecuencia, la migración neta sobre el total de inmigrantes y de emigrantes desde y hacia otros países de América, también está subestimada.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL/CELADE (1998a): Banco de Datos del Proyecto IMILA. Para Honduras 1990: Universidad Autónoma de Honduras/UDIP (1992); para Guatemala 1990: Tabulaciones Especiales de la Dirección de Estadísticas de la República de Guatemala. Para El Salvador 1990: DIGESTYC (1995), Censos Nacionales de Población y IV de Vivienda 1992, Tomo General El Salvador.

extraregional. La migración neta, que expresa el balance entre los movimientos inmigratorios y emigratorios es negativa y creciente a lo largo de todo el período, alcanzando una cifra que supera al millón de personas a inicios de la década actual. Esta cifra representa aproximadamente el 4.9% de la población total de la región⁶. Sin embargo, este dato oculta importantes disparidades: Costa Rica y Honduras muestran un menor peso de emigrantes extrarregionales con respecto a la población total (menos del 3%), Nicaragua, Panamá y Guatemala están en una situación intermedia (entre 3% y 4% de la población total), y El Salvador es un caso extremo; en 1990, un 9.5% de la población había emigrado fuera de Centroamérica (Cuadro 14.3).

La citada transformación de los patrones migratorios de Centroamérica desde la intraregionalidad hacia la extraregionalidad puede

verse claramente al observar que los emigrantes centroamericanos que residían en otro país de la misma región (intraregionales) disminuyen de 50.2% a 7.5% del total de migrantes entre 1970 y 1990; mientras tanto, aumenta la proporción que se dirige hacia el norte del continente: 49.8% en 1970, hasta alcanzar el 92.5% a inicios de los noventa (Cuadro 14.2). Información del CELADE-IMILA indica que, salvo Nicaragua, cuyos emigrantes tienen a Costa Rica como un destino importante, en los demás los países la cuota que migra hacia el norte supera el 80%. Los salvadoreños y panameños lo hacen casi exclusivamente a Estados Unidos, mientras que entre los emigrantes guatemaltecos un 16% reside en México. La emigración hacia Canadá es poco significativa, involucrando alrededor de un 2% de los emigrantes salvadoreños y guatemaltecos y proporciones inferiores en los demás países.

CUADRO 14.3

Importancia de los emigrantes extraregionales por país (porcentajes)

	1970	1980	1990	Emigrantes /población total (1990)
Centroamérica	49.8	78.9	92.5	4.9
Costa Rica	66.2	89.4	82.2	2.0
El Salvador	24.4	78.5	94.8	9.5
Guatemala	73.3	97.6	96.9	3.3
Honduras	50.8	85.1	82.9	2.7
Nicaragua	40.8	49.3	87.4	4.0
Panamá	82.9	92.9	98.9	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la CELADE (1998), Base de datos Proyecto IMILA.

La inmigración se concentra en Belice y Costa Rica

Los inmigrantes representan menos del 1% de la población regional. A inicios de los noventa sólo superaban el promedio regional Panamá y Costa Rica. Además, la inmigración era predominantemente intraregional, salvo en Panamá, donde más del 80% de los extranjeros no eran centroamericanos. En la mayoría de los países, salvo en Panamá y en Costa Rica, el porcentaje de nacidos en otros países centroamericanos dentro del conjunto de los extranjeros ha venido disminuyendo entre 1970 y 1990. Este último país es el único en el que ha aumentado la inmigración de 2.5% a 3.7% entre 1973 y 1984, fecha del último Censo de Población. La amnistía migratoria que decretó Costa Rica en noviembre de 1998, para facilitar la regularización de los centroamericanos indocumentados, permitirá acercarse a una estimación más confiable que la que se desprende de la Encuesta de Hogares.

En síntesis, a lo largo de las tres últimas décadas, Costa Rica ha sido el país receptor que cuenta con mayor número de inmigrantes centroamericanos (CEPAL/CELADE, 1998a). Los movimientos más significativos dentro de la región se producen desde Nicaragua hacia Costa Rica y Honduras; luego, pero de menor magnitud desde Honduras hacia Nicaragua y El Salvador, y desde Costa Rica a Nicaragua y Panamá.

Lamentablemente, no se cuenta con la información completa de Belice, pero estudios anteriores⁷ permiten conocer que allí han tenido

lugar, simultáneamente, importantes flujos de inmigración y emigración que provocaron cambios estructurales en la composición de la población. La inmigración de centroamericanos, particularmente de guatemaltecos, compensó la emigración de afrobeliceños hacia Estados Unidos. Como resultado, la población afrobeliceña fue perdiendo presencia al descender del 48% al 36% entre 1980 y 1991. Por el contrario, la población mestiza de origen latino aumentó del 33% al 43% y la población maya q'eqchi se incrementó levemente, del 10% al 11% durante ese período⁸.

Características sociodemográficas y condiciones de vida de los migrantes

Este tema se estudia por medio de dos casos: la situación de migrantes en Costa Rica, principal país de atracción de la migración intraregional y en Estados Unidos, principal destino de la migración extraregional.

Los migrantes nicaragüenses en Costa Rica

Los movimientos transfronterizos desde Nicaragua hacia Costa Rica, así como los de panameños en la frontera sur, tienen una larga tradición histórica, y se han caracterizado por involucrar a trabajadores que, en forma temporal, contribuían al desarrollo de las actividades agrícolas de exportación. La precariedad crónica de amplios sectores campesinos de Nicaragua

facilitó la persistencia de flujos migratorios hacia Costa Rica que, según Morales (1997) conforman actualmente un sistema circular de mano de obra vecinal hacia las plantaciones de café y banana, que se confunden con otros desplazamientos masivos de nicaragüenses hacia el territorio costarricense. En ese territorio fronterizo, los procesos migratorios constituyen la dinámica poblacional más importante. La historicidad y permanencia de estas migraciones temporales fue estableciendo un conjunto de vínculos familiares, de filiaciones locales y lealtades colectivas que han contribuido a configurar una región transfronteriza con una identidad cultural homogénea. En la actualidad, los límites entre ambos países se han visto desbordados por la realidad y forman parte de regiones con una intensa interacción económica, social y cultural.

► Las oportunidades laborales

Lo novedoso en los años recientes es que a los traslados transfronterizos se han agregado flujos de carácter más permanente que se han ido consolidando como un fenómeno estructural que responde a las ventajas comparativas del mercado laboral y de las condiciones de vida en Costa Rica. Aunque los indicadores económicos de Nicaragua mejoraron en 1994 y 1995, todavía persiste una brecha acentuada con Costa Rica. El PIB de este último es 3.5 veces mayor que el de Nicaragua, mientras que su tamaño poblacional es menor. Los salarios mínimos en Costa Rica son entre tres y cuatro veces superiores en todos los sectores.

► Una nueva situación política y legal

Durante la década de los 80, Costa Rica recibió y dio tratamiento humanitario a miles de refugiados y desplazados por motivos de guerra. En ese entonces contó con la solidaridad internacional para hacerlo. Actualmente, y superados los conflictos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, se enfrenta a la necesidad de resolver la problemática migratoria propia de un país receptor de flujos intraregionales.

La preocupación por la migración indocumentada, manifestada en los últimos años, ha adquirido una presencia notoria en los medios de difusión y en la opinión pública en general. Si bien se reconoce el aporte que los trabajadores de Nicaragua han hecho a la economía nacional⁹, han aparecido reiteradamente manifestaciones de tipo xenófobo que visualizan a esta migración como una amenaza para las fuentes de trabajo de los costarricenses, la vinculan con el aumento de la pobreza y de la delincuencia y con el deterioro de los servicios sociales. Estas apreciaciones parten de cifras alarmistas sobre el número de nicaragüenses indocumentados, que no se basan en ninguna constatación empírica. Dada la inexistencia de fuentes directas, usualmente se conjetura sobre la cantidad de migrantes ilegales. En general, las estimaciones que suelen emplearse son de dudosa confiabilidad y constituyen objeto de controversias (CEPAL/CELADE/BID, 1996). De hecho, ningún país ha logrado estimar adecuadamente el volumen de la población de indocumentados¹⁰.

CUADRO 14.4

Salarios mínimos a diciembre de 1993 (salario mensual en US\$)

Sector económico	Costa Rica	Nicaragua
Trabajadores agrícolas	109.3	23.8
Minería	116.1	38.9
Industria manufacturera	116.1	39.7
Construcción	116.1	30.2
Comercio	117.1	39.7
Transporte	116.1	35.7
Servicios	135.6	39.7

Fuente: OIT, 1995.

Una forma de aproximarse a la magnitud real de este fenómeno es a través de los resultados de acciones de regularización migratoria. En el caso de Costa Rica, la reciente amnistía decretada a raíz del huracán Mitch (Recuadro 14.3), posibilitará contar con cifras mucho más próximas a la realidad que las manejadas hasta ahora.

Los enfoques xenófobos también contribuyen a desvalorizar la confiabilidad de las fuentes estadísticas existentes. Así, si el número de nicaragüenses registrado por un censo o por la Encuesta de Hogares es inferior al supuesto, se concluye que estos instrumentos tienen problemas de cobertura y representatividad, mientras que sí se aceptan sus resultados respecto a otros fenómenos, como el desempleo, por ejemplo.

La Ley General de Migración y Extranjería 7,033 de Costa Rica establece la categoría de trabajador migrante que posibilita la permanencia y autorización temporal para trabajar a los extranjeros. En 1996 y hasta principios de 1998, el Ministerio de Trabajo y la Dirección General de Migración y Extranjería implementaron un mecanismo denominado Tarjeta Estacional de Trabajo que permitió la estancia legal de nicaragüenses para trabajar en sectores donde no se desplaza mano de obra nacional, tales como la cosecha de melones, naranjas, café, zafra de caña, cultivo del frijol y del banano y también como peones de la construcción; actividades todas donde hay escasez de fuerza de trabajo costarricense. Estas medidas intentaron atenuar las consecuencias de la creciente migración indocumentada, orientar los flujos hacia actividades productivas que demandaban mano de obra adicional y garantizar los derechos y garantías de los trabajadores migrantes.

► El perfil de los migrantes

Tres hechos han contribuido a la visibilización de los nicaragüenses y a que la sociedad costarricense haya aumentado su percepción del tamaño de este grupo.

En primer lugar, entre 1984 y 1997, al menos se duplicó el número de nicaragüenses, aumentando su presencia entre el grupo de extranjeros. Los nacidos en Nicaragua constituían el 52% de los extranjeros en 1984 y en 1997 aumentaron a un 73%.

En segundo lugar, aumentó su concentración en el Área Metropolitana de San José: en 1997, el 40% de los nicaragüenses residen en la capital y su cono urbano.

Finalmente, cambió su inserción sectorial en el mercado de trabajo, pasando a tener presencia en ramas de actividad no agrícolas. El porcentaje que trabaja en la agricultura descendió de 42% a 21% entre ambas fechas, aunque estos valores no contemplan el trabajo temporal.

El Cuadro 14.5 resume los cambios operados en el perfil demográfico, educativo y laboral de los originarios de Nicaragua entre 1984 y 1997. La estructura por edades refleja una mayor concentración en las edades potencialmente activas en 1997, pero el cambio más notorio alude a la creciente feminización de las migraciones: mientras que en 1984 la presencia masculina era mayoritaria, en la fecha más reciente hay 90 varones por cada 100 mujeres migrantes. El nivel educativo de los migrantes ha mejorado entre las fechas comparadas: en 1984, más de la mitad tenían menos de cuatro años de estudio; en 1997, sólo el 26% estaba en esa condición.

Por su parte, ha aumentado la proporción que tiene diez o más años de estudio al pasar de 13% a 20%. La tasa de actividad también

“La tragedia de los 400 mil migrantes nicaragüenses en Costa Rica es la crisis en la producción agrícola. No debemos pensar en políticas migratorias más fuertes sino en como incorporar esta población a la fuerza laboral”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

RECUADRO 14.3

El huracán Mitch y la amnistía migratoria de Costa Rica

El 9 de diciembre de 1998, el Poder Ejecutivo de Costa Rica emitió un decreto por el cual se concede a los inmigrantes irregulares centroamericanos que residen actualmente en el país y que hayan ingresado antes del 9 de noviembre de ese año, la oportunidad de regularizar su situación migratoria, con el fin de evitar su deportación y el consecuente agravamiento de la situación de la región. Atendiendo al Acuerdo de la Reunión de Presidentes, realizada en El Salvador en

noviembre de 1998, el decreto señala que “...vivimos uno de los dramas humanos, sociales, ambientales y económicos más profundos de la historia centroamericana, como resultado de los devastadores efectos causados por el huracán Mitch”. La amnistía migratoria tendrá una vigencia de seis meses a partir de febrero de 1999 y la reglamentación para operacionalizarla ha sido elaborada por la Dirección de Migración y Extranjería de Costa Rica.

“La xenofobia nos hace buscar chivos expiatorios para nuestros defectos”

EMPRESARIO, COSTA RICA

muestra mejoras importantes, particularmente entre las mujeres, donde se eleva del 18% a casi el 50%. Esto significa que la mitad de estas migrantes participan en el mercado laboral y, en proporción, se incorporan más intensamente que las mujeres nativas (30%).

Estos cambios en el perfil de los migrantes reflejan bastante bien las diferencias ocurridas en el carácter de los movimientos, desde los desplazamientos forzados de los años 80 hacia los actuales, que responden a motivos laborales. La presencia mayoritaria de mujeres en los flujos se ha comprobado, en general, en el resto del mundo y se asocia con su mayor adaptabilidad a la flexibilización e inestabilidad de los mercados

de trabajo contemporáneos.

Otro cambio notorio aparece en la distribución de la población ocupada nicaragüense, según la rama de actividad. Mientras que en 1984, el 42% se insertaba en la agricultura, este porcentaje desciende al 21% en 1997. La redistribución sectorial¹¹ reciente de estos migrantes engrosa la cuota que trabaja en el comercio, los servicios, la industria y la construcción, pero es en la primera actividad donde el incremento es más acentuado.

Un 40% de los migrantes nicaragüenses residen en el AMSJ. En la zona atlántica y norte del país habitan en conjunto un 21%, y casi un 19% reside en el resto de la región central. Sin

CUADRO 14.5

Costa Rica: características sociodemográficas seleccionadas de la población nacida en el extranjero. 1984 y 1997
(absolutos y porcentajes)

Característica	1984			1997		
	Total	Nicaragüenses	Otros	Total	Nicaragüenses	Otros
Nacidos en otro país ^{a/}	88,954	45,918	43,036	118,978	87,445	31,533
Estructura por edades						
0-19	28.5	28.1	29.0	22.8	25.1	16.5
20-59	58.0	57.1	58.9	65.8	66.2	64.7
60 y más	13.5	14.7	12.2	11.4	8.7	18.8
Índice de masculinidad	104.2	103.8	104.7	93.4	90.0	103.5
Nivel de educación ^{b/}						
Menos de 4 años	37.9	51.4	23.1	20.9	26.3	6.7
De 4 a 6	21.9	23.9	19.6	28.0	31.2	19.6
De 7 a 9	12.6	11.4	14.0	19.7	22.7	11.7
10 y más	2.6	13.2	43.3	31.5	19.8	62.0
Tasa de actividad ^{c/}						
Ambos sexos	40.9	43.1	48.4	65.6	68.3	58.4
Hombres	62.0	67.8	69.9	84.0	88.9	71.6
Mujeres	18.9	17.5	25.8	48.2	49.5	44.4
Rama de actividad ^{d/}						
Agricultura	29.3	41.6	14.0	19.5	21.4	13.5
Industrias y Construcción	15.8	15.6	16.1	23.2	23.8	21.4
Comercio	13.6	10.6	17.2	21.1	20.5	23.0
Servicios	24.4	18.7	31.5	28.9	28.6	29.9
Otras ramas (resto)	16.9	13.4	21.2	7.3	5.7	12.2

a/ Excluye a los nacidos en otro país que son hijos de costarricenses, y que de acuerdo con la legislación de Costa Rica son considerados nativos.

b/ Años de estudio de la población de quince años y más, que es el 100%.

c/ Para 1984 se calculó sobre la población de diez y más (100%).

d/ Población ocupada de doce años y más es el 100%.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CELADE/IMILA, 1989 y Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 1997.

embargo, debido al distinto tamaño de las zonas el impacto poblacional de esta migración es menor en el AMSJ que en las zonas cercanas a la frontera. En las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Chorotega constituyen aproximadamente el 4% de la población¹².

► *Desventajas en el acceso a la educación*

Las desventajas educativas de los nacidos en Nicaragua respecto de los costarricenses son amplias. Un 38% de los originarios de Nicaragua no llegó a completar la escuela primaria, frente a un 26% de los nativos en igual situación; en el extremo superior de la escala educativa se ubican solo un 17% de los nicaragüenses, mientras que un 25% de los costarricenses completaron o superaron los estudios secundarios. Esta situación se traduce en diferencias en el número de años de estudio promedio: 6.3 y 7.2, respectivamente (Encuesta de Hogares, 1997).

A pesar de que en Costa Rica la educación primaria está universalizada y cubre más del 95% de los niños de 6 a 12 años, entre los niños de origen nicaragüense la cobertura es menor, ya que un 20% están fuera del sistema educativo. Las diferencias en detrimento de los migrantes se agudizan en el acceso al nivel secundario: sólo un 42% de los jóvenes nicaragüenses asiste, mientras que un 65% de los costarricenses de igual edad están escolarizados. Si entre los nacidos en Nicaragua se distinguen a los que se naturalizaron, se comprueba que ellos tienen un mejor perfil educativo y mayores tasas de asistencia escolar que los que no lo hicieron; no obstante no alcanzan a igualar a las correspondientes para los costarricenses.

► *Desventajas en la calidad de la inserción laboral*

La tasa de actividad de los nacidos en Nicaragua supera a la de los nativos, lo que subraya el carácter laboral de las migraciones a Costa Rica durante la presente década. En donde la diferencia se manifiesta con mayor intensidad es entre las mujeres: el porcentaje que participa en el mercado laboral es un 50% más alto entre las nicaragüenses que entre las costarricenses. La desocupación afecta más intensamente a los migrantes (6.8% entre los de Nicaragua versus 5.6% entre los nativos) y a las mujeres tanto nativas como migrantes, pero entre estas últimas se eleva al 9.3%.

Nativos y migrantes tienen cuotas similares de asalariados y de trabajadores por cuenta propia. Pero los y las nicaragüenses generalmente

son empleados en las ocupaciones de menor calificación. El mayor porcentaje de nicaragüenses en el servicio doméstico se explica porque el 27% de las mujeres de ese origen trabajan en este sector, aunque puede suponerse que el porcentaje es mayor, ya que muchas de ellas quedan registradas como cuentapropistas si trabajan para más de una familia o lo hacen a tiempo parcial.

El porcentaje de patrones es el doble entre costarricenses que entre los originarios de Nicaragua. La distribución según rama de actividad muestra la inserción sectorial de los trabajadores permanentes, ya que la Encuesta difícilmente capta el trabajo temporal o estacional. Tomados estos recaudos, las cifras reflejan una inserción similar de nativos y migrantes en la agricultura, la industria, la construcción y en el comercio; en los servicios, en cambio, aparece un porcentaje superior entre los nicaragüenses, la mayoría de los cuales se desempeñan posiblemente en servicios personales.

► *Los migrantes son una población vulnerable*

La Encuesta de Hogares ofrece datos agregados para el país y, por eso, no necesariamente refleja la alta proporción de nicaragüenses que viven en condiciones de pobreza en algunas zonas particulares. Por ejemplo, una auditoría social de derechos en el cantón de Upala muestra que allí, la mayoría de los migrantes sufren carencias para satisfacer sus necesidades básicas y deficientes condiciones de vida (Monasta, 1996). Ello es consistente con estudios realizados en la región norte del país (Proyecto Estado de la Nación, 1998; Morales, 1997).

Es cierto que la encuesta puede subregistrar a los migrantes, especialmente a los indocumentados. Aún así, sirve para estimar diferencias importantes que existen entre los costarricenses y los nacidos en Nicaragua. Entre estos últimos, los pobres totalizan un 30%, si se incluye a los que no tienen ingresos, y entre los nativos esta proporción se reduce al 25%. En relación con la cobertura de salud, la misma encuesta muestra que el 44% de los nicaragüenses no está asegurado, lo que redundará en mayores condiciones de riesgo para ellos y en el engrosamiento del gasto público en su atención. Sin embargo, los datos sobre la cantidad de extranjeros atendidos "sin convenio y por cuenta del Estado" representa un 0.3% del total de consultas del año 1992, aunque es cierto que estas se incrementaron entre 1987 y esa fecha.

Los centroamericanos en Estados Unidos

Alrededor del 80% de la emigración centroamericana se dirige a los Estados Unidos. En 1990 residían allí más de un millón de personas nacidas en la región. Esta cifra triplica la registrada en el censo de 1980 y es casi diez veces superior a la de 1970. El mayor incremento de la última década se explica, además de los conflictos bélicos, por las facilidades que otorgó la legislación estadounidense a través del IRCA. El Salvador obtuvo los mayores aumentos en ambos períodos: seis veces entre 1970 y 1980 y cinco veces entre esta última fecha y 1990. Los oriundos de Nicaragua, Guatemala y Honduras al menos triplicaron su población en Estados Unidos entre 1980 y 1990, mientras que los panameños y costarricenses aumentan pero a un ritmo muy inferior. La

emigración a Canadá ha sido de menor magnitud, pero también creció; la mayoría son salvadoreños y guatemaltecos, aunque con excepción de los costarricenses, los oriundos de los demás países son los que han crecido más durante el último período. La emigración de los años ochenta hacia México estaba conformada principalmente por guatemaltecos, quienes alcanzaron una cifra diez veces superior en 1990.

Entre los latinoamericanos, los originarios de Centroamérica son los que más han incrementado su representación, tanto dentro del conjunto de América Latina como sobre el total de inmigrantes a Estados Unidos: entre los primeros pasan de constituir el 6.6% en 1970 al 13% en 1990 y, entre el total de extranjeros, suben de un escaso 1.2% a un 5.6% entre las mismas fechas. El aumento más intenso se produce durante la

CUADRO 14.6

Comparación de indicadores de la inserción en el mercado de trabajo de costarricenses y de nacidos en Nicaragua. 1997 (porcentajes)

Indicador	Total	Costarricenses	Nicaraguenses
Tasa de actividad			
Ambos Sexos	53.8	53.3	68.3
Hombres	74.5	74.1	88.9
Mujeres	33.5	32.8	49.5
Tasa de desocupación			
Ambos Sexos	5.7	5.6	6.8
Hombres	4.9	4.9	5.2
Mujeres	7.5	7.4	9.3
Categoría Ocupacional			
Ambos sexos			
Asalariados	65.6	65.8	65.3
Cuenta Propia	19.6	19.6	19.0
Servicio Doméstico	4.3	4.1	10.0
Patrones y familiares sin remuneración	10.5	10.6	5.7
Mujeres			
Asalariados	61.0	61.9	44.9
Cuenta Propia	18.0	17.9	22.2
Servicio Doméstico	13.3	12.6	27.2
Patrones y familiares sin remuneración	7.7	7.6	5.7
Rama de actividad			
Agricultura	20.6	20.6	21.4
Industrias y construcción	23.5	23.5	23.8
Comercio	19.1	19.0	20.5
Servicios	25.6	25.4	28.6
Otras ramas (resto)	11.2	11.5	5.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEC, 1997. Tabulaciones especiales.

CUADRO 14.7

Comparación de indicadores de pobreza y de cobertura de salud entre costarricenses y nacidos en Nicaragua. 1997
(absolutos y porcentajes)

Indicador	Población total	Costarricenses	Nacidos en Nicaragua
Total pobres	23.5	23.6	26.3
Extrema pobreza	6.5	6.6	6.7
No satisface necesidades básicas	17.0	17.1	19.6
Sin ingresos	1.5	1.4	3.4
Total no pobres	75.0	74.9	70.3
% de no asegurados	17.9	17.1	43.6
Consultas CCSS en 1987	5,918,270		2,193 ^{a/}
Consultas CCSS en 1992	6,129,523		17,379 ^{a/}

a/ La cifra que corresponde al total de extranjeros "sin convenio" y "por cuenta del Estado".

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEC, 1997. Tabulaciones especiales y Caja Costarricense del Seguro Social, Información Biomédica, Encuesta de Consulta Externa 1987 y 1992.

“Cuidado con el estereotipo de que todos los migrantes son delincuentes”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

década del 80. Debido a este incremento ocupan el tercer lugar en el ranking latinoamericano, posición que hasta 1980 mantenía Sur América (CELADE/ CEPAL, 1998a; Pellegrino, 1995).

► El perfil de los migrantes

El Cuadro 14.9 muestra las características sociodemográficas y ocupacionales de la población centroamericana empadronada en el Censo de 1990 de Estados Unidos. No aparecen los nacidos en Costa Rica, porque debido a su escaso número no se incluyeron en la publicación sobre la población extranjera que editó el *Bureau of Census* de Estados Unidos¹³.

Más del 80% de los centroamericanos se concentran en edades potencialmente activas; sólo los nicaragüenses tienen una proporción algo menor, porque entre ellos el 17% corresponde a niños menores de 14 años. La población panameña, debido a que tienen mayor cantidad de migrantes antiguos, presenta también una proporción más alta de personas de 65 años y más. La mayor presencia femenina se da entre los originarios de Panamá, Honduras y Nicaragua, en orden decreciente. Entre los salvadoreños y guatemaltecos predominan los varones.

Cerca de la mitad de los movimientos migratorios correspondían grupos familiares. Esta situación se confirma al observar el porcentaje de

familias que llegaron durante los últimos tres años, es decir entre 1987 y 1990, y la alta representación de familias con niños menores de 18 años de edad. Entre los nacidos en Nicaragua, ambos porcentajes alcanzan su máximo.

Las políticas de inmigración de Estados Unidos en los años 80, en particular el IRCA de 1986¹⁴, favorecieron la reunificación familiar y, por ende, la migración de familias y tuvieron consecuencias, tanto en la magnitud como en la modificación de la composición de los flujos. Ambos aspectos se reflejan en la información levantada en el Censo de 1990.

Más de la mitad de los centroamericanos que residían en Estados Unidos en 1990 no llegaron a completar la educación secundaria; no obstante, la cuota que tiene secundaria completa es bastante alta (37%) y los habilita para desempeñar, al menos, tareas manuales calificadas. Aproximadamente un 9% tiene estudios universitarios. Los nicaragüenses y panameños, estos últimos gracias, posiblemente, a que son los más antiguos, presentan un mejor perfil educativo. Todos los centroamericanos muestran altas tasas de participación en el mercado laboral estadounidense, situación que se verifica también entre las mujeres. Se destaca la alta proporción de ellas que se inserta en el mercado de trabajo: entre el 62% y el 65%, correspondiendo a las salvadoreñas el valor más alto.

► **Los migrantes forman parte de los sectores más postergados**

Los inmigrantes sufren con mayor intensidad la desocupación, que alcanza el 10% para el conjunto y se eleva al 12% entre los hondureños. En todas las nacionalidades, las mujeres presentan un mayor porcentaje de desocupación.

La mayor parte de los centroamericanos desempeña ocupaciones manuales calificadas en la producción, la reparación de bienes u operación de medios de transporte y maquinas para el traslado de materiales (31%); en segundo lugar, se insertan como trabajadores de los servicios y, por último, como técnicos, vendedores o administrativos. Mucho menor es el porcentaje que desempeña tareas de alta calificación, como profesiona-

les, directivos y gerentes, que sólo representa el 9.5%. Entre los panameños, un 25% realiza tareas de alta calificación. Esto, junto con una menor tasa de desocupación, se explica porque la mayoría son migrantes que llegaron a Estados Unidos antes de 1980. En el otro extremo están los salvadoreños y guatemaltecos con entre 6% y 7% en ocupaciones profesionales o gerenciales, pero con una importante cuota que trabaja en tareas de la producción, la reparación y el transporte, que requieren habilidades manuales de calificación operativa.

Los dos últimos indicadores del Cuadro 14.9, el ingreso per cápita familiar y el porcentaje de familias pobres, reflejan que los inmigrantes centroamericanos forman parte de los grupos más postergados en la sociedad norteamericana. El

CUADRO 14.8

Población nacida en países de Centroamérica y residente en Estados Unidos, Canadá y México según los censos. Alrededor de 1970, 1980 y 1990

Región y país	Estados Unidos			Incremento porcentual	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Total Centroamérica	113,913	331,219	1,098,021	190.8	231.5
Costa Rica	16,691	29,639	43,530	77.6	46.9
El Salvador	15,717	94,447	465,433	500.9	392.8
Guatemala	17,356	63,073	225,739	263.4	257.9
Honduras	27,978	39,154	108,923	39.9	178.2
Nicaragua	16,125	44,166	168,659	173.9	281.9
Panamá	20,046	60,740	85,737	203.0	41.2
Canadá	1981	1986	1996	1981-1986	1986-1996
Total Centroamérica	4,875	18,865	68,931	287.0	265.4
Costa Rica	415	660	1,652	59.0	150.3
El Salvador	1,775	11,245	39,020	533.5	247.0
Guatemala	1,530	4,325	13,270	182.7	206.8
Honduras	475	865	3,917	82.1	352.8
Nicaragua	270	1,270	8,545	370.4	572.8
Panamá	410	500	2,527	22.0	405.4
México	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Total Centroamérica	14,977	13,531	59,473	-9.7	339.5
Costa Rica	998	1,841	1,521	84.5	-17.4
El Salvador	1,213	2,055	5,215	69.4	153.8
Guatemala	6,969	4,115	46,005	-41.0	1018.0
Honduras	941	1,500	1,997	59.4	33.1
Nicaragua	3,673	2,312	2,566	-37.1	11.0
Panamá	1,183	1,708	2,169	44.4	27.0

Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, 1998; OIM/CEPAL/CELADE, 1998.

CUADRO 14.9

Estados Unidos: características sociodemográficas y económicas seleccionadas de la población nacida en los países de Centroamérica. 1990

Características sociodemográficas	Centroamérica ^{a/}	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población	1,133,978	465,433	225,739	108,923	168,659	85,737
Estructura por edad						
0 a 14	11.5	11.3	11.1	11.1	17.2	6.0
15 a 64	84.4	86.2	86.2	84.7	78.2	82.2
65 y más	4.1	2.6	2.7	4.1	4.6	11.8
Índice de masculinidad	96.1	106.9	105.5	79.2	93.1	66.8
Estado conyugal (población 15 años y más):						
Soltero	36.7	41.3	37.6	34.1	34.9	24.1
Casado	49.3	47.2	49.7	48.9	50.7	52.8
Separado/divorciado/viudo	14.1	11.5	12.7	17.0	14.4	23.1
Nivel de educación (población 25 años y más):						
Hasta secundaria incompleta	54.3	67.3	62.5	50.8	41.2	21.1
Secundaria completa	37.2	28.1	31.7	40.9	44.1	59.4
Universitario o superior	8.5	4.6	5.8	8.3	14.6	19.5
Población que llegó en los últimos 3 años (total hogares)						
Porcentaje de familias	31,972	9,564	5,800	2,991	9,181	2,867
Porcentaje de familias con niños menores de 18 años	79.1	78.3	74.3	74.3	89.9	68.4
Porcentaje de familias con niños menores de 18 años	61.1	51.8	55.5	57.4	73.6	59.9
Características laborales y económicas (población 16 años y más):						
Tasa de actividad	988,098	405,653	197,740	95,648	136,661	79,895
Tasa de desocupación	74.0	76.3	75.7	70.3	73.1	68.0
Mujeres 16 años y más:	10.2	10.5	10.3	12.1	9.9	8.1
Tasa de actividad	63.3	65.0	62.6	61.2	63.3	62.3
Tasa de desocupación	11.7	12.1	12.4	13.5	11.5	9.3
Ocupados 16 años y más:	653,089	276,345	133,867	58,696	89,694	48,313
Profesionales y gerentes	9.5	5.8	7.0	9.2	11.4	25.7
Técnicos, vendedores y Administrativos	20.1	15.1	15.4	21.1	27.7	37.3
Trabajadores de los servicios	29.8	34.1	31.3	29.8	23.2	18.7
Trabajadores calificados de la producción, reparación y transporte ^{b/}	31.0	33.4	35.9	30.4	29.3	14.8
Otras ocupaciones ^{c/}	9.6	11.5	10.4	9.5	8.3	3.5
Ingreso per cápita familiar en 1989 (U\$S)						
Población total	9,446	8,405	9,003	8,835	8,548	15,408
Población que llegó en los últimos 3 años	4,107	4,023	4,032	3,642	3,923	6,500
Pobreza total						
% de familias pobres ^{d/}	20.9	22.5	21.5	25.5	20.8	12.3
Llegaron en los últimos 3 años	37.1	34.4	34.4	42.9	40.5	35.5

CUADRO 14.9 (continuación)

a/ Incluye a Costa Rica, aunque no se publican datos para ese país por el escaso número de residentes en Estados Unidos.

b/ Incluye ocupaciones de precisión, operación de maquinaria, de ensamblaje y de supervisión de la producción, ocupaciones de reparación y operación de medios de transporte y de movimiento de materiales.

c/ Incluye ocupaciones agrícolas, forestales y de pesca, además de otras ocupaciones no calificadas.

d/ Cuando el ingreso durante 1989 está por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Bureau of Census, 1993.*

nivel de ingresos y las posibilidades de tener condiciones de vida adecuadas mejoran a medida que aumenta la permanencia en ese país.

Los panameños se destacan por poseer el mayor ingreso per cápita familiar, que prácticamente el doble de los demás centroamericanos, aún entre los que llegaron durante los tres años anteriores al censo. Por eso, son ellos los que sufren con menor intensidad la pobreza: 12% del total son pobres y 36%, entre los más recientes. En cambio, los hondureños tienen menores ingresos y mayor incidencia de la pobreza; el 25% de los hogares no cubren los gastos de alimentos y servicios básicos y entre los que llegaron durante los últimos tres años el porcentaje se eleva al 43%. Luego, salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses, en orden descendente, presentan proporciones similares de condiciones de pobreza: entre el 23% y el 21% del total. Sin embargo, los nicaragüenses que llegaron más recientemente tienen la mayor cuota de pobres, casi similar a la de los hondureños (41%).

La última información disponible, para el año 1996, señala tres tendencias recientes: aumento de la presencia femenina, de la población con doce o más años de estudios (aumenta del 46% al 53% entre 1990 y 1996) y una mayor presencia de población migrante adulta (OIM/CEPAL/CELADE, 1998).

La importancia de las remesas en los países de emigración

Uno de los impactos más importantes de la emigración sobre los principales países emisores de Centroamérica es el envío de remesas y los ahorros de los propios migrantes. Las remesas son habitualmente recibidas por la familia del migrante y se destinan, sobre todo, al consumo del hogar, mientras que los ahorros acumulados durante el período que el migrante pasa en otro país frecuentemente son invertidos en mejorar o iniciar una nueva actividad productiva cuando

regresa a su país de origen.

Los montos de las remesas aumentaron en todos los países. En El Salvador incrementaron más de diez veces su valor entre 1980 y 1985. Durante el periodo más reciente, entre 1990 y 1996, por lo menos se triplicaron en todos los países. El Salvador continúa siendo el principal país de recepción de remesas, superando ampliamente a los demás. En 1996 recibió casi el doble de las remesas combinadas de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto corresponde a un monto tres veces mayor al de Guatemala, ocho superior al de Honduras y diez veces mayor al de Nicaragua respectivamente (Cuadro 14.10).

Si se observa el peso que representan las remesas en los diferentes agregados económicos se comprueba que El Salvador es el más dependiente de ese beneficio de la emigración. En 1996 las remesas representan el 16% del PIB, casi el 60% de sus exportaciones y más de la tercera parte de lo que importa. Con respecto al valor de su principal producto de exportación, el café, los montos de las remesas comienzan a superarlo a partir de 1990 y llegan a triplicarlo en 1996. También es impresionante la contribución de las remesas para la superación del déficit comercial de ese país: en los últimos seis años representan entre el 65% y el 83% de la brecha comercial externa. Varios estudios sostienen que en El Salvador, las remesas han permitido amortiguar la crisis del sector externo y se han convertido en la principal fuente de divisas del país (García, 1996; García, s/f). ¿Serán también el motor de crecimiento económico de este país?

En los demás países, las remesas adquieren una creciente importancia en los últimos años. En Guatemala llegan a representar el 3.2% del PIB en 1996, el 16% de las exportaciones y el 49% de su balanza comercial. Honduras presenta un aporte similar de las remesas al PIB, pero menor en relación con lo exportado; en 1996, las remesas representaban el 66% de la brecha comercial. En Nicaragua, equivalen al 4.6% del

CUADRO 14.10

Participación de las remesas familiares en la economía de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. 1980, 1985, 1990, 1995-1996

Indicador	1980	1985	1990	1995	1996	Incremento porcentual 1980-1985	Incremento porcentual 1985-1990	Incremento porcentual 1990-1995
El Salvador								
Remesas (millones de US\$)	10.9	126.3	357.5	1,060.8	1,086.6	1,058.7	183.1	196.7
% PIB	0.3	3.2	7.9	16.1	16.0	966.7	146.9	103.8
% exportaciones totales	1.0	18.6	55.5	63.9	59.9	1,760.0	198.4	15.1
% café	1.8	27.2	137.4	293.1	320.5	1,437.3	404.4	113.3
% importaciones	1.2	14.1	27.3	33.3	35.1	1,075.0	93.6	22.0
% déficit comercial		44.6	54.9	65.3	82.9		23.1	18.9
Guatemala								
Remesas (millones de US\$)			96.5	349.7	362.7			262.4
% PIB			1.3	3.3	3.2			153.8
% exportaciones totales			8.0	16.2	16.3			102.5
% café			30.5	64.9	76.8			112.6
% importaciones			6.8	11.5	12.5			69.1
% déficit comercial			39.5	38.6	49.0			-2.3
Honduras								
Remesas (millones de US\$)			50.0	120.0	128.4			140.0
% PIB			1.6	3.0	3.0			87.5
% exportaciones totales			5.6	8.3	8.0			48.2
% café			14.0	56.0	50.4			301.0
% importaciones			5.5	7.6	7.4			38.2
% déficit comercial			53.0	61.9	66.0			16.8
Nicaragua ^{a/}								
Remesas (millones de US\$)				75.0	95.0			850.0
% PIB				4.0	4.6			666.7
% exportaciones totales				14.1	14.1			213.3
% café				57.1	82.2			272.3
% importaciones				8.6	9.0			592.3
% déficit comercial				17.0	19.3			1,106.3

a/ El incremento corresponde al período 1992-1996.

Fuente: CEPAL, 1998.

PIB, al 14% de las exportaciones y al 19% del déficit comercial y es preciso destacar que este monto se incrementó casi diez veces desde 1992 a 1996. En todos los países el valor que las remesas representan en relación con su producto líder de exportación ha venido creciendo y, en 1996, equivale a alrededor del 80% del café exportado en Guatemala y Nicaragua y a la mitad del valor del banano exportado en Honduras.

Las remesas y el alivio de la pobreza en El Salvador

Alrededor del 15% de los hogares salvadoreños recibieron remesas a lo largo de esta década.

En 1997, los hogares recibían en promedio un monto equivalente a casi 13,000 colones salvadoreños al año (US\$1,485), lo que se traduce en 2,800 colones (US\$ 320) por cada miembro de esos hogares. Ese monto representaba el 34% del ingreso per cápita del conjunto de los hogares salvadoreños, proporción algo menor que la correspondiente a 1991.

El porcentaje de hogares urbanos que recibe remesas es algo superior al de los rurales, pero la diferencia desaparece cuando se trata de familias encabezadas por una mujer; tanto entre las jefas urbanas como rurales, la proporción se eleva al 23% frente a un 11% correspondiente a los

CUADRO 14.11

El Salvador: evolución del porcentaje de hogares y de personas que reciben remesas. 1991-1997

Indicador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total de hogares (en miles)	1,079	1,085	1,092	1,157	1,169	1,235	1,265
Porcentaje que recibe remesas	13.8	15.4	14.4	15.6	15.3	15.1	14.6
Total de personas (en miles)	5,166	5,174	5,192	5,373	5,464	5,788	5,911
Porcentaje que recibe remesas	13.6	15.6	14.6	15.6	15.0	15.2	14.5
Monto promedio mensual de remesas (en colones) ^{a/}							
Remesas por hogar	687.68	662.67	664.15	812.15	855.26	990.95	1,077.45
Remesas per cápita	145.74	137.23	137.94	173.92	186.93	209.86	232.21
Relación remesa per cápita sobre ingreso per cápita total ^{b/}	39.8	37.7	34.3	32.3	32.0	32.8	34.4

a/ El tipo de cambio respecto al dólar estadounidense se mantuvo estable entre 1991 y 1997. Un dólar estadounidense equivale a aproximadamente 8.75 colones salvadoreños.

b/ Porcentaje que representa el monto de remesa promedio por persona en los hogares que reciben remesas, en relación con el ingreso per cápita del conjunto de la población.

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples de El Salvador, 1991-1997.

hogares con jefe varón (DIGESTYC, 1997; DIGESTYC, 1991).

Entre los hogares que no son pobres, la proporción que recibe remesas es superior a la de los pobres. Entre los primeros, un 17% recibe remesas frente a un 12% de los pobres y sólo un 8% de los que sufren condiciones de indigencia o pobreza extrema. Cuando se compara la incidencia de la pobreza entre los hogares que reciben y que no reciben remesas, se verifica que ellas juegan un papel importante para que las familias logren mejorar sus condiciones de vida (Cuadro 14.12). En 1997, el 49% de los hogares que no recibían remesas vivía en situación de pobreza mientras que entre los que sí recibían ese beneficio el porcentaje era de un 40%. El papel de las remesas para paliar la pobreza es más definitorio en las zonas rurales, que es justamente donde tiene mayor incidencia. Allí, entre los hogares perceptores de remesas la presencia de los pobres baja al 49% frente a un 64% que sufre esa situación entre las familias que no las perciben.

En conclusión, la emigración de uno o más miembros de la familia parece responder a una estrategia de minimización de los riesgos y contribuye a amortiguar las carencias, mediante el aporte solidario que hacen los migrantes a sus parientes que permanecen en el lugar de origen. La magnitud e incidencia de la pobreza y de la

indigencia aumentaría, especialmente en el área rural, si no se hubiera producido la salida de parte de la población y el posterior envío de remesas a El Salvador. Por otra parte, la información de la Encuesta de Hogares permite comprobar que en los hogares más pobres el monto de las remesas representa una proporción muy significativa del ingreso total del hogar permitiéndole su supervivencia.

Un nuevo dilema regional: el retorno forzado desde Estados Unidos y México

En los años recientes se han incrementado las restricciones para el ingreso de los centroamericanos tanto en los países de destino, principalmente Estados Unidos, como en los de tránsito, como México; como consecuencia, han aumentado las deportaciones.

Cuando los migrantes centroamericanos indocumentados son deportados desde Estados Unidos, los transportan directamente a sus países de origen en aviones especiales; cuando la deportación se produce en México, durante su tránsito hacia el país del norte, son enviados a la frontera centroamericana más próxima, la de Guatemala-México, independientemente de su nacionalidad.

CUADRO 14.12

El Salvador: hogares pobres y no pobres según reciban o no remesas. 1997
(absolutos y porcentajes)

Situación de pobreza ^{a/}	Total de hogares	Sí reciben remesas	No reciben remesas
Total país	1,265,365	185,255	1,080,110
% hogares pobres	48.1	40.2	49.4
% hogares no pobres	51.9	59.8	50.6
Urbano	748,336	112,872	635,464
% hogares pobres	38.7	34.7	39.4
% hogares no pobres	61.3	65.3	60.6
Rural	517,029	72,383	444,646
% hogares pobres	61.6	48.7	63.7
% hogares no pobres	38.4	51.3	36.3

a/ Se consideran pobres a los hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos y servicios, vestimenta, etc. Se distinguen: a) los que sufren pobreza extrema: hogares cuyos ingresos son menores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y b) los que sufren pobreza relativa: hogares cuyos ingresos superan el costo de la CBA, pero son menores que el costo de la Canasta Ampliada, que incluye gastos de transportes vestimenta y servicios. El costo de la canasta ampliada es igual al doble del de la CBA.

Fuente: *Elaboración propia con datos de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples de El Salvador 1997. Tabulaciones Especiales.*

“En el tema de migraciones uno podría también aplicar una perspectiva de género al formularse esta pregunta: ¿en las regiones donde existe expulsión de mano de obra masculina, qué pasa con las mujeres?”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
MUJERES, NICARAGUA

RECUADRO 14.4

Impactos y usos de las remesas

Además de contribuir a mejorar el nivel de vida de las familias, las remesas tienen otros impactos relevantes para el desarrollo. Tienen efectos multiplicadores sobre el ingreso y el consumo de sus comunidades de origen; sobre el mejoramiento de la infraestructura comunitaria vial, de educación y servicios sanitarios básicos; aumentan las posibilidades de educación, de acceso a servicios de salud y a mejoras a las viviendas de las familias receptoras. En segundo lugar, pueden emplearse para crear o reforzar empresas productivas, generando así, nuevas fuentes de trabajo.

La relación entre emigración, envío de remesas y formación de microempresas en El Salvador ha sido estudiada por varios autores. Las microempresas pueden ser creadas por emigrantes que retornan e invierten los ahorros generados durante su estadía en Estados Unidos o por familiares de los migrantes que utilizan las remesas para ello. Los resultados destacan la importancia de la capacitación adquirida por los migrantes durante su permanencia en Estados Unidos y de la utilización de tecnología proveniente de ese país. También

señalan que las remesas tienen importancia no sólo para generar microempresas, sino para posibilitar su supervivencia.

Aunque hay consenso en que las remesas se destinan fundamentalmente para la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares que las reciben, todavía sigue vigente la discusión acerca de los mecanismos para impulsar un uso más racional o productivo de ellas.

Según la CEPAL, los mecanismos implementados hasta ahora con el objetivo de fomentar el uso productivo de remesas han tenido resultados muy limitados. Entre estos mecanismos se encuentran las cuentas en dólares para los emigrados y los fondos de inversión para ellos y sus familiares. Sin embargo, se comprobaron resultados alentadores cuando los proyectos son financiados por remesas colectivas.

Fuente: CEPAL, 1998; Lungo y otros, 1997; Baires e Innocenti, 1993; Portes y Guarnizo, 1991; López y Seligson, 1991.

Aumentan las deportaciones y rechazos

Los datos provenientes del *Immigration and Naturalization Service* del Departamento de Justicia de Estados Unidos, reflejan que el número de inmigrantes centroamericanos admitidos entre 1985 y 1991 ha ido en aumento, alcanzando en ese último año 111,093; a partir de allí comienza a descender la cantidad, que se reduce a 44,300 en 1996. La misma tendencia presenta el total de inmigrantes, incluidos los mexicanos. El número de centroamericanos deportados desde los Estados Unidos aumentó durante la década actual, pues pasó de 36,494 en 1992 a 47,836 en 1996 (Cuadro 14.13). Mientras tanto, las expulsiones y rechazos de México se mantuvieron estables y disminuyeron levemente entre 1996 y 1997. No obstante, el volumen de deportaciones desde este país de tránsito es elevado e involucró a más de 100,000 centroamericanos por año entre 1990 y 1996 (U.S. Department of Justice, 1997).

Según estiman funcionarios de la Dirección de Migraciones de Guatemala, se están recibiendo vuelos desde Estados Unidos con un promedio de 40 a 50 personas por día y la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala, en su mensaje en el Día del Migrante, en setiembre de 1998, señaló que 150 centroamericanos son deportados diariamente

desde México. En El Salvador, los aviones con deportados, denominados "jpats", llegan semanalmente con un promedio de 50 a 70 salvadoreños. Entre los deportados desde Estados Unidos, la mayoría son migrantes indocumentados, pero también llegan con ellos exconvictos que cumplieron condena por violar leyes de distinta gravedad, desde homicidios hasta infracciones por ebriedad.

Los países receptores tienen en ejecución algunas iniciativas de apoyo de emergencia para cuando los migrantes llegan, y un programa para la reinserción de este nuevo grupo de desarraigados; en El Salvador cuentan con la asistencia técnica de la OIM y se conformó una Comisión Mixta integrada por el Gobierno de El Salvador, las iglesias, las ONG, las universidades y académicos, la empresa privada y la OIM. Sin embargo, estas respuestas son pequeñas en relación con la magnitud del problema.

Consecuencias del retorno forzado

Una de las consecuencias no deseadas de los rechazos y las deportaciones forzadas es el aumento de la migración indocumentada y el desarrollo de mecanismos irregulares para evadir los controles y barreras de todo tipo y para evitar el paso de las fronteras sin la documentación exigida. Otra consecuencia nefasta, relacionada con

CUADRO 14.13

Estados Unidos: extranjeros en situación de ser deportados y efectivamente deportados. 1992 y 1996

Región y país	En situación de ser deportados	Efectivamente deportados	
	1996	1992	1996
Total América Latina	1,636,246	36,494	47,836
Total Centroamérica	23,906	5,774	7,636
Belice	200	97	88
Costa Rica	173	42	47
El Salvador	7,714	1,962	2,360
Guatemala	6,659	1,409	1,980
Honduras	7,712	1,849	2,693
Nicaragua	1,268	310	382
Panamá	180	105	86
México	1,598,016	26,468	35,428
Países del Caribe	9,381	2,465	3,084
Países de América del Sur	4,943	1,787	1,688

Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Department of Justice, 1997.

la anterior, es la proliferación de organizaciones y personas que trafican con la necesidad de traslado de los migrantes, atentando contra los derechos humanos más elementales de las personas.

El problema de la recepción e inserción adecuada de los deportados en los países de Centroamérica se ha convertido en uno de los dilemas actuales de mayor importancia dentro de la cuestión migratoria. Guatemala tiene una situación especial, debido a su ubicación geográfica lindante con México. Se ha convertido en un país de tránsito, destino, emisión y devolución de migrantes en situación irregular. Por su territorio transitan una gran diversidad de migrantes de la región y extraregionales, muchos de ellos guiados por traficantes organizados conocidos popularmente como *coyotes* o *polleros*, que intentan ingresar a Estados Unidos atravesando el territorio mexicano. La frontera con México, de 960 kilómetros de extensión, complica el control y la resolución de los problemas que trae aparejada la deportación terrestre desde México, no solo de guatemaltecos, sino también del resto de los centroamericanos. Los mecanismos que se utilizan para lucrar con el tráfico de migrantes son complejos, ya que se han identificado diversas modalidades y tipos de organización: redes internacionales, redes locales de apoyo y coyotes o polleros independientes (OIM, 1998).

Las verdaderas víctimas de las restricciones migratorias, de los traficantes y de los procedimientos de deportación son los propios migrantes. Son rostros de mujeres, hombres, niños y ancianos que intentan eludir la pobreza, procurando trasladarse al norte en búsqueda de mejores oportunidades. Para el indocumentado, a las penurias que debe superar para atravesar la frontera se suma otro sufrimiento cuando es detenido y deportado, muchas veces en condiciones inhumanas. Es más, si es detenido lejos de la frontera con Guatemala, puede llegar a ser encarcelado junto con delincuentes comunes por varios días. Los lugares de la frontera guatemalteca adonde son trasladados en buses desde México son muchos, pero la situación de Tecun Umán es una de las más dramáticas. Allí, para responder a las necesidades mínimas de los deportados, la orden de misioneros scalabrinianos fundó, en 1994, un Centro de Asistencia al Migrante que posteriormente se trasladó a un nuevo predio y se denominó *La Casa del Migrante*. Los testimonios de los que allí llegan son estremecedores y para muchos de ellos la resolución de su situación es difícil: en la zona no hay trabajo, los originarios de otros países de Centroamérica

no tienen medios para volver y, entonces, las opciones son circulares, o vuelven a intentar pasar la frontera para llegar a Estados Unidos o se ven impelidos a sobrevivir por cualquier medio.

La reciente legislación migratoria en Estados Unidos

Tres cuerpos legislativos sancionados por el Congreso de Estados Unidos durante 1996 introdujeron restricciones a la inmigración y expresan su actual estrategia en materia migratoria: la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA); la Ley de Antiterrorismo y para la Pena de Muerte Efectiva (AEDPA) y la Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y la Oportunidad de Trabajo (Welfare Reform Act) (Recuadro 14.5).

En los últimos años, la relación política en materia migratoria entre los países de la región y los Estados Unidos ha estado centrada en los impactos de esta nueva legislación. El tema de los indocumentados, la inestabilidad migratoria de los ciudadanos de origen centroamericano y el problema de las deportaciones estuvieron presentes en las conferencias regionales sobre migración y constituyen cuestiones de alta significación política para los gobiernos del istmo.

Sin embargo, en noviembre de 1997, el congreso estadounidense sancionó la ley NACARA, cuyo objetivo fue otorgar ciertos beneficios migratorios y suavizar la deportación de nicaragüenses, cubanos y originarios de la ex URSS. Las organizaciones de migrantes estiman que alrededor de 70,000 nicaragüenses podrían beneficiarse con esta ley. A fines de 1998, la ley NACARA se hizo extensible a los ciudadanos de origen salvadoreño, existiendo hasta el momento una reglamentación provisional. Se espera que esta ley se extienda y contribuya a revertir y aliviar la situación migratoria de los centroamericanos, afectados injustamente por la reforma de la legislación migratoria de 1996. No obstante, recién cuando haya finalizado su período de ejecución, en marzo del año 2,000, podrá evaluarse el impacto real de la ley NACARA.

Las políticas migratorias en Centroamérica

La legislación migratoria de los países centroamericanos se limita a establecer categorías de admisión, requerimientos y procedimientos para entrar o permanecer en cada país y delega la administración de esas políticas en las Direcciones Nacionales de Migración.

RECUADRO 14.5

Principales aspectos de la nueva legislación migratoria de Estados Unidos: IIRIRA, AEDPA, Welfare Reform Act

- ▶ Se autoriza la remoción expedita sin audiencia de los migrantes no autorizados, a menos que presenten una demanda de asilo creíble o demuestren una permanencia continua de dos años.
- ▶ Se elimina la distinción entre “exclusión” y “deportación”.
- ▶ Se crean nuevas instancias de decisión administrativas que no pueden ser revisadas por los tribunales.
- ▶ Se amplía la definición de delito agravado.
- ▶ Se restringen las normas para suspender la deportación.
- ▶ Aumentan las penas por violaciones a las leyes de inmigración.
- ▶ Se excluye a los migrantes autorizados a acceder al ingreso suplementario de la Seguridad Social y a los cupones para compra de alimentos hasta que obtengan la naturalización. (Posteriormente, en mayo de 1997, el Congreso y el presidente Clinton acordaron mantener el “Supplemental Security Income and Medicaid” para los inmigrantes ilegales discapacitados que llegaron antes de 1996).
- ▶ Los migrantes autorizados que llegaron después de la promulgación de la Ley de Bienestar Social, estarán excluidos durante cinco años de la mayoría de los programas federales para los necesitados, incluido el Medicaid.
- ▶ La legislación sobre asistencia social es modificada para hacer algunas excepciones para cónyuges maltratadas o hijos de migrantes abandonados.
- ▶ Aumentan considerablemente los ingresos requeridos a los patrocinadores de migrantes y el compromiso obliga al fiador hasta que el migrante se naturalice o acumule diez años de empleado.
- ▶ Se vuelven más exigentes los requisitos de admisibilidad: los extranjeros que han permanecido menos de un año sin autorización se consideran inadmisibles por un período de tres años; si permanecieron un año o más, la inadmisibilidad se extiende a diez años y si han estado previamente convictos de un delito grave con agravantes, ésta se hace permanente.
- ▶ Los migrantes sin autorización no son elegibles para los beneficios de la seguridad social o para la educación post-secundaria.
- ▶ Se implementarán programas piloto para verificar la elegibilidad para el empleo.
- ▶ Se autoriza al Procurador General a celebrar convenios con agencias estatales o privadas para cumplir funciones que anteriormente eran exclusivas de los agentes federales de inmigración.

Fuente: *Estudio Binacional México – Estados Unidos. 1996.*

Sin embargo, ha habido avances, aunque precarios, tanto en relación con la circulación de personas, como con el desarrollo de instancias regionales sobre la cuestión migratoria. Por ejemplo, el acuerdo establecido entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en el documento CA4, permite el traslado de sus ciudadanos entre esos países sin visa y en forma gratuita. En enero de 1999, momento de la elaboración final de este informe, la República de Guatemala impuso restricciones a la aplicación del CA4 para los ciudadanos salvadoreños, que incluyen la reducción del período de permanencia y de los departamentos de Guatemala donde pueden trasladarse. Esta decisión fue adoptada por el Gobierno de Guatemala con el propósito de controlar el tránsito de indocumentados hacia los países del norte.

Organismos regionales sobre políticas migratorias

La importancia de las políticas migratorias para el proceso de integración regional comienza a ser reconocido en América Central. En los últimos años se suscribieron acuerdos bilaterales y se crearon distintas instancias y organismos regionales, cuyo objetivo es acordar políticas y acciones centroamericanas y también con aquellos países que son el principal destino de los movimientos extraregionales.

Conferencia Regional sobre Migración o “Proceso Puebla”

En febrero de 1996, los presidentes de los países de México y Centroamérica (incluyendo a Belice y Panamá) suscribieron el acuerdo conocido como Tuxtla II. En este se reconoce la importancia de atender las cuestiones migratorias y la coordinación de acciones en el marco de los procesos del desarrollo económico y social de los países. En marzo de 1996 se realizó en Puebla, México, la “Primera Conferencia Regional sobre Migración” a la que se incorporaron también Estados Unidos y Canadá. En dicha conferencia, los países explicitaron la necesidad de continuar el diálogo constructivo con respecto a la temática migratoria, así como fortalecer la cooperación regional en el tratamiento y administración de los fenómenos de movilidad territorial de la población.

Posteriormente, en marzo de 1997, los representantes de los gobiernos de esos países se reunieron en Panamá, adoptando el “Plan de Acción de Panamá” y acordando constituir el Grupo

Regional de Consulta sobre Migración, como instancia técnica y operativa de la Conferencia, con el fin de avanzar en la instrumentación de las acciones previstas en el plan. Los temas contenidos en el mismo se refieren a las políticas migratorias, las vinculaciones entre desarrollo y migración, el tráfico de migrantes, la cooperación internacional para el retorno de emigrantes extra-regionales, los derechos humanos de los migrantes y la cooperación técnica.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su carácter de organismo internacional especializado en el tema, ha venido prestando cooperación y apoyo a los gobiernos que integran la Conferencia Regional. Diversas acciones ya se han concretado en el marco de este foro, que ha mantenido su continuidad y cuyo encuentro más reciente, en El Salvador en enero de 1999, centró su atención en los efectos de huracán Mitch.

La Secretaría General del SICA

La Secretaría General del SICA tiene entre sus funciones asegurar la coordinación general de las instituciones regionales y la cooperación financiera y técnica entre los países. Así, apoya diversos ámbitos sectoriales específicos y uno de ellos es la Organización de Directores Generales de Migración (OCAM). La Secretaría realiza el seguimiento de la temática migratoria en los acuerdos y cumbres presidenciales de la región.

La OCAM

La creación de la OCAM, que posteriormente se denominó Comisión Centroamericana de Directores de Migración, fue acordada durante la primera reunión de Directores Generales de Migración de Centroamérica, celebrada en San José de Costa Rica, el 4 y 5 de octubre de 1990, de acuerdo con el marco que los presidentes de la región habían establecido en el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA). El objetivo de la OCAM, cuya Secretaría Técnica está a cargo de SICA, y cuenta con la asistencia de la OIM, es establecer un foro de carácter permanente para adoptar decisiones y acciones regionales, que se orienten a perfeccionar los sistemas migratorios del istmo y faciliten el tránsito de nacionales entre los distintos países que la conforman, a fin de contribuir con el proceso de integración y preservar la integridad territorial de Centroamérica.

Entre los avances logrados se pueden citar la adopción de la tarjeta unificada de control migratorio en todos los países; el desarrollo del proyecto PROCAM, encargado a la OIM, cuyo objetivo es tecnificar y armonizar los sistemas de control migratorio, compatibilizar y mejorar la legislación y capacitar al personal encargado de estos asuntos.

El tema migratorio en las Cumbres Presidenciales

Ya en la II Reunión de Presidentes Centroamericanos de 1987 y en el Acuerdo de Paz de Esquipulas II, aparece la preocupación por la protección y asistencia a los refugiados y desplazados y la necesidad de gestionar el apoyo de la comunidad internacional. Posteriormente, los presidentes han discutido el tema de la repatriación y reinserción de las poblaciones desarraigadas, ambos presentes en la mayoría de las cumbres presidenciales hasta mediados de la actual década.

A comienzos de los años 90 aparece también la preocupación por la necesidad de “regular y ordenar los flujos migratorios en, hacia y desde el área, dentro de la más estricta observancia de los Derechos Humanos”¹⁵. También se instruye a las autoridades de cada país, a fin de que inicien acciones para armonizar la legislación migratoria, establecer un formato común para pasaportes y documentos de control migratorio, diseñar un proyecto centroamericano de informática para el control migratorio y simplificar los trámites para facilitar la movilidad de las personas y el comercio intrazonal de mercancías. Acorde con los cambios en la región, durante las últimas reuniones la temática migratoria se ha centrado en los movimientos intraregionales y en el tratamiento humanitario de los emigrantes que residen en los Estados Unidos. No obstante, se evidencia un desfase entre los acuerdos presidenciales y su ejecución por parte de los países y las instancias regionales.

La presencia de las organizaciones no gubernamentales en la cuestión migratoria

A lo largo de las últimas décadas, las ONG de los países centroamericanos han desarrollado una continua acción humanitaria, al margen de posiciones ideológicas y políticas, en la asistencia y promoción de programas con los migrantes. Durante la década de los 80, jugaron un papel clave en la asistencia y protección de las poblaciones desarraigadas, tanto en sus propios países

como fuera de ellos. Varias ONG fueron contraparte de ACNUR y otras agencias internacionales para la ejecución de proyectos, desde la ayuda directa para la sobrevivencia hasta la capacitación y organización comunitaria para iniciativas productivas. Actualmente, en los países que sufrieron conflictos armados trabajan en programas de reinserción de repatriados, desmovilizados y desplazados internos y, en países receptores, como Costa Rica, realizan una amplia gama de acciones para apoyar la integración y el respeto de los derechos humanos de los migrantes nicaragüenses. La problemática de los migrantes indocumentados que son devueltos a sus países de origen desde Estados Unidos y México, es uno de los aspectos que actualmente atienden en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

En la III Conferencia Regional sobre Migración, realizada en Canadá en 1998, 27 organizaciones no gubernamentales de todos los países centroamericanos, Canadá, México y Estados Unidos, presentaron una declaración conjunta en la que manifestaban la necesidad de considerar las relaciones entre migración y desarrollo, atacando las causas estructurales de la migración, como la pobreza; de fortalecer líneas de acción para garantizar los derechos humanos de los migrantes, tanto en los países expulsores como receptores y de prestar especial atención a la problemática de la feminización de la pobreza y la consecuente participación creciente de las mujeres en los movimientos poblacionales. Asimismo pusieron a consideración de los gobiernos reunidos en ese foro, una propuesta sobre mecanismos de cooperación y participación activa de las ONG en el proceso de la Conferencia Regional.

Principales desafíos

El principal desafío es reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar hacia otros países dentro o fuera de la región. Ello implica conciliar los procesos de modernización e integración económica con una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo y mejorar las oportunidades de trabajo y el acceso a condiciones de vida dignas para todos los sectores sociales. Las múltiples interrelaciones entre migración, integración y desarrollo plantean desafíos a largo plazo. Pero, entretanto ¿qué hacer en un mundo globalizado mientras cambian las reglas de juego económicas internacionales? ¿Qué hacer mientras se consolida el proceso de integración regional? ¿Qué hacer mientras se avanza en

el desarrollo sustentable de las áreas y grupos poblacionales más postergados?

► En el ámbito de las políticas migratorias es imprescindible que, a partir del reconocimiento del nuevo escenario centroamericano, se conciben políticas integrales y concertadas, tanto a nivel nacional, regional y extraregional. Las políticas unilaterales ya no tienen efecto y es necesario acordar acciones y mecanismos entre los países expulsores y receptores. En ese sentido, el fortalecimiento de las instancias regionales de coordinación en materia migratoria se vuelve de vital importancia.

► Estas políticas, además de complementarse y coordinarse con políticas económicas y sociales, deberían incorporar acciones para combatir los peligros de la xenofobia y fortalecer la promoción de los derechos humanos de los migrantes.

► La disponibilidad de información adecuada y oportuna sobre los fenómenos migratorios y sus cambios es una condición indispensable para contar con diagnósticos rigurosos y con insumos que alimenten estrategias y políticas basadas en el conocimiento de la realidad sobre la que pretenden operar. En este punto estamos muy atrasados en Centroamérica. Es necesario mejorar y hacer compatible la medición del fenómeno mediante los instrumentos utilizados tradicionalmente: los censos de población, las encuestas a hogares y los registros continuos de ingresos y egresos internacionales. Existe la necesidad de realizar los censos en forma simultánea en todos los países de la región para captar inmigrantes y emigrantes en un mismo período, es decir, las dos caras de la migración. Las encuestas de hogares no se reconocen aún como un instrumento adecuado para seguir los procesos migratorios durante los períodos intercensales. En relación con el registro de movimientos internacionales, la mayoría de los países no han logrado informatizar los datos de todos los pasos de frontera, ni reconocer su importancia estadística mas allá de su finalidad de control administrativo.

► La conformación de un Sistema de Información Migratoria Regional, alimentado por las tres fuentes mencionadas, surge como un desafío impostergable. Es necesario hacer concordantes las definiciones conceptuales, los métodos de medición y el tratamiento informático; pero, además, se debe incorporar metodologías innovadoras para captar movimientos de carácter temporal y circular

que habitualmente no registran esas fuentes.

▮ El mejoramiento de los servicios migratorios es otro desafío posible de abordar en el corto plazo, a fin de facilitar las gestiones administrativas para los migrantes y brindarles información realista sobre las condiciones de admisión y permanencia en los países de destino.

▮ La capacitación de las personas que trabajan en los organismos gubernamentales vinculados a la cuestión migratoria es una condición fundamental para implementar un sistema que provea información de manera ágil, adecuada y oportuna, como así también para mejorar la atención y orientación de los migrantes.

Resulta impostergable concluir este capítulo señalando los desafíos inmediatos derivados del impacto del huracán Mitch y algunas de las medidas que podrían considerarse:

▮ Iniciar el diálogo abierto entre los países de la región y los principales receptores de migrantes centroamericanos, a fin de acordar medidas de urgencia para paliar el impacto migratorio y los efectos que la legislación estadounidense provocan sobre el envío de remesas y el aumento de la devolución a sus países de los centroamericanos indocumentados.

▮ Desarrollar un sistema de información para el monitoreo de las migraciones post-Mitch.

▮ Adoptar medidas que faciliten la regularización de la situación migratoria de los centroamericanos que están en Estados Unidos y otros países de destino, tal como fue solicitado en noviembre de 1998 por los presidentes de los países de la región. Esto contribuiría a garantizar la permanencia de los migrantes y aliviaría la presión que sufre Centroamérica después de Mitch. Como antecedente positivo de este tipo de medidas puede citarse el IRCA de 1986, que posibilitó regularizar la situación migratoria de alrededor de 2.5 millones de personas en Estados Unidos.

▮ Suspender las deportaciones para aliviar la presión poblacional en los países del área.

▮ Fortalecer el envío de remesas y su utilización productiva, mediante la agilización de las transferencias y la reducción de los costos para proyectos productivos, ya que ahora más que nunca se constituye en la principal fuente de ingresos para miles de familias centroamericanas.

▮ Desarrollar estudios para avanzar en el conocimiento de la relación entre los factores ecológico-ambientales y los movimientos territoriales de la población.

Notas

1 La Convención los define como aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y que no puedan o no quieran regresar.

2 Emanada del Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, realizado en Cartagena, Colombia en 1984.

3 CIREFCA, 1989 y Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 1993.

4 La información censal de los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá ha sido procesada por el Proyecto IMILA del CELADE. Desde comienzos de la década de los 70, CELADE sistematiza la información sobre población censada en América Latina, Canadá y Estados Unidos, en países distintos al de su nacimiento. No se dispone de información para

Belize, aunque más adelante se comenta su situación migratoria con base en otras fuentes. Lamentablemente, no todos los países centroamericanos levantaron censos en las tres fechas y además los años censales no coinciden estrictamente entre ellos. Esta situación dificulta la medición de los movimientos operados entre los países, tanto en relación con la inmigración como con la emigración intraregional.

5 El ACNUR estima que, en 1989, de los dos millones de personas desarraigadas, sólo 165,000 estaban reconocidas como refugiados (ACNUR, 1993).

6 Conviene aclarar que los valores de la migración neta deben tomarse solamente como ilustrativos de la tendencia, ya que están subestimados debido a que no se contabilizan a todos los centroamericanos que residen fuera de la región, se cuenta únicamente con datos de los países del continente americano y, por ende, no incluyen a los que emigraron hacia Europa y los restantes continentes. Por otra parte, no hay datos censales de Costa Rica para 1990, por lo que no se incluyen los inmigrantes extraregionales hacia ese país; sin embargo, se estima que su magnitud no alteraría demasiado el saldo negativo del conjunto de la región.

7 OIM/CEPAL/CELADE, Escobar Latapí, A.(1998). "Migración y Desarrollo en Centro y Norteamérica: Elementos para una Discusión" con base en Woods L. y otros (1997) "The Composition and Distribution of Ethnic Groups in Belize: Immigration and Emigration Patterns, 1980-1991" en Latin American Research Review.

8 La información proveniente de los Registros de Ingresos y Egresos Internacionales, producida por las Direcciones de Migración de los países, permite corroborar las tendencias antes descritas más que adoptar sus cifras absolutas, debido a las limitaciones ya señaladas. En Costa Rica reflejan un aumento del saldo durante el periodo 1990-1995 y una disminución entre esa fecha y la actualidad; en Nicaragua, parece revertirse su patrón expulsor a partir de principios de los 90 y, en El Salvador, se atenúa el saldo negativo de nativos también desde 1990. En los tres países aumenta la movilidad de la población, es decir, el total de movimientos de entradas y salidas, pero el balance entre ellos tiende a ser cada vez menor.

9 El periódico La República del 6/2/98 informa que "los trabajadores nicaragüenses realizan el 75% de las tareas agrícolas...Ellos son los encargados de levantar en su mayoría las cosechas de café, azúcar, banano, cítricos y melones".

10 En el caso de Costa Rica, se cuenta con los datos del último censo de 1984 y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1997, que son los únicos relevamientos que tienen cobertura nacional. Hay también gran cantidad de estudios o encuestas sobre la problemática migratoria, pero que se limitan a zonas determinadas o a estudios de casos. La Encuesta de Hogares registró 124,400 extranjeros residiendo en Costa Rica en 1997, de los cuales 90,300 habían nacido en Nicaragua. Por su parte, las estadísticas de la Dirección General de Migración y Extranjería presentan un total de 134,870 nicaragüenses residentes acumulados hasta mayo de ese mismo año, lo que induce a pensar que la encuesta capta mal a los migrantes. Conviene aclarar que estas cifras no son comparables, ya que lo que contabiliza el organismo migratorio son trámites realizados y no personas; es decir, que el total, que incluye

residentes permanentes, temporales, refugiados y asilados, personas con permisos temporales, rentistas y pensionados, corresponde al otorgamiento de cada estatus migratorio gestionado a lo largo del tiempo y no se actualiza con las bajas producidas al pasar las personas de una categoría a otra ni con las debidas a salidas del país o a fallecimientos. Si un individuo tuvo primero una residencia temporal y luego una permanente, se cuenta dos veces. Además, se contabilizan más de 15,000 refugiados, cuando las cifras de ACNUR son muy inferiores. Por otra parte, no se puede pretender que los datos provenientes de las Encuestas a Hogares que están diseñadas para captar fundamentalmente aspectos relativos al mercado de trabajo, reflejen rigurosamente la cantidad de migrantes. Como ya se señaló, esta fuente es útil para seguir tendencias y conocer estructuras relativas más que números absolutos. Por eso, se toman aquí para analizar las características de los migrantes.

11 "En Costa Rica, entre 1987 y 1997, el sector primario de la economía pierde paulatinamente peso en la absorción de la mano de obra, mientras que el sector terciario la gana, (...) especialmente debido al crecimiento del comercio". Este fenómeno es llamado por la OIT terciarización de la economía (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

12 Las tabulaciones especiales de la encuesta de hogares excluyen a los hijos de costarricenses nacidos en Nicaragua, que son considerados como nativos. Incluye a los naturalizados costarricenses, que son sólo el 16% del total. Algunas cifras tienen un coeficiente de variación superior al 15%.

13 Si bien no es posible estimar cuánto de esta migración captan los censos, ya que parte de los migrantes indocumentados pueden no registrarse, conviene señalar que el censo de 1990 tuvo una muy buena cobertura de inmigrantes gracias a la regularización previa de IRCA.

14 Immigration Reform and Control Act of November 6, 1986 (IRCA).

15 Declaración de Puntarenas, IX Reunión de Presidentes Centroamericanos, Costa Rica, Puntarenas, enero de 1991.

Capítulo 14
Los esfuerzos de las poblaciones:
las migraciones internacionales en
Centroamérica.

Investigadora: Alicia M. Maguid.

Convenio con la OIM.

BIBIOGRAFIA

PARTE I Una y muchas Centroaméricas

Capítulo 1 Sinopsis del Estado de la Región

- Aitkenhead, R. 1999. *Los esfuerzos empresariales de integración regional*. Guatemala. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Arrivillaga, A. 1999. "El caribe centroamericano, un escenario fragmentado de la plataforma continental". Guatemala. En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Bulmer-Thomas, V. 1987. *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CCAD. 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica 1998*. Costa Rica.
- CELADE. 1995. "América Latina: Proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025". Chile. *Boletín Demográfico* N° 56, julio 1995.
- CELADE. 1997a. "América Latina: Proyecciones de población 1950-2050". Chile. *Boletín Demográfico* N° 59, enero 1997.
- CELADE. 1997b. "América Latina: Población por años calendario y edades simples, 1995-2005". Chile. *Boletín Demográfico* N° 60, julio 1997.
- CELADE. 1997c. "Situación Demográfica de Centroamérica". En: Rosero, Luis et al. *De los mayas a la planificación familiar*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- CELADE. 1998. "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050". Chile. *Boletín Demográfico* N° 62, julio 1998.
- CEPAL. 1997a. *Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1997*. México.
- CEPAL. 1997b. *Panorama social de América Latina 1996*. Santiago. Documento LC/G.1946-P.
- CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago. Documento LC/G.1982-P.
- CIRCA. 1996. *Boletín informativo cuatrimestral*. Universidad de Costa Rica, San José. N°16-17, enero-diciembre de 1996.
- FLACSO; PNUD; UNOPS; PRODERE. 1995. *Análisis de la exclusión social a nivel departamental: Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. Costa Rica. Asociación Centroamericana de Comunicación para el Desarrollo Humano Hombres de Maiz.
- Gutiérrez, M. et al. 1999. *Vulnerabilidad ecológica y social en Centroamérica*. San José. Preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica.
- Jované, J. 1999. "La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana." En: Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Kunbar, R. y Nora L. 1999. *Why is inequality back on the agenda?* Washington D.C. Preparado para la conferencia anual de economía del desarrollo del Banco Mundial, 28-30 de abril de 1999.
- Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Menjívar, R. y Rodríguez, J. 1998. *Centroamérica en cifras 1980-1996*. San José, FLACSO.

- MIDEPLAN. 1998. *Versión preliminar de la construcción del índice de desarrollo social, según tres alternativas por cantón*. Costa Rica. Inédito.
- NHDAC. 1998. *Taking stock: National Human Development Report 1997*. Belize: National Human Development Advisory Committee.
- OPS. 1998. *La salud en las Américas*. Washington D.C. Publicación Científica N° 569.
- OPS. 1995. *Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: desafíos para la década de los noventa*. Washington D.C. Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano.
- OPS. 1994. *La salud en las Américas*. Washington D.C. Publicación Científica N° 549.
- Pérez, H. 1985. *Breve historia de Centroamérica*. España. Alianza Editorial.
- PNUD. 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD El Salvador; Gobierno de El Salvador. 1997. *Informe sobre índices de desarrollo humano en El Salvador*. El Salvador. Impresos JME.
- PNUD Honduras. 1998. *Informe sobre desarrollo humano: Honduras 1998*. Costa Rica. Editorama S.A.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 4. Costa Rica. Editorama S.A.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 3. Costa Rica. Editorama S.A.
- Rosero, L. et al. 1997. *De los mayas a la planificación familiar*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sauma, P. 1999. *Las brechas de equidad y el desarrollo humano*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 1998. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Edición 1998. PNUD.
- Torres Rivas, E. 1973. *Interpretación del desarrollo social de Centroamérica*. Costa Rica, EDUCA.
- fragmentado de la plataforma continental." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Cojti, N. 1999. "Los acuerdos de paz y los pueblos indígenas en Guatemala." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Guatemala. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Cuerno, 1999. "El lado oscuro de la calle: un acercamiento al fenómeno de las maras en El Salvador." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven. Yale University Press.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Have, Yale University Press.
- Jované, J. 1999. "La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Panamá. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Kacowics, A. 1998. *Zones of peace*. Fotocopias del capítulo 8 de su libro inédito.
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural Citizenship*. Oxford. Oxford University Press.
- Láscariz, C. 1975. *El costarricense*. Costa Rica. Editorial Costa Rica.
- Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Visión Guatemala. 1998. *Guatemala hacia el nuevo milenio. Los escenarios del futuro*. Guatemala.

Entrevistas:

BELICE

- Roy Cayetano, investigador, educador, viceministro de cultura.
- Godsman Ellis, ingeniero agrónomo, ex presidente de la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica, vicepresidente del National Garifuna Council .
- Linda Gamero, dirigente por los derechos humanos.
- Angel Cal, historiador, rector de la University of Belize.
- Godfrey Smith, abogado, responsable de la Oficina del Primer Ministro.
- Diane Haylock, socióloga, feminista, directora ejecutiva de la Sociedad para la Promoción de Educación e Investigación (SPEAR).

Capítulo 2 Las diversas visiones sobre la región

- Arrivillaga, A. 1999. "El Caribe centroamericano: un escenario

GUATEMALA

Edelberto Torres Rivas, sociólogo, investigador, consultor del PNUD.
 Rosalina Tuyuc, dirigente indígena, diputada.
 Rigoberta Menchú, dirigente indígena, premio Nobel de la Paz.
 Rigoberto Quemé, alcalde de la ciudad de Quetzaltenango.
 Rodrigo Asturias, dirigente político, comisión política de la URNG.
 Roberto Cabrera, pintor, educador, director de la Escuela Nacional de Pintura.
 Jorge Briz, empresario y director del CACIF.
 Mario Ellington, abogado, presidente de la Organización Negra de Guatemala (ONEGUA).
 Próspero Penados, religioso, obispo de Guatemala.

EL SALVADOR

Héctor Dada, sociólogo, director de la FLACSO de El Salvador.
 Mario Lungo, arquitecto, sociólogo, director de Programas de la Municipalidad de San Salvador.
 Manlio Argueta, escritor, dirigente universitario.
 Carlos Ramiro Martínez, economista, director de asuntos económicos del SICA.
 Marco Rivera, periodista, productor del programa de televisión de entrevistas Al Día.
 Beatriz Alcaine, gestora cultural, directora de la Casa de la Luna.

HONDURAS

Juanita Pavón, poeta.
 Isadora Paz, bailarina y coreógrafa.
 Regina Aguilar, escultora.
 Ricardo Martínez, exministro de Cultura y Turismo, empresario de turismo, consultor internacional.
 Guillermo Anderson, literato, músico.
 Roberto Sosa, escritor.
 Ajax Irias, abogado, dirigente sindical centroamericano.

NICARAGUA

Carlos Tünnermann, educador, exministro de educación, asesor personal del director general de la UNESCO.
 Pablo Antonio Cuadra, ensayista, poeta, director de La Prensa.
 Sergio Ramírez, escritor, exsecretario general del CSUCA, dirigente político.
 Oscar Nuñez, sociólogo, investigador.
 Gloria Bacon, gestora cultural, bailarina, coreógrafa.
 Emilia Torres, filóloga, gestora cultural.
 Juan Bautista Arrién, filósofo, exrector de la Universidad de Centroamérica, director del Programa Latinoamericano de Reforma Educativa en Nicaragua (PREAL-UCA).

COSTA RICA

Fernando Durán, escritor, exrector de la Universidad de Costa Rica, director de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
 Eduardo Saxe, filósofo, investigador.
 Vicki Pérez-Ratton, pintora, exdirectora del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo.
 Rodrigo Arias, empresario financiero, dirigente político.

Adriana Prado, dirigente política, ex viceministra de Cultura, coordinadora del proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, PNUD.
 Jaime Delgado, filósofo, investigador.
 Wilson Campos, campesino, dirigente campesino centroamericano.
 Constantino Urcuyo, dirigente político, académico, politólogo.
 Federico Gutiérrez Góngora, historiador, empresario.

PANAMA

Raúl Leis, sociólogo, dirigente político, escritor.
 Marco Gandásegui, hijo, sociólogo, gestor cultural, dirigente político.
 Roberto Méndez, pintor, fotógrafo.
 Luisa Turolo de Soto, economista, consultora internacional.
 Rubén Lachman, economista, consultor internacional.
 Jesús Almencia, sociólogo, dirigente kuna, gestor cultural.
 Edgar Soberón, cineasta, gestor cultural.
 José Cambra, filósofo, historiador, educador, dirigente político.
 Tito González, abogado, exdecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Panamá, dirigente político.

Capítulo 3 Las sociedades multiculturales

ANEP. 1998. *Revista ANEP*. Unidad empresarial. El Salvador. Año 9, Vol. 50 y 51.

Aguirre Beltrán, G. 1982. *La población negra de México*. México. Fondo de Cultura Económica.

Allyn and Bacon Inc. 1972. *Afro American Poetry*. Boston.

Arrivillaga Cortés, A. 1990. "Expresiones culturales garífuna de Guatemala". Guatemala. En: *La tradición popular*, No. 75. CEFOL-USAC.

Arrivillaga Cortés, A. 1999. "Garinagu". En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Guatemala. Preparado para el proyecto Estado de la Región.

Asamblea Nacional. *Índice cronológico y temático de leyes publicadas en La Gaceta 1990-1996*. Guatemala.

Asociación de Mujeres Profesionales por la Democracia en el Desarrollo (Las Bujías). 1996. *Los Derechos de las mujeres: un análisis de género*. Nicaragua. Imprimatur.

Banco Central de Nicaragua. 1996. *Informe anual*. Nicaragua.

Banco Mundial. 1995. *Evaluación de la pobreza*. Informe No. 14038 – NI.

Barrantes, V. 1998. *La construcción de un sueño: los 25 años de Coopesilencio*. Costa Rica. Editorial de la Universidad Nacional.

- Ba'tuil, M. 1999a. "El sector agroindustrial de Guatemala." En: Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Ba'tul, M. 1999b. "Las ONG's de Desarrollo en Guatemala." En: Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Banco Central de Honduras (BCH). 1997. *La actividad maquiladora en las zonas francas de Honduras 1990-1996*. Honduras.
- Belice. 1980. *Censo de población en 1980*.
- Bernard, E. 1991. *My black king*. Oregon. World Peace University.
- BID. 1985. *La integración económica de Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades*. El Salvador.
- Blandón, M.T.; Levi, L.; Montenegro, S. 1993. "La situación nacional desde la perspectiva feminista." Nicaragua. *Primer Encuentro Nacional Feminista*, Managua, 1 al 3 de octubre, 1993. Documento preparado por el Comité Nacional.
- Bozzoli, et al. (comp). 1998. *Congreso científico sobre pueblos indígenas de Costa Rica y sus fronteras*. Costa Rica. EUNED.
- Bulmer-Thomas, V. 1986. *Cooperación e integración económica regional dentro de un régimen de apertura*. El Salvador.
- Camacho, C. 1996. "En la frontera del siglo XX: la exclusión de los guaymies en Costa Rica". En: *Serie Libros de Laboratorio de Etnología*, Oficina de Publicaciones, Universidad de Costa Rica.
- Camacho, C.; Delgado, O.; Loría, A. 1993. *Programa de mejoramiento de la calidad de la vida en los territorios guaymies de Costa Rica*. CARE Internacional en Costa Rica. Informe de investigación.
- Carera, I. 1999. "El sector informal urbano de Managua." En: Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Carmack, R. 1991. *Guatemala: Cosecha de violencia*. Costa Rica. FLACSO.
- CEPAL. 1997. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Chile.
- CIREFCA. 1996. *La atención al desarraigo en Centroamérica*. Guatemala.
- COEXPORT. 1992. *Estrategias para el desarrollo de las exportaciones en El Salvador*. El Salvador.
- COINDE. 1996. *Estudios para una estrategia alternativa de desarrollo nacional*. Guatemala.
- Comercio e Industria, No. 99 y No. 100. 1998. El Salvador.
- CEPAL/BID. 1998. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México.
- Comité Nacional Feminista. 1994. *Aquelarre del primer encuentro nacional feminista*. Nicaragua.
- Córdoba, L. 1999a. "Los excombatientes en El Salvador." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Costa Rica.
- Córdoba, L. 1999b. "Los grandes empresarios salvadoreños." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Costa Rica.
- Davidson, W. 1974. "The caribs (garifuna) of Central America: a map or their realm an a bibliography of research". Belize. En: *Belizean Studies*, Vol, II, No. 4, BISRA. St. John's College.
- D'Ciotalo V., G. 1987. *El sector informal urbano en Managua*. Nicaragua. CETRA- Ministerio del Trabajo.
- De Franco, S. 1988. *Estrategias de crecimiento y orientación hacia afuera: dimensiones económicas e institucionales*. El Salvador.
- Delgado, E. 1975. *La investigación económica como requisito del avance del programa de integración económica y social en Centroamérica*. El Salvador.
- De, R. y Del Castillo, G. 1994. "Obstacles to peacebuilding." En: *Foreign Policy*. N 91, June 1994.
- Documento del congreso general Kuna. 1995. "Por qué los kuna no queremos la intendencia." Publicado en Muladup, Kuna Yala. Panamá.
- Duncan, O.; Meléndez, C. 1974. *El negro en Costa Rica*. Costa Rica. Editorial Costa Rica.
- Ellington, G. "Ladairagun Garifuna Lugua: ubicación y situación de los garifuna de Guatemala." Guatemala. En: *Revista Estudios*, 2/88, 3ª. época. Instituto de Investigaciones Histórico Antropológicas y Arqueológicas, Escuela de Historia, USAC.
- Encuentro de pueblos indígenas de Abia Yala. "Autonomía y autodeterminación desde la concepción del pueblo kuna." Ustupu, febrero 21-26 de 1993. Inédito. Panamá.
- Erazo, B. 1999. "Aplicaciones del laboratorio de organización en Honduras." En: Carmen R.; Sobrado, M. En trámite de publicación en el libro: *A Future for Excluded*. London- New Jersey. Editorial ZED.

- Facio, R. 1978. *Estudio sobre economía costarricense*. San José, Editorial Costa Rica.
- FEDEPRICAP. 1993. *Propuesta del sector empresarial organizado a los presidentes de los países del istmo centroamericano*. Vol. 1. Costa Rica.
- FIDEG. 1995a. *El observador económico*. Nicaragua, N° 48. pp. 52, 61.
- FIDEG. 1995b. *El observador económico*. Nicaragua, N° 47. pp. 68.
- FIDEG. 1995c. *El observador económico*. Nicaragua, N° 36. pp. 68.
- FLACSO. 1994. *El Sistema de la Integración Centroamericana*. Costa Rica. Fundación Eberth.
- Fonseca, Y. 1983. *Costa Rica colonial. La tierra y el hombre*. Costa Rica. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Fortune, A. 1993. *Obras selectas*. Instituto Nacional de Cultura (INAC), compilación y prólogo Gerardo Maloney.
- Foster, B. 1986. *Heart drum: spirit possession in the garifuna communities of Belize*. Belize. Cubola Productions.
- FMLN. 1992. *Propuesta económica del FMLN para el desarrollo y la construcción de la nueva sociedad salvadoreña*. San Salvador. Plan de reconstrucción nacional, Secretaría de Reconstrucción Nacional.
- FMLN. 1992. *Programa de reinserción civil y productiva de los miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*. El Salvador.
- Fundación 16 de enero. 1996. *De la esperanza a la realidad*. El Salvador.
- Furtado, C. 1983. *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. El Salvador.
- Gálvez Borrell, V. 1997. *¿Qué sociedad queremos?, una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. Guatemala, FLACSO.
- Gobierno de El Salvador. 1992. *Programa de apoyo a la reinserción de los excombatientes de la Fuerza Armada y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*. El Salvador. Secretaría de Reconstrucción Nacional.
- Gobierno de El Salvador. 1996. *Los acuerdos de paz en El Salvador: Informe del cumplimiento al 30 de abril de 1996*. El Salvador.
- González, C. 1987. *La cooperación científico-tecnológica en América Latina*. El Salvador.
- González Dubón, C.I. 1970. *Bibliografía analítica sobre la integración económica centroamericana*. El Salvador.
- González Orellana, M. 1986. *Temas de integración económica en Centro América*. El Salvador. FUSADES. Documento No. 41.
- González Solien de, N. 1986. "Garifuna traditions in historical perspectives." En: *Belizean Studies*, Belize, Vol 14, No. 2.
- Grien, R. 1994. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Guevara B, M.; Chacón, R. 1992. *Territorios indios en Costa Rica: orígenes, situación actual y perspectivas*. Costa Rica. García Hermanos S.A.
- Haan, A. 1987. *El sector informal urbano en la economía mixta de Nicaragua*. Holanda. Faculty of Economics, University of Amsterdam.
- Hernández, F.; Gutiérrez, G.; Dinarte, L. 1998. *Sector informal urbano en la ciudad de Managua*. Nicaragua. UNAN (monografía).
- Herskovits, M. J. 1938. *Dahomey: an ancient west african kingdom*. Vol. 2. New York.
- Hill, R.; Garvey, M. 1987. *Life and lesson*. University of California Press.
- Holm. 1978. Citado por Arrivilaga Cortés, A. 1999. "Garinagu". En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Guatemala.
- Iguanape. *Congreso kuna*. s.f. Inédito. Panamá.
- INEC-MEDE-GTZ. 1998. *La estructura de las empresas en Nicaragua: análisis del Censo Económico Urbano Nacional*. Nicaragua.
- Interiano, J. 1997. *La Historia de la maquila en Honduras y la Asociación Hondureña de Maquilladores*. Honduras.
- IWGIA. 1997. *The indigenous world 1996-97*. Copenhagen.
- IWGIA. 1995. *El mundo indígena 1994-95*. Copenhagen.
- IWGIA. 1991. *Anuario 1990*. Copenhagen.
- Inforpress Centroamericana. 1988. *Los empresarios centroamericanos ante la crisis*. Noviembre de 1988.
- Irías Coello, A. 1999. "Los trabajadores de las maquilas en Honduras." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Honduras.

- Jované, J. 1999. "La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Panamá. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Kam Rios, J. 1998. *Consecuencia de la primera oleada de población en el istmo de Panamá: los dulces*. Internet.
- Kerns, V. 1977. *Daughters brin: Ceremonial and social organization of the black Carib of Belize*. Phd. Disertation, Urbana-Champaign, University of Illinois.
- Kymlicka, W. 1996. *Multicultural citizenship*. Oxford. Oxford University Press.
- La Prensa. 1997. "Indígenas abogan por integración total de Centroamérica." Honduras. *La tradición popular*, No. 75. CEFOL-USAC.
- Lester, H. 1990. *Kaiso and society*. Liverpool, Trinidad. Juba Publications.
- Loría Martínez, A. 1999a. "Los cartagos del valle central de Costa Rica." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Loría Martínez, A. 1999b. "Los guaymies de Costa Rica y Panamá." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Loría Martínez, A. 1999c. "Los kunas." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Lot Helgueras, A.; Lucena Salmoral, M. 1988. *El Caribe*. España. Ediciones Anaya.
- Luciak, I.A. 1998. "Mujeres en transición: El Salvador y Nicaragua." En: *Pensamiento Propio*, Revista Bilingüe de Ciencias Sociales del Gran Caribe. Editorial Nueva Epoca, N° 6, enero –abril, 1998, año 3.
- Magaña, A. 1967. *Establecimiento de un sistema de obtención de recursos fiscales para la integración económica centroamericana*. El Salvador.
- Maloney, G. 1999a. *El canal de Panamá y los trabajadores antillanos*. Edición, Formato Diccionario. Panamá.
- Maloney, G. 1999b. "Los negros en Panamá." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Maloney, G; Preestley, G. 1975. *El negro en el proceso político panameño*. En: Revista Tareas, No. 33.
- Mariscal, N. 1983. *Integración económica y poder político en Centroamérica. El Salvador*. UCA.
- Medina, J.F. 1999. "Las organizaciones de la mujer en Nicaragua." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Costa Rica.
- Mersky, M.; Tovar, M. 1996. *Estudio sobre el contexto de Guatemala*. Costa Rica.
- Mesoamérica. En: *Mesoamérica*. Publicación semestral del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica y de Plumsok Mesoamerican Studies. Año 17, Número 31, junio de 1996.
- MIDEPLAN. 1998. *Panorama nacional 1995*. En: www.mideplan.go.cr
- MAS, Dirección de Promoción Comunitaria. *Los hombres y las mujeres de Nicaragua estamos construyendo un futuro mejor para nosotros y para nuestros hijos*. Nicaragua.
- Ministerio de Economía. 1958. *El programa de integración económica de Centroamérica*. El Salvador.
- Ministerio de Obras Públicas. 1991. *Programas de carreteras para la integración de Centroamérica*. El Salvador.
- MITRAB. 1995. *La dinámica del mercado de trabajo urbano y sus implicaciones por género en Nicaragua*. Nicaragua. Dirección General de Empleo y Salarios.
- Mira, E. 1998. *50.000 indígenas panameños pugnan por su supervivencia: la lucha de los "kuna"*. Panamá.
- Monestel, M. 1992. "La Costa Rica negra: su historia a través del calypso." San José, Costa Rica. En: *Revista Nacional de Cultura*, No. 16, UNED.
- Monestel, M. 1999. "La población afrocostarricense anglófona." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Monge Alfaro, C. 1959. *Historia de Costa Rica*. Costa Rica, Imprenta Hermanos Trejos.
- Murillo, C (ed.). 1996. *Antropología e identidades en Centroamérica*. Costa Rica. Laboratorio de Etnología, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
- Murillo, C. 1995. *Identidades de hierro y humo*. Costa Rica. Editorial Porvenir.

- Noticias de Abya Yala*. 1994. Revista del Centro por los derechos de los pueblos indios de meso y sudamérica (SAIIC). Vol. 8, Núm. 4.
- Noticias de Abya Yala*. 1998. Revista del Centro por los derechos de los pueblos indios de meso y sudamérica (SAIIC). Vol. 11, Núm. 1.
- Paige, J. 1997. *Coffee and power*. Cambridge, Harvard University Press.
- Palacio, J.O. 1996. "Aboriginal people: their struggle with cultural identity in the Caricom Region." En: *Boletín Serie Técnica*, enero-diciembre 1996. Costa Rica. CIRCA-UCR.
- Palacio, J. 1987. "Age as source of differentiations within a garifuna village in southern Belize." En: *Belize Ethnicity and Development*, Papers presented at the First annual suites on Belize conference. University Center.
- Palmer, P. 1993. *What happen*. Costa Rica. Editorama. S.A.
- Payne Iglesias, E. 1996. "El Caribe centroamericano: historia, diversidad cultural y lingüística." En: *Boletín Serie Técnica*, enero-diciembre 1996. Costa Rica. CIRCA-UCR.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe 3. Costa Rica. Editorama S.A.
- Publicación semestral del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica y de Plumsok Mesoamerican Studies. Año 17, Número 31, junio de 1996.
- Revista Estudios*, 2/88, 3ª. época. Instituto de Investigaciones Histórico Antropológicas y Arqueológicas, Escuela de Historia, USAC.
- Revista Pensamiento Propio*, No. 89, 94, 107, 106, 91.
- Pérez Sáinz, J.P. 1991. *Informalidad urbana en América Latina*. Venezuela. FLACSO, Editorial Nueva Sociedad.
- Piña Riquelme, C. 1981. *Sector informal: estrategias ocupacionales y orientaciones ideológicas*. Chile. PREALC-OIT.
- Primer congreso del negro panameño. Sf. *Memorias*. Panamá.
- PRODESARROLLO S.A. 1989. *Los problemas del nivel de protección efectiva en Centro América*. El Salvador.
- PNUD. 1996. *Evaluación de la situación actual, estrategias y programas para el desarrollo de las áreas del programa de transferencia de tierras*. San Salvador.
- Raúl Sabater, A. 1969. *La planificación económica y social en Centro América*. El Salvador.
- Raventós, C. 1983. *El café en Costa Rica: desarrollo capitalista y diferenciación social de los productores, 1950-1980*. San José, Universidad de Costa Rica, Tesis presentada a la Maestría de Sociología.
- Renzi, M.R.; Agurto, Sonia. 1996. *La mujer y los hogares urbanos nicaraguenses*. Nicaragua. FIDEG.
- Reuben W., et al. 1990. *Los campesinos frente a la nueva década*. Costa Rica. Editorial Porvenir-CECADE.
- Revista Imagen*, No.3, Universidad de Panamá, 1993.
- Revista de Historia*, Escuela de Historia, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones Históricas., EUNA. Julio-diciembre 1994, No 30.
- Robinson I., W. 1998. "Mal desarrollo en América Central: un estudio sobre globalización y cambio social." En: *Pensamiento Propio*, N° 5.
- Rodríguez, C. 1993. *Tierra de labriegos: los campesinos en Costa Rica desde 1950*. San José, Costa Rica. FLACSO.
- Rodríguez, D.R. 1995. *Las ONGs y las relaciones interétnicas*. Guatemala. Editorial Cholsamaj.
- Rolbein, S. 1989. *Nobel Costa Rica*. New York, St. Martin's Press.
- Román, I. (comp.). 1997. *Organización campesina y modelos de gestión productiva en Costa Rica*. Costa Rica. Fundación UNA.
- Ross de Cerdas, M. 1991. *La magia de la cocina limonense: rice and beans y calalú*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Salazar, R. 1992. *Instrumentos musicales del folclor costarricense*. Costa Rica. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Samper, M. 1987. *Generations of settlers: a study of rural households and their markets on the Costa Rica frontier, 1850-1935*. California, Universidad de California, Tesis de doctorado.
- Segura, O. (comp.). 1992. *Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina*. Costa Rica.
- Serrano Caldera, A. 1995. *Los dilemas de la democracia*. Nicaragua. Editorial Hispamer S.A.
- Sibaja, L. et al. 1989. *Costa Rica colonial*. Ponencias presentada en el Simposio La sociedad colonial en Mesoamérica y el Caribe, diciembre de 1986. Costa Rica, Ediciones Guayacán.

- SIECA. "Bases y propuestas para el perfeccionismo y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano." En: *Anexo 10*, El desarrollo integrado de Centro América en la presente década, Vol. 10.
- SIECA. *Hacia una estrategia de integración para el desarrollo de Centro América*. Guatemala.
- Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala. 1998. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Guatemala.
- Sojo, C. 1998. *Reforma económica, estado y sociedad en Centroamérica*. Costa Rica, FLACSO.
- Stein, E.; Arias, P. S. 1992. *Democracia sin pobreza: alternativa de desarrollo para el Istmo centroamericano*. Costa Rica. Editorial DEI.
- Taylor, D. M. 1948. *Loan-word in Central American Carib word*. Vol. 4.
- Valdés, R. s.f. *Colón al calor de sus luchas*. s.l.
- Valiente, A. 1998. *Panamá ¿tienen los pueblos indígenas derecho a decidir sobre sus recursos naturales?* Internet.
- Valverde, J. et al. 1996. *Perspectiva de la sociedad civil respecto a la integración centroamericana*. Proyecto Fundación Paz y Solidaridad, Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA) – Escuela de Formación Sindical en Centro América "Rolando Rivera", Fase II, Cuadernos Sindicales.
- Valverde, J. 1996. *La concertación social en la región centroamericana: una visión desde la sociedad civil*. ICAL. Costa Rica.
- Vargas Escobar, M. 1990. *Mujer y constitución*. Nicaragua. Centro de Derechos Constitucionales.
- Vargas, O.R. 1992. *Las mujeres: La otra mitad de la población nicaragüense*. Nicaragua. IPRHU, Fundación Fredrich Ebert.
- Vega, J.L. 1982. *Poder político y democracia en Costa Rica*. San José, Editorial Porvenir.
- Villagrán Kramer, F. 1967. *Integración económica centroamericana: aspectos sociales y políticos*. Guatemala, Universidad de San Carlos.
- Villarreal, B. 1992. *Precarismo, campesinado y democracia*. Costa Rica, FLACSO.
- Westersman, G. S.f. *Los inmigrantes antillanos*.
- Yariv D., C. 1992. *After the war: a preliminary look at the role of US AID in the post war reconstruction of El Salvador*. San Salvador. The Foreign AID Monitoring Project, Washington D.C. Gobierno de El Salvador. Plan de Reconstrucción Nacional, Informe de avance.
- Entrevistas:**
- María Teresa Blandón, directora ejecutiva del programa centroamericano feminista La Corriente. Integrante del colectivo feminista La Malinche. Nicaragua.
- Wilson Campos, Mesa Nacional Campesina. Costa Rica.
- Ketty Erazo.
- María Elena Montero, FUNDE.
- Marcelino Montezuma, dirigente indígena guaymí de Panamá. Costa Rica.
- PARTE 2 Desafíos regionales del desarrollo humano sostenible**
- Capítulo 4 El desafío del agua en Centroamérica**
- Abt Asociados; CONCESA; CATIE; Fundación Neotrópica. 1998. *Programa de manejo de la cuenca del río Grande de Tárcoles*. Estudio de factibilidad, diagnóstico integrado. Documento presentado al BID y a la Comisión Coordinadora de la cuenca del río Grande de Tárcoles.
- ANDA. 1998. *Boletín estadístico* No. 19, año 1997. San Salvador. Dirección de Planificación. El Salvador.
- Araya Monge, J. (Ed.) 1993. "Municipalidad de San José." Documento recopilación: *Seminario La cuenca del río Grande de Tárcoles con miras hacia el futuro*. Costa Rica
- AMSA. 1998a. *Caracterización físico-biótica de la cuenca del lago de Amatitlán*. Guatemala.
- AMSA. 1998b. *Planes, programas y proyectos del plan de manejo integrado del lago de Amatitlán y sus cuencas tributarias*. PLANDEAMAT. Guatemala.
- Acueductos y Alcantarillados. 1995. *Fluctuaciones del nivel del agua en los acuíferos Lavicos del Valle Central*. 1975-1994. Costa Rica.
- BID. 1998. *The strategy for integrated water resources management in Latin America*. Washington. D.C.
- Barry, D. 1999. *Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.

- Barry, D. 1994. "El agua: límite ambiental para el desarrollo futuro de El Salvador." En *PRISMA*, No. 5, San Salvador.
- Barry, D.; Cuéllar, N.; Herrador, D. 1998. El agro salvadoreño y los servicios ambientales: hacia una estrategia de revegetación. San Salvador. En *PRISMA*, No. 26.
- CCAD. 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica 1998*. Costa Rica.
- CEL. 1998. Citado por Barry, D. 1999. *Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Chang, J. A. 1971. *Informe sobre recursos de aguas subterráneas para Managua*. New York, Hazen & Sawyer Engineers.
- Chavarría, H. 1994. *Actualización de la situación hidrológica de El Salvador*. San Salvador. Reporte para PRISMA.
- DGRNR. 1998. *Anuario hidrológico 1996-1997*. Centro de información hidrológica, División de Meteorología, Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Salvador.
- ENACAL. 1998. *Información básica de abastecimiento de agua en Managua*. Nicaragua. Dirección de Mantenimiento ENACAL.
- Espinoza, J.M. 1992. *El recurso agua en la legislación nicaragüense*. Stockholm, Suecia. Proyecto Primer simposio sobre la protección de los recursos hídricos. Proyecto SUWaR, CITEC.
- Faustino, J. 1997. "Agua: recurso estratégico en el futuro de Centroamérica." En: *Revista Forestal Centroamericana* 6, no. 18.
- Fenzl. 1989. Citado por Barry, D. 1999. *Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Foster, S. 1998. "Las aguas subterráneas del Valle Central de Costa Rica: reconocimiento de su calidad y vulnerabilidad a la contaminación." Costa Rica. *Informe técnico*, No. 361. ICA y ABGS-SENARA.
- González, M.A. 1992. *La actual legislación y los recursos hídricos en Nicaragua*. SUWaR. Stockholm. Primer simposio sobre la protección de los recursos hídricos, CITEC.
- Goodland, R.; Tillman, G. 1996. "Evaluación ambiental estratégica." San Salvador. En *PRISMA*, No. 19.
- INAA. 1993. *Solicitud de cooperación financiera no reembolsable al Gobierno del Japón. Proyecto de aprovechamiento de las aguas subterráneas del valle Sabana Grande – Cofradía – Veracruz para suministro de agua de la ciudad de Managua*. Nicaragua.
- INAA. 1993. *Solicitud de cooperación financiera no reembolsable al Gobierno del Japón. Proyecto de aprovechamiento de las aguas subterráneas del valle Sabana Grande – Cofradía – Veracruz para suministro de agua de la ciudad de Managua*. Nicaragua. (Información Complementaria).
- IRENA. 1983a. *Plan de ordenamiento y manejo. Nicaragua. Cuenca Sur del Lago de Managua: Análisis, síntesis y propuesta de ordenamiento*. Vol. II.
- IRENA. 1983b. *Plan de ordenamiento y manejo. Nicaragua. Subcuenca prioritaria: Análisis, síntesis y propuesta de uso agroforestal*, Vol. II.
- IRENA. 1983c. *Plan de ordenamiento y manejo. Nicaragua. Cuenca sur del lago de Managua y su región de referencia, Aspectos generales*, Vol. I.
- IRENA. 1983d. *Plan de ordenamiento y manejo. Nicaragua. Cuenca sur del lago de Managua, Programas y Subprogramas Seleccionados*, Vol. IV.
- IRENA. 1980. *Situación ambiental en Nicaragua*. Nicaragua.
- JICA, Republic of Nicaragua; INAA. 1993. *Mapa hidrogeológico de Managua*. Nicaragua.
- JICA, Republic of Nicaragua; INAA. 1993. *The study on water supply project in Managua*. Main Report. Kokusai Kogyo Co. Ltd. Tokyo.
- Leonard, J. 1987. *Recursos naturales y desarrollo económico en América Central*. Costa Rica. IIED.
- MAG-DGRNR. 1997. *Anuario hidrológico 1996-1997*.
- Mahieu, J.L. 1997. *Nota sobre las diferentes formas de gestión del recurso hídrico en países de Europa. Propuestas institucionales para el caso de Costa Rica*. Costa Rica.
- Mora Alvarado, D. 1992. *Evolución y expectativas de la contaminación en la cuenca del río Grande de Tárcoles*. Costa Rica. INAA.
- PACADIHR. 1999. *Plan de acción para la gestión integrada de los recursos hídricos de Istmo Centroamericano*. Guatemala.
- Pasos, R. Et al. 1994. *El último despale: la frontera agrícola centroamericana*. Costa Rica. FUNDESCA.
- Pérez. 1998. Citado por Barry, D. 1999. *Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.

- Plata Bedmar, A. 1991. *Nuevos datos sobre el riesgo de intrusión de agua del lago de Managua a los acuíferos que lo circundan*. Viena. Organismo Internacional de Energía Atómica.
- PNUD. 1982. *Plan maestro de desarrollo y aprovechamiento de los recursos hídricos*: PLAMDARH. San Salvador.
- PRISMA. 1995. *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. San Salvador.
- Ramírez, J.; Rodríguez, A. 1990. "Distribución estacional de la carga contaminante a lo largo del río Grande de Tárcoles." Costa Rica. *Tecnología en Marcha*, Vol.10, No.3.
- Reynolds Vargas, J. 1997. *El recurso hídrico*. Costa Rica. Informe final de consultoría para el proyecto Estado de la Nación.
- Reynolds Vargas, J. 1996. *Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos*. Costa Rica. Editorial Fundación UNA.
- Rodríguez, A. 1998a. "Políticas institucionales sobre cuencas hidrográficas." Costa Rica. *I Encuentro de organismos de cuenca de Centro América y el Caribe*, 1997. Cuenca río Grande de Tárcoles- NANCIE- FUDEU- Cooperación científica y técnica del gobierno de Francia.
- Rodríguez, A. 1998b. "Ponencia acerca de la experiencia de la comisión de cuenca del río Grande de Tárcoles." Costa Rica. *II Encuentro de organismos de cuenca de Centro América y el Caribe*. Guatemala, 29-31 julio 1998.
- Segura Bonilla, O.; Solórzano Soto, R. 1995. "Instrumentos económicos para la protección de cuencas hidrográficas: el caso de Costa Rica." Preparado en el marco del *Programa Conjunto de Investigación Colaborativa de Economía Ambiental y Desarrollo*. CINPE, Universidad Nacional, Centro Científico Tropical. Costa Rica.
- Stein, E.; Arias, P. S. 1992. *Democracia sin pobreza: alternativa de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. Costa Rica. Editorial DEL.
- SUWaR. 1996. "Determinación de la carga contaminante." Nicaragua. Acetatos de presentación.
- SUWaR; MARENA. 1996. *Vulnerabilidad hidrogeológica de la sub-cuenca oriental del acuífero de Managua*. Nicaragua. Tomo II.
- Valle, C. 1992. "Descripción hidrogeológica del acuífero de Managua." Suecia. *Primer Simposio sobre la Protección de los Recursos Hídricos*. SUWaR, CITEC. Nicaragua.
- Vargas Fallas, C. 1995. "Análisis de los términos de referencia del programa de manejo integral de la cuenca del río Grande de Tárcoles." Costa Rica. *Comisión de manejo de cuenca del río Grande de Tárcoles*.
- WRI; PNUD; PNUMA. 1992. *Recursos mundiales: una guía para el ambiente mundial 1992-1993*. México. Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Capítulo 5 El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional

Artavia, R. 1996. *Proyecto para el aumento de la competitividad de la empresa centroamericana*. Costa Rica, CLACDS, INCAE.

Balsells Conde, E. 1998. "Grado de preparación de Guatemala para enfrentar la globalización." Guatemala. Insumo para el Informe *Los contrastes del desarrollo humano en Guatemala*.

Bernal, R. 1998. *The integration of small economies in the Free Trade Area of the Americas*. Washington. CSIS Americas Programs.

BID. 1998a. *Costa Rica: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1998b. *El Salvador: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1998c. *Guatemala: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1998d. *Honduras: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1998e. *Nicaragua: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1998f. *Panamá: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997a. *Costa Rica: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997b. *El Salvador: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997c. *Guatemala: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997d. *Honduras: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997e. *Nicaragua: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

BID. 1997f. *Panamá: situación económica reciente*. Washington. En: www.iadb.org

- BID. 1997g. *Regímenes de Inversión Extranjera en las Américas*. Washington, estudio comparativo, Tercera versión.
- Bulmer-Thomas, V. 1987. *The political economy of Central America since 1920*. London. Cambridge University Press.
- Camacho, A. 1993. *Proyecto BID-PRADIC*. "Convergencia y coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica." Costa Rica.
- CCAD. 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica 1998*. Costa Rica.
- CCT. 1997. *Posiciones sobre el ALCA*. San José, Costa Rica.
- CEFA 1999. *Huracán Mitch. Primeras apreciaciones sobre los efectos del fenómeno en Centroamérica*. Informe especial. Costa Rica.
- CEPAL. 1998a. "Balance 1997, Centroamérica." En: www.un.org.mx/cepal/
- CEPAL. 1998b. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo*. México.
- CEPAL. 1997a. *Centroamérica: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997b. *Costa Rica: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997c. *El Salvador: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997d. *Guatemala: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997e. *Honduras: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997f. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*. México.
- CEPAL. 1997g. *Nicaragua: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1997h. *Panamá: evolución económica durante 1996*. México.
- CEPAL. 1996a. *Centroamérica: agenda para la modernización industrial. Ideas para proyectos de seguimiento*. México.
- CEPAL. 1996b. *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA*. México.
- CEPAL. 1996c. *La integración hemisférica: el grado de preparación en el istmo centroamericano y la República Dominicana*. México.
- CEPAL. 1995. *El regionalismo abierto en América Central*. México.
- CEPAL. 1991a. *Centroamérica: desarrollo e integración en los años noventa*. México.
- CEPAL. 1991b. *La integración en Centroamérica: su evolución desde los años setenta y perspectivas en los noventa*. México.
- CEPAL. 1986. "Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo." En: *Revista de CEPAL*, No. 28. Chile.
- CEPRENAC. "Informe regional sobre los efectos del huracán Mitch". En: www.sinfo.net/cepredenac/mitch/
- CMCA 1998. *Avances y perspectivas de la integración monetaria y financiera centroamericana*. Costa Rica.
- CMCA. 1997a. *Boletín estadístico 1966*. Costa Rica.
- CMCA. 1997b. *Situación económica de los países centroamericanos en 1996*. Costa Rica.
- CMCA. 1997c. *El Consejo Monetario Centroamericano y la integración monetaria y financiera regional*. Costa Rica.
- CMCA. 1997d. *El Consejo Monetario Centroamericano como órgano de la integración económica Centroamericana*. Costa Rica.
- CMCA. 1997e. *Países Centroamericanos: Principales políticas económicas vigentes al mes de junio de 1977*. Costa Rica.
- COMITRAN. 1997. *El sector transporte para la competitividad e integración de Centroamérica*. BCIE – INCAE.
- COMTELCA. "Proyectos." En: www.comtelca.hn/comtelca/html/proyectos.html
- Coordinadora para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. En: www.sinfo.net/cepredenac/mitch/
- Corleto, A.; Pérez, J. 1994. *La coordinación de la política fiscal y la armonización tributaria de Centroamérica*. Costa Rica. PRADIC.
- Fallas, H. 1996. *Centroamérica: portafolio de proyectos industriales*. Consultoría realizada para la ONUDI y FECAICA. Costa Rica.
- Fallas, H.; Gitti, E.; Vargas, L. 1997. *Análisis que sustenta el otorgamiento de preferencias arancelarias al sector industrial de Centroamérica por parte de la Unión Europea*. Costa Rica. Universidad Nacional.

- Fallas, H.; Rivera, E. 1988. "Agricultura y cambio estructural en Centroamérica." En: *Serie Documentos de Programas* No. 8, IICA. Costa Rica.
- Fallas, H. 1999. "El desafío regional de la apertura comercial de Centroamérica." Costa Rica. Preparado para el *proyecto Estado de la Región*.
- FEDEPRICAP. 1998. *Posición empresarial sobre los grupos de trabajo del ALCA*. Costa Rica.
- INCAE. 1996. *Infraestructura de transportes en Honduras*. Costa Rica.
- INCAE. 1998. "Proyecto Emergencia Mitch." En: www.incae.ac.cr/proyecto/mitch/index.html
- López, J.R. 1994. *Informe sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica*. Costa Rica. Proyecto BID/CMCA.
- MEIC. 1997. *El proceso de integración económica centroamericana durante el período 1950-1997*. Costa Rica.
- COMEX. 1997. *Posiciones de Costa Rica ante los grupos de Trabajo del ALCA*. Costa Rica.
- OIT. 1997. *Convenios de la OIT y ratificaciones por país*.
- OIT. 1998. En: www.oit.org/
- OMC. 1998. En: www.wto.org
- ORIT/CTRN. 1997. *Posición sobre el Area de Libre Comercio de las Américas*. Costa Rica.
- Palacios, M.A.; Salazar, S. 1996. *Diagnóstico de la situación de la propiedad intelectual en Centroamérica*. Costa Rica. FEDEPRICAP – SIECA.
- PNUD Honduras. 1998. *Informe sobre desarrollo humano*. Costa Rica. Editorama.
- PNUD; CNDS. 1999. *Estado de la Nación en desarrollo humano*. El Salvador.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. *Informe Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 4. Costa Rica. Editorama.
- Salazar; Lizano; Segura. 1995. *Eligibilidad y grado de preparación ("readiness") para ingresar al TLCAN o ALCA. Propuesta metodológica*. Trabajo realizado para CEPAL-México. Costa Rica.
- Sistema de Naciones Unidas de Guatemala. 1998. *Los contrastes del desarrollo humano*. Guatemala.
- SICA. 1994. *Alianza centroamericana para el desarrollo sostenible*. El Salvador.
- SIECA. 1995. *El proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional*. Guatemala.
- SIECA/COMRIEDRE. 1998. *Resolución No. 20: reglamento Centroamericano sobre el origen de las mercancías*. El Salvador. Este documento sustituye al reglamento emitido en el año de 1995.
- SIECA/COMRIEDRE. 1997. *Resolución No. 60: grado de compromisos y priorización de las negociaciones comerciales externas*. Guatemala, SIECA.
- SIECA/COMRIEDRE. 1996. *Resolución No. 19-96: reglamento centroamericano sobre medidas de salvaguardia*. Guatemala, SIECA.
- SIECA/COMRIEDRE. 1995a. *Resolución No. 2-95: reglamento centroamericano sobre el origen de las mercancías*. Guatemala, SIECA.
- SIECA/COMRIEDRE. 1995b. *Resolución No. 12-95: reglamento centroamericano sobre prácticas desleales de comercio*. Guatemala, SIECA.
- Tacsan, R.; Sauma, P. 1994. *Propuesta de armonización de las políticas de inversión directa extranjera en Centroamérica*. Informe final. Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC). Componente Coordinación de políticas macroeconómicas. BID/ CMCA. Costa Rica.
- Trejos, R. 1994. *Centroamérica en el GATT y la OMC*. Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Centroamericana por la Integración. Costa Rica.
- Trejos, R. 1997. *Apuntes sobre conceptos, balance y perspectivas de la integración económica centroamericana*. Costa Rica. Documento preliminar.
- Vargas. A.J. 1999. *Energía y telecomunicaciones en Centroamérica*. Costa Rica, Suplemento del periódico El Financiero, 15-21 de marzo.

Entrevistas:**GUATEMALA**

Haroldo Rodas, secretario general de la SIECA.

Alfonso Pimentel, SIECA.

Pedro Luis Toledo, Cámara de Industrias de Guatemala.

María Isabel Morales, Cámara de Industrias de Guatemala.

Roberto Ardón, CACIF.

Enrique Lacks, director de CINCIT.

Fanny Estrada, directora ejecutiva de GEXPRONT.

Edgar Balsells Conde, consultor de PNUD.

Juan Alberto Fuentes, asesor de PNUD.

HONDURAS

Fernando García, ministro de Economía.

Gustavo Alfaro, director ejecutivo de la Asociación Nacional de Industriales.

Mauricio Mejía, Asociación Nacional de Industriales.

Patrick Dumazert, PNUD – Oficina Desarrollo Humano.

Fernando E. Chinchilla, Fundación para la Inversión y Desarrollo Exportaciones.

Vilma Sierra, directora ejecutiva de COHEP.

Juan Antonio Bendeck, presidente de COHEP.

Ana S. Abarca Ucles, subdirectora ejecutiva de COHEP.

Félix Garrid Safie, asistente de gerencia del BCIE.

Juan Manuel Pacas, presidente del BICE.

EL SALVADOR

Jaime Acosta, FUSADES, Departamento Estudios Económicos.

Carolina Alas de Franco, FUSADES, Departamento Estudios Económicos.

Edgar Cruz, FUSADES, Departamento Estudios Económicos.

Ernesto Leal, Secretario General del SICA.

Mauricio Herdocia, director de asuntos políticos y jurídicos, SICA.

Carlos Ramiro Martínez, director de asuntos económicos, SICA.

Jorge Arriaza, director ejecutivo de ASI.

Alfredo Millian, negociador nacional en textil, ASI.

Antonia Vásquez, directora ejecutiva de AMPES.

Peter Bryce, consultor gremial de AMPES.

Rafael Barrasa, gerente de Estudios y Política Económica, Banco Central.

Héctor Dada hijo, Ministerio Relaciones Exteriores, Promoción y Relaciones Económicas.

Orlando Altamirano, director ejecutivo Programa de Competitividad, Ministerio Economía.

NICARAGUA

Gerardo Salinas, presidente del Consejo Superior Empresa Privada.

Gilberto Solís, secretario ejecutivo Cámara de Industrias de

Oscar Alemán, negociador comercial de Nicaragua, Ministerio de Economía y Desarrollo.

Humberto Argüello, secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones, Ministerio de Economía y Desarrollo.

PANAMÁ

Amelia Márquez, asesora del PNUD.

Amael Candanedo, asesor del PNUD.

Ventura Vega, viceministro de Economía.

Juan Jované, Centro Estudios Nacionales, Universidad de Panamá.

Víctor M. Lewis, presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada.

Ricardo Muñoz Tejeira, director ejecutivo del Consejo Nacional de la Empresa Privada.

Hector Barreyro, especialista en comercio e inversiones, IICA.

Araldo Chibbaro, representante IICA y especialista en comercio.

Luis Quesada, subdirector de la Dirección de Estadística y Censo.

Dinal Quiel, director de la Dirección de Estadística y Censo.

Miguel Lee, subgerente del Banco Nacional de Panamá.

Jorge Luis Epifanio, subdirector del Instituto Panameño de Comercio Exterior.

COSTA RICA

Carlos Murillo, viceministro de Comercio Exterior.

José Paíz Moreira, subsecretario del Consejo Monetario Centroamericana.

Jorge Barboza, Consejo Monetario Centroamericano.

Marvin Herrera Araya, secretario general de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana.

Silvia Salazar Fallas, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Rodolfo Trejos, representante de SIECA.

Capítulo 6 El desafío de la equidad social

Arana, M. 1998. "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua." En: Ganuza, E.; Taylor, L.; Morley, S. 1998. *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*. España. Mundi-Prensa Libros S.A. PNUD, CEPAL y BID.

Arrién, J.B. 1999. *Esfuerzos recientes para enfrentar los desafíos en el campo de educación*. Nicaragua. PREAL-UCA. Preparado para el proyecto Estado de la Región.

Banco Mundial. 1997. *Costa Rica: identifying the social needs of the poor: an update*. Washington D.C. World Bank, Central America Department, Latin America and Caribbean Region, Report No. 15449-CR.

CECC. 1998. *Anuario centroamericano de estadística de educación*. Costa Rica. Secretaría General.

CELADE. 1998. "América Latina: Proyecciones de población 1970-2050." Chile. *Boletín Demográfico*, No. 62, julio 1998.

CELADE. 1997a. "América Latina: Proyecciones de población 1950-2050." Chile. *Boletín Demográfico*, No. 59, enero 1997.

CELADE. 1997b. "América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005." Chile. *Boletín Demográfico* No. 60, julio 1997.

CELADE. 1995. "América Latina: Proyecciones de población urbana-rural 1970-2025." Chile. *Boletín Demográfico* No. 56, julio 1995.

CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina 1997*. Chile. Documento LC/G.

- CEPAL. 1997. *Panorama social de América Latina 1996*. Chile. Documento LC/G.
- CEPAL. 1996. *Informe de seguimiento del plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo*. Chile. Documento LC/G.
- CMCA. 1998. *Situación económica de los países centroamericanos en 1997*. Costa Rica. Secretaría Ejecutiva.
- Del Cid, J.R.; Kruijt, D. 1997. *Los pobres cuentan: pobreza y gobernabilidad en Honduras*. Costa Rica. FLACSO. Colección nuevos pobres.
- Del Cid, M.; Tacsan, R. 1998. *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (un estudio preliminar)*. Costa Rica. OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, Documento No. 62.
- Funkhouser, E.; Pérez Sáinz, J.P. 1998. *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica: ganadores y perdedores del ajuste estructural*. Costa Rica. FLACSO y SSR. Colección Centroamérica en reestructuración.
- García Huidobro, G. 1997. *Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica. Oficina Internacional de Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, Documento No. 35.
- Güendel, L. 1997. "Gestión de la reforma de las políticas de salud: entre la sostenibilidad y el estancamiento." En: UNICEF-Ministerio de Salud. *Las políticas de salud en el umbral de la reforma*. Costa Rica, Serie de políticas sociales, No. 1.
- Menjívar L., R.; Rodríguez R., J. 1998. *Centroamérica en cifras 1980-1996*. San José, Costa Rica. FLACSO.
- Menjívar L., R.; Trejos, J.D. 1990. *La pobreza en América Central*. Costa Rica. FLACSO.
- Mesa Lago, C. 1994. *Changing social security in Latin America*. Boulder. Lynne Rienner Publishers.
- NHDAC. 1998. *Taking stock: National Human Development Report 1997*. Belize. National Human Development Advisory Committee.
- OIT. 1997. *Panorama laboral 1997, América Latina y el Caribe*. Perú.
- OPS. 1998. *La salud en las Américas*. Washington D.C. OPS. Publicación Científica, No. 569.
- OPS. 1995. *Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: Desafíos para la década de los noventa*. Washington D.C. OPS. Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano.
- OPS. 1994. *La salud en las Américas*. Washington D.C. Publicación Científica N° 549.
- Pereira, J.A.; de Nieto, L.E.; Martínez, E.A. 1999. *Reformas recientes en el campo de la salud*. San Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano 1998*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1997. *Informe sobre desarrollo humano 1997*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1995. *Informe sobre desarrollo humano 1995*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1994. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1993. *Informe sobre desarrollo humano 1993*. España. CIDEAL.
- PNUD. 1992. *Informe sobre desarrollo humano 1992*. Colombia. Tercer Mundo Editores.
- PNUD. 1991. *Informe sobre desarrollo humano 1991*. Colombia. Tercer Mundo Editores.
- Sauma, P. 1999. *Las brechas de equidad y el desarrollo humano*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Segovia, A. 1998. "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador." En: Ganuza, E.; Taylor, L.; Morley, S. 1998. *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*. España. PNUD, CEPAL y BID. Mundi-Prensa Libros S.A.
- Sen, A. 1992. *Inequality reexamined*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Trejos, J.D. 1995. *La pobreza en Costa Rica: una síntesis cuantitativa*. Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Documento de Trabajo, No. 172.
- UNESCO. 1998. *Informe mundial sobre la educación 1998*. España.
- UNICEF-Ministerio de Salud. *Las políticas de salud en el umbral de la reforma*. Costa Rica, Serie de políticas sociales, No. 1.
- Entrevistas:**
Alexandra Lobo, directora general de Salud, Ministerio de Salud Pública, Costa Rica.

- Mario López, Vigilancia epidemiológica, Ministerio de Salud Pública, Costa Rica.
- Hernán Luque, subdirector nacional de Políticas de Salud, Ministerio de Salud Pública, Panamá.
- Cosme Trujillo, director Región Metropolitana, Caja de la Seguridad Social, Panamá.
- Estuardo Herrera, subdirector administrativo del Instituto Guatemalteco del Seguro Social.
- Tito Rivera, subdirector de Planificación del Ministerio de Salud Pública, Guatemala.
- Luis Octavio Angel, jefe de proyecto de modernización, Ministerio de Salud Pública, Guatemala.
- Humberto Alcides Urbina, director de Modernización, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador.
- Capítulo 7 El desafío de los Estados de Derecho y la representación democrática**
- Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses. 1997 *Agenda política de mujeres costarricenses*. Costa Rica.
- American political science review* Vol. 85, No. 4, december 1991.
- Amnistía Internacional. 1997. Informe 1997: *Crónica del terror y de la dignidad*. España.
- ASIES. 1998. *La cultura democrática de los guatemaltecos*. Guatemala. Development Associates Inc., University of Pittsburgh.
- ASIES. 1996. *Informe del proceso electoral 1995 – 1996*. Guatemala. DISOP (inédito).
- ASIES. 1993. "Reconversión de los partidos, su reto ante la crisis." Guatemala. *Relatoría del seminario sobre el rol de los partidos políticos* (IX año).
- Avelar de Emma, D. 1995. *Transformación del régimen jurídico de los menores en El Salvador*. El Salvador, imprenta Criterio.
- Azpuru de Cuestas, D. 1991. "El sistema político guatemalteco: algunas reflexiones." En: *Revista de ASIES*, No. 5, 1991, Guatemala.
- Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, enero-junio 1997.
- Booth, J. 1989. *The roots of democratic stability*. Costa Rica.
- Burgos, A.; Monzón, J.A. 1997. "Análisis del sistema electoral y sus consecuencias políticas en Guatemala." En: Jackisch, C. (Comp.). *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Argentina. Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA.
- Cansino, S.; Romualdo, A. 1999. "Acción ciudadana y control político de los procesos electorales en El Salvador." En: IIDH/CAPEL, MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Carranza, E., et al. 1997. *Delito y seguridad de los habitantes*. México. ILANUD. I edición, Siglo XXI.
- Castells, M. 1998. *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. España. Alianza Editorial S.A, Vol. 2.
- CEH. 1999. *Informe de la comisión para el esclarecimiento histórico de Guatemala*.
- Chinchilla, L. 1999. "Estado del derecho en Centroamérica." En: IIDH/CAPEL, MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Chinchilla, L. 1997. *Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial: documentos de un proceso de reforma policial en Centroamérica*. Costa Rica.
- Chinchilla, L. 1992. "La seguridad ciudadana: el caso costarricense." En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 73, San José, setiembre-diciembre 1992.
- CODEHUCA. 1998. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Centroamérica. Costa Rica.
- Collier, D.; Levitski, S. 1996. *Democracy with adjectives*. Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Comisión de Reforma Electoral. 1998. *Guatemala, paz y democracia*. Guatemala. OEA.
- Custodio López, R.; Acevedo, J. 1999. "Acción ciudadana y control político de los procesos electorales en Honduras." En: IIDH/CAPEL, MCCP/UCR. 1999. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Costa Rica.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven, Yale University Press.

- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Ct., Yale University Press.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York, Harper Collins.
- Duverger, M. 1954. *Political parties*. London, Methuen.
- Durán de Jager, P. "El desafío de los gobiernos locales democráticos." En: IIDH/CAPEL, MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Envío. Año 15, No. 176-177, noviembre-diciembre 1996.
- Escobar Armas, C. 1999. "Sistemas de elección de diputados y su representatividad: el caso de Guatemala." Guatemala. ASIES. En: IIDH/CAPEL, MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Costa Rica. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Escobar Armas, C. 1999. "Acción Ciudadana y Control Político de los procesos electorales en Guatemala." En: IIDH/CAPEL y MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Preparado para el proyecto Estado de la Región. Costa Rica.
- FLACSO-Programa El Salvador. 1995. *El Proceso Electoral 1994*. El Salvador. FLACSO.
- Franco, R. 1987. "Los sistemas electorales y su impacto político." Costa Rica. En: *Cuadernos de CAPEL*, No. 20.
- Garita, N. 1997a. *Barómetro centroamericano 1997*. San José, PNUD-CAM 96002 Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, documento interno.
- Garita, N. 1997b. *El desafío democrático: reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996*. Costa Rica. PNUD, Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, Estado de la Región, IIDH-CAPEL.
- González, D. et al. 1996. *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*. Costa Rica. Imprenta y litografía Mundo Gráfico.
- Gutiérrez, M.; Vargas Culléll, J. 1998. *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*. San José, Costa Rica.
- IIDH. "Encuesta realizada en Villa Nueva (Guatemala), Ilobasco (El Salvador), Choluteca (Honduras), Masaya (Nicaragua) y Pavas (Costa Rica)." *Proyecto Seguridad Ciudadana en Centroamérica*. Costa Rica.
- IIDH/CAPEL, MCCP/UCR. 1999. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- IIDH/CAPEL. 1990-1996. *Elecciones generales* (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), informes de las misiones de observación emitidos entre 1990 y 1996.
- INCEP. 1995. *Guatemala, elecciones generales 1995*. Guatemala. INCEP, Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Jackisch, C. (Comp.). *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Argentina. Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA.
- Jost, S. (comp.). 1997. *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones*. Bolivia. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Lázaro, L.A. 1999. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Liphard, A. 1994. *Electoral systems and party systems*. New York. Oxford University Press.
- Linz, J.J.; Stepan, A. 1996. *Problems of democratic consolidation*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Linz, J.; Valenzuela, A. 1994. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S.; Shuggart, M. 1998. Juan Linz, *Presidentialism and democracy: A critical appraisal*.
- Mainwaring, S.; A. Valenzuela. 1999. *Essays in Honor of Juan J. Linz*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Mainwaring, S.; Scully, T. 1996. *Building democratic institutions: Parties and party system in Latin America*. Stanford University Press.
- Mayntz, R., et al. 1983. *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. España. Alianza Universidad.
- Ministerio de Gobernación. *Compendio estadístico 1991-1995 y anuario estadístico 1997*. Nicaragua. Policía Nacional.
- Ministerio de Justicia de la República de El Salvador. 1995. *La Niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal*. El Salvador.
- Molinar, J. 1991. "Counting the number of parties: an alternative index." En: *American political science review magazine*, Vol. 85, No. 4, december 1991.

- Nohlen, D. (ed.). 1993. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. Costa Rica. IIDH.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. 1986. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. 1997. *Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America*. Indiana. Documento (mimeo).
- Paige, G. 1997. *Coffee and power*. Cambridge, Harvard University Press.
- Palacios de A. 1996. *Aplicación de las garantías procesales al menor infractor*. Panamá. Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá.
- Perelli, C.; Picado, S.; Zovatto, D. (comps.). 1995. *Partidos políticos y clase política en América Latina en los 90*. Costa Rica. IIDH / CAPEL.
- Poder Judicial. *Anuario de estadísticas del Organismo de Investigación Judicial 1991-1997*. Costa Rica. Departamento de Planificación.
- Policía Nacional, Dirección de Planeamiento. *Estadísticas 1991-1995*. Panamá.
- PNUD. 1998a. *Informe sobre el Desarrollo Humano*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 1992. *Informes sobre el desarrollo humano*. Colombia. Tercer Mundo Editores.
- PNUD. Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. 1998b. *Barómetro Centroamericano* (Encuesta de opinión pública 1997). Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 4. Costa Rica. Editorama S.A.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 3. Costa Rica. Editorama S.A.
- Przeworski. 1991. *Democracy and the market: the political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- Revista de ASIES*, No. 5, 1991, Guatemala.
- Revista Espacios*, No. 1, FLACSO/EBERT/CEDAL, Costa Rica, 1994.
- Rico, J.M. 1997. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México. Siglo XXI Editores.
- Rojas Bolaños, M. 1999. "Acción ciudadana y control político de los procesos electorales en Costa Rica." En: IIDH/CAPEL, MCCP/UCR. 1999. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Rosada Granados, H. 1986. "Sistema electoral y participación política en Guatemala." Ponencia presentada en el *Seminario sobre el rol de los partidos políticos*, ASIES. "Los sistemas de partidos políticos en Centroamérica y las perspectivas de los procesos de democratización".
- Rosada Granados, H. 1991. "El comportamiento de los partidos políticos en las elecciones 90-91." Guatemala. Ponencia presentada en el *seminario sobre el rol de los partidos políticos*, 7o. Año, ASIES.
- Rosada Granados, H. 1992. *Monografía de los partidos políticos guatemaltecos (1984 - 1990)*. Guatemala. DISOP, ASIES.
- Rosales, R. 1999. "Sistemas de partidos políticos e intermediación política." En: IIDH/CAPEL, MCCP/UCR. 1999. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Rovira Mas, J. 1994. "¿Hacia la consolidación del bipartidismo?" En: *Revista Espacios*, No. 1, FLACSO/EBERT/CEDAL. Costa Rica., 1994.
- Rueschemeyer, et al. 1992. *Capitalist development and democracy*. Chicago. University of Chicago Press.
- Saballos Ramírez, M. "Nicaragua 1996: conteo rápido electoral, educación democrática para una sociedad en transición." En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, enero-junio 1997.
- Sartori, G. 1987. *The theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House Publishers.
- Sartori, G. 1976. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- UCA. 1997. "Editorial La Cultura de la Violencia en El Salvador." *Revista ECA #58*, octubre año LII. Publicaciones UCA. El Salvador.
- UNICEF / ILANUD. 1998. *Ley de justicia penal juvenil de Costa Rica: un año de vigencia*. Costa Rica.
- United States Government, Department of State. 1997, 1998, 1999. *Country Commercial Guides*.

- Universidad Rafael Landívar. 1997. *Acuerdos de paz*. Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Valverde, R.; Nuñez, E. "Más participación ciudadana es igual a más democracia." En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, enero-junio 1997.
- Vega Abad, L. 1999. "Acción ciudadana y control político de los procesos electorales en Panamá." En: IIDH/CAPEL, MCCP/UCR. 1999. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Velásquez, A. 1998. "Los partidos políticos y la democracia en Guatemala." En: *Revista Diálogo*. No. 9, Año 2, Septiembre de 1998, FLACSO. Guatemala.
- Von Beyme, K. 1994. *Teoría política del siglo XX: De la modernidad a la posmodernidad*. España. Alianza Universidad Ed.
- Capítulo 8 El desafío de los gobiernos locales democráticos**
- Agencia Española de Cooperación Internacional. 1989. *Municipalismo en Centroamérica*. Costa Rica.
- Aguilar Fong, J.; Corella Fuentes, R. et al. 1980. *La vigencia del régimen municipal costarricense*. Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Aráuz Aguilar, A. 1978. *El municipio y el desarrollo nacional*. Costa Rica. CEDAL.
- Araya Pochet, C.; Albarracín, P. 1986. *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Baker, C.; Fernández Pinto, R.; Stone, S. 1971. *El gobierno municipal en Costa Rica: sus características y funciones*. Costa Rica. Associated Colleges of the Midwest Central American Field Program. Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- Baruch, B. *El municipio costarricense: Problemática de la democracia*. Costa Rica
- Campos González, L.M. 1980. *La municipalidad de San José en la formación del Estado de Costa Rica (1814-1841)*. Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Tesis para optar al grado de Licenciada en Historia.
- Carazo, C. "Municipalidades: algo más que cenicientas." En: *Revista Centroamericana de Desarrollo Humano*, No. 34, Junio 1995.
- Castro, R. 1996. "Descentralización y municipalización de la gestión ambiental." Costa Rica. En: *Revista AMBIEN-TICO*, No. 38, Marzo 1996, Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA.
- Cavallini, L. "La Municipalidad de Nicoya 1820-1824." En: *Revista Universidad de Costa Rica*, San José, No. 38, Julio de 1974.
- CEDESA. 1984. *La crítica del centralismo y la cuestión regional*. Perú.
- Chan Vega, C.; Quirós Jiménez, S.; Gómez, H. 1996. *Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil*. Costa Rica. Informe Final.
- Chaves Quesada, S.E. 1998. *Condiciones institucionales y jurídicas para una gestión ambiental por parte de los gobiernos locales en Costa Rica*. Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Código Municipal*. 1998. Costa Rica.
- Córdova, R. (Coord.). 1997. *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*. FLACSO-EI Salvador.
- Córdova, R. et al. 1997. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana*. El Salvador. Tomo II, FLACSO-EI Salvador.
- Crocker, D.A. 1990. *The hope for just, participatory ecodevelopment in Costa Rica*.
- CSUCA. 1998. *Cuadernos de Investigación*, No. 48, San José.
- Cuaderno de Desarrollo local*, No. 31, IULA / CEICADEI / FEMICA, Marzo 1998, San Salvador.
- Durán de Jager, P. 1999. "El desafío de los gobiernos locales democráticos." En: IIDH/CAPEL y MCCP. *Los desafíos ciudadanos e institucionales en Centroamérica*. Coordinadores Eduardo Núñez y Fernando Zeledón. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Durán de Jager, P. 1995. "Gobiernos locales." En: *Revista Centroamericana de Desarrollo Humano*, No. 34, junio 1995.
- Durán de Jager, P. "Elementos para la caracterización de los municipios de la región centroamericana." En: Nanita-Kennett, M. et al. *Informe sobre el análisis comparativo de riesgos en Centroamérica*, Volumen I. Washington D.C. CCAD/USAID-PRIDE.
- Eguino, H., Fabrice, H. (edit.). 1998. *La modernización de las finanzas municipales*. Guatemala. BID-FEMICA-Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID.
- FEMICA. 1997. *Descentralización y fortalecimiento municipal*. IV Reunión de la RED FEMICA.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1994. *En busca de una legislación que fortalezca la participación y acción de la sociedad civil*. San José.

- Garita, N. 1997a. *Barómetro centroamericano 1997*. San José, PNUD-CAM 96002 proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, documento interno.
- Garita, N. 1997b. *El desafío democrático: reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996*. San José, Costa Rica. PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, Estado de la Región, IIDH-CAPEL.
- Geissmann, S. 1996. *Ponencia para la conferencia de desechos sólidos municipales*, celebrada en Guatemala en octubre de 1996.
- LULA/CEICADEF/FEMICA. 1998. "Gobiernos locales y desarrollo con equidad de género en Centroamérica." En: *Cuaderno de Desarrollo local*, No. 31, IULA / CEICADEF / FEMICA, Marzo 1998, San Salvador.
- González Víquez, C. 1974. *Historia del régimen y legislación municipal de Costa Rica en el Siglo XIX*. Costa Rica. Segunda Edición, IFAM.
- Gottlieb, G. "El Estado y la autodeterminación nacional en el fin de siglo." En: *Revista Ciencia Política*, No. 37, IV Trimestre 1994, Publicación de Tierra Firme Editores S.A.
- IFAM. 1981. *Costa Rica: Cifras del régimen municipal*. Costa Rica.
- IFAM. 1994. *Código municipal comentado*. Costa Rica.
- IFAM. 1980. *Fortalecer los municipios es consolidar la democracia*. Costa Rica. IFAM, Régimen Municipal de Costa Rica, Departamento de Planificación.
- Jager, H. 1996. "Reformas legislativas 1993-1995." En: *Revista FEMICA*, No. 5, febrero 1990. Guatemala.
- Leonard, H.J. 1987. *Recursos naturales y desarrollo económico en América Central: Un perfil ambiental regional*. Costa Rica. CATIE.
- Lungo, M. 1998. "Estado y descentralización territorial en Centroamérica." En: CSUCA, *Cuadernos de Investigación*, No. 48, San José, 1998.
- Macaya, E. 1954. "Institucionalidad municipal en los orígenes de nuestras primeras constituciones." En: *Revista Universidad de Costa Rica*.
- Mesén Arias, J.B. 1976. *El sistema municipal*. Costa Rica.
- Morales, E. *El municipio en el proceso de desarrollo*.
- Morales, A. 1997. *Los territorios del cuajipal. Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*. San José. FLACSO.
- Nanita-Kennett, M., et al. S.f. *Informe sobre el análisis comparativo de riesgos en Centroamérica*. Washington D.C., CCAD/USAID PRIDE.
- Palla, H. (ed.). 1991. *Fomento de la autonomía municipal en los Estados centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá*. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Centro de Promoción de la Administración Pública.
- Pérez, J.A. 1998. *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el Istmo Centroamericano*.
- Pérez, J.A. 1994. *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el Istmo Centroamericano*. Guatemala. SIECA.
- PRODERE. 1994. *Planificación local y modernización del Estado*. San Salvador. PNUD.
- Pinilla, H. 1994. *El régimen municipal en Panamá*. Panamá.
- PRODERE. 1994. *Planificación local y modernización del Estado*. Documentos Desarrollo Humano en Acción. El Salvador.
- Quijano, C. 1996. "Rol de los municipios en los procesos de paz." En: UPAZ. *Serie de Textos Básicos*. No. 23, Costa Rica.
- Revista AMBIEN-TICO*, No. 38, Marzo 1996, Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA.
- Revista Centroamericana de Desarrollo Humano*, No. 34, junio 1995.
- Revista Ciencia Política*, No. 37, IV Trimestre 1994, Publicación de Tierra Firme Editores S.A.
- Revista Universidad de Costa Rica*, San José, No. 38, Julio de 1974.
- RTI-FEMICA. 1997. En: *Revista FEMICA*, No. 7, noviembre de 1997. Guatemala.
- Rosero, L.; Pebley, A.; Bermúdez, A. 1997. *De los mayas a la planificación familiar*. Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Seligson, M. 1994. *Central Americans view their local governments*. Pittsburgh, A report to the United States Agency for International Development.
- Soto Alfaro, B. *Perfiles de la democracia costarricense: el sistema municipal*.
- Stein, A. 1998. *Participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua*.

- Stein, A. 1999. *Descentralización y desarrollo local en Centroamérica: una mirada después del Mitch*. Preparado para la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, 25 de mayo de 1999.
- UPAZ. 1996. *Serie de Textos Básicos*. No. 23, Costa Rica.
- Capítulo 9 El desafío de la gestión del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad**
- AMSA. 1998. *Prospectus de proyecto AMSA*. Guatemala.
- Avendaño, N. 1999. "Centroamérica: *El impacto económico del huracán Mitch, perspectiva económica* 1999 y reflexiones sobre la política económica." Informe presentado al Taller regional sobre disminución de vulnerabilidad en Centroamérica, San Salvador 3-5 de Marzo de 1999, BID-SICA.
- Barry, D. 1999. *Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Bender, S. 1997. *Trade corridors: the emerging regional development planning unit in Latin America*. Paper presented at the UNCRD Regional Development Forum for Latin America and the Caribbean, "Regional Development Planning: Towards the 21st Century", Bogota, Colombia, 1-3 de diciembre de 1997.
- Berkes, F.; Folke, C. 1998. *Linking social and ecological system: Management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blakie, P.; Cannon, T.; Davis, I.; B. Wisner. 1996. *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres*. Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina (La Red).
- Caballeros, R.; Zapata, O. 1995. *Natural disasters on developing economies: Implications for the international development and disaster community*. New York. World Bank.
- Caballeros, R.; R. Zapata. 1994. "The impacts of natural disasters on developing economies: implications for international development and disaster community." *World Conference on Natural Disaster Reduction*. Banco Mundial y la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos.
- Caballeros, R. 1999. *Los efectos regionales del Mitch: necesidades de reconstrucción y mitigación*. Informe presentado al Taller regional sobre disminución de vulnerabilidad en Centroamérica, San Salvador 3-5 de Marzo de 1999, BID-SICA.
- Cardona, D. 1993. "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo." En: A. Maskrey (ed.) *Los desastres no son naturales*. La Red. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- CCAD. 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica*. Costa Rica.
- CELADE. 1997. "Situación demográfica de Centroamérica." En: Rosero, L.; Pebley, A.; Bermúdez, A. 1997. *De los mayas a la planificación familiar*. Costa Rica. Editorial UCR.
- CEPAL. 1999. *Los efectos regionales del Mitch: Necesidades de reconstrucción y mitigación*. Informe presentado al Taller regional sobre la disminución de vulnerabilidad de Centroamérica. San Salvador 3-5 marzo 1999. BID/SICA.
- CEPAL. 1997. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*. México.
- CEPAL. 1996. *El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres. Experiencias en el Istmo Centroamericano, México y la República Dominicana*. México.
- CEPAL. 1991. *Bases para la transformación productiva y la generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo centroamericano*. México.
- CEPAL. 1990. *Efectos económicos y sociales de los desastres naturales en América Latina*. Taller Regional de Capacitación para Desastres, PNUD/UNDRO.
- CEPREDENAC. 1999. *Diez años de cooperación internacional para mitigar los desastres naturales*. (Inédito). Panamá.
- CEPREDENAC. 1996. "Centroamérica en el ojo de la tormenta: desastres naturales y posibilidades de acción." En: www.sinfo.net/cepredenac
- CICAFOC. 1999. "Desarrollo comunitario con sello de mujer." En: *Taller Centroamericano: Alternativas comunitarias a la deforestación y la degradación de los bosques*. San José, Costa Rica, 13 al 17 de enero de 1999.
- Civil Coordinator for the Emergency and Reconstruction. 1999. *Social audit for the emergency and reconstruction*. Nicaragua. CIET international.
- Cooperación DFID-CEPREDENAC. s.f. *Asesoría para la evaluación del impacto del huracán Mitch en América Central y para la formulación de estrategias para la reconstrucción* (Informe de consultoría).
- De Sherbinin, A.; Dompka, V. 1998. *Water and population dynamic: Case studies and policy implication*. Washington D.C. AAAS.

- Falk, M. 1999. "Desarrollo de la economía de laderas: el caso Lempira Sur." En: *Taller regional para analizar las opciones de gestión ambiental para la disminución de la vulnerabilidad en Centroamérica*. San Salvador, 3-6 de marzo de 1999, BID.
- FLACSO; LA RED. 1996. *Estudios de posgrado en gestión de riesgos y desastres* (Propuesta). Costa Rica. Informe elaborado con la financiación de ECHO Oficina Humanitaria de la Unión Europea.
- Foro Intergubernamental de Bosques. 1998. Documento que presenta el caso de Costa Rica ante la Comisión de Desarrollo Sostenible del Foro celebrado en Ginebra, Suiza.
- Girof, P. 1999. *Gestión del riesgo y vulnerabilidad*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región, en el marco del convenio con CEPREDENAC.
- Gomáriz, E. 1999. *Género y desastres: introducción conceptual y criterios operativos*. Washington. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- González Bolaños, A. 1998. *Evaluación de daños causados por el huracán Mitch a la red vial: perspectiva ambiental*. Informe final. Nicaragua. Ministerio de Transportes e Infraestructura, Unidad Ambiental./AJGB. Environmental Engineering Specialist.
- Gutiérrez, M. et al. 1999. *Vulnerabilidad ecológica y social en Centroamérica*. San José Preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica.
- ICCADES. 1999. "Las radioemisoras locales pasaron la prueba Mitch. Forestería comunitaria y gestión local del desarrollo." Publicación especial del *Boletín electrónico mensual del Programa FTTP de la FAO*. Costa Rica.
- INCAE/HIID. 1998. *Estrategia para la reconstrucción y la transformación de Centroamérica después del huracán Mitch*. San José. CLADS/INCAE.
- INETER. 1998. *Las lluvias del siglo en Nicaragua*. Nicaragua.
- INE; BID. 1999. *El huracán Mitch y su efecto en la implementación de estructuras flexibles ante desastres naturales*. Nicaragua. INE/BID, enero 1999.
- Informe regional de evaluación de Centroamérica Rio+5*. Belice. 30 de enero de 1997.
- La Red. 1999. En: www.sinfo.net/cepredenac/
- Lavell, A. 1999. *Un encuentro con la verdad: Los desastres en América Latina durante 1998*. San José. FLACSO-SG.
- Lavell, A. 1996. "La gestión de los desastres: hipótesis, concepto y teoría." En: Lavell, A.; Franco, E. (eds) 1996. *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido* Lima: La Red -FLACSO – ITDG.
- Lavell, A. y Franco, E. (eds.) 1996. *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: En busca del paradigma perdido*. Perú. La Red- FLACSO-ITDG.
- Lavell, A. (ed.). 1994. "Al norte del Río Grande". En: Ciencias Sociales. *Desastres: una perspectiva norteamericana*. Colombia. La Red-ITDG. Tercer Mundo Editores.
- Lavell, A. 1993. "Prevención y mitigación en Centroamérica y Panamá: una tarea pendiente." En: *Desastres y Sociedad*. La Red.
- Lücke, O.; Mora, S. 1998. *El efecto sobre la geodinámica externa y el impacto ambiental del huracán Georges en la República Dominicana*. Santo Domingo. BID.
- Management Training Programme*. Cambridge, United Kingdom, Cambridge Architectural research Limited.
- Maskrey, A. (ed.). 1993. *Los desastres no son naturales*. Colombia. La Red-ITDG. Tercer Mundo Editores.
- MARENA. 1999. *Documento sintético del POSAF*. Managua.
- Maskrey, A. 1998. *Evaluación de la situación del proyecto: Prevención y mitigación de riesgos a desastres causados por inundaciones en el Valle de Sula, Honduras*. Honduras.
- Montero, W.P.; Peraldo, G. P.; W. Rojas, Q. 1997. *Proyecto de amenaza sísmica de América Central. Informe Final*. Escuela Centroamericana de Geología, Universidad de Costa Rica. IPGH, IDRC-Canadá, CEPREDENAC.
- Mora, S. 1999. *Vulnerabilidad, riesgo y subsidio*. (inédito).
- Mora, S.C. 1998. "Aspectos sociales, políticos y económicos de los desastres: su relación con la prevención y recuperación ambiental: Lecciones y opciones." Informe presentado al *Taller regional sobre disminución de vulnerabilidad en Centroamérica*, San Salvador 3-5 de marzo de 1999, BID-SICA.
- Mora, S.C. 1995. *The impact of natural hazards on socio-economic development in Costa Rica. Environmental & Engineering Geoscience*. Vol. I, No. 3.
- Myers, N. 1993. "The question of linkages in environment and development." En: *Revista BioScience*, Vol. 43, No.5.

- OEA. 1991. *Desastres, planificación y desarrollo: Manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Washington DC. OEA-AID.
- OEA 1993. *Manual sobre el manejo de peligros naturales en la planificación para el desarrollo regional integrado*. Washington D.C. DDRMA/SEAES
- OPS/OMS. 1999. *El huracán de los pobres y de las oportunidades*. Edición Especial – Revista MASICA, febrero 1999.
- PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano*. España. Ediciones Mundi-Prensa.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informe 4. Costa Rica. Editorama S.A.
- Revista BioScience*, Vol. 43, No.5.
- Revista MASICA*. Edición especial Mitch. OPS/OMS. 1999. Febrero de 1999.
- United States Geological Service. 1999. *Activities in support of Hurricane Mitch Reconstruction Effort*. World Bank Briefing. February 10th, 1999. (Power point presentation).
- United States Geological Service. 1998. *Misión de estimación*.
- UNCED. 1997. *Informe regional de Centroamérica Rio+5*.
- UNDP/UNDRO. 1991. *Vulnerability and risk assessment* (second draft).
- UN-IDNDR/QUIPUNET. 1997. *Solutions for cities at risk*. Geneva: IDNDR.
- Wilches-Chaux, G. 1993. "La vulnerabilidad global." En: Andrew Maskrey (ed.), *Los desastres no son naturales*. Bogotá, La Red/ITDG.
- WRI. 1998. *Global Resources 1998-1999*. Washington. D.C., University of Oxford Press.
- Van Dam, C. 1982. *El laboratorio experimental de C. Santos de Morais: una pedagogía de organización social*. La Haya (mimeo).
- Capítulo 10. Apuesta al futuro y las oportunidades sociales para la niñez y la juventud**
- Alarcón, A. 1978. *El habla popular de los jóvenes de la Ciudad de México*. México. Costa Amic editor.
- Arana, F. 1986. *Las Jiras*. Lecturas Mexicanas, segunda serie. México. SEP/ Joaquín Mortiz editores.
- Ardila, R. 1982. *Psicología del aprendizaje*. México. Siglo XXI editores, 17a. edición.
- Armijo Sancho, G. 1997. *Enfoque procesal de la ley de justicia penal juvenil*. Costa Rica.
- Arosemena De Troitiño, E. "Comentario al proceso de reforma legislativa en Panamá." En: García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- Ayala García, J.L. 1988. *Cuentos del barrio*. 2a. edición. El Salvador, Artes Gráficas y publicitarias.
- Cioran, E.M. 1989. *Desgarradura*. 2a. edición. España. Editorial Montesinos.
- Colombes, A. 1982. *Relatos del mundo indígena: Antología*. México, SEP/DIANA.
- Cuerno, L. 1999. "El lado oscuro de la calle: un acercamiento al fenómeno de las maras en El Salvador." En: Lázaro, L.A. *Las diversas visiones sobre Centroamérica*. El Salvador. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- De Tobar, A.R. y Barrientos, M. 1997. "Comentario al proceso de reforma legislativa en Guatemala." En: García Méndez, E. Y Beloff, M. (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- De Varela, K. y Martínez Ventura, J. 1997. "Comentario al proceso de reforma legislativa en El Salvador." En: García Méndez (Emilio) y Mary Beloff (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- Del Cid Castro, R.A. y Gil Cruz, J.I. 1997. *El rol de la sociedad civil en la reinserción del menor infractor*. Tesis de Maestría en Justicia penal. Universidad Tecnológica, El Salvador.
- Donas, S. y Mendoza, A. 1996. *Adolescencia y juventud en América Central y República Dominicana en los años 90*. Costa Rica, OPS/ OMS.
- Dünel, F. et al. *Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich*. Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 1997.
- Erickson, E.H. 1984. *Sociedad y adolescencia*. Siglo XXI editores, 8a. edición, México.
- Escobar, A. 1996. "Aproximación al fenómeno de las maras." En: *Revista ECA* No.570, abril, año LI, El Salvador, publicaciones UCA.

- Fundación PANIAMOR. 1996. *Guía metodológica: Derechos y responsabilidades de niñas, niños y adolescentes*. Costa Rica. Fundación PANIAMOR / UNICEF. Ediciones Proniño.
- FUSADES. 1995. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Primer Trimestre, Cap.V. El Salvador. El Salvador.
- García Méndez, E.; Beloff, M. (comps.). 1997. *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- García Méndez, E.; Carranza, E. (Organizadores). 1992. *Del revés al derecho. Argentina*, Editorial Galerna.
- García, A.I.; Gomáriz, E.. 1999. *Institucionalidad para la equidad de género en la región*. Costa Rica. Ponencia preparada para el proyecto Estado de la Región.
- González Alvarez, D. 1997. "Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana." En: *Revista de Ciencias Penales*, No. 3, año 9, San José.
- Henríquez, R.A. 1998. *Situación de la niñez y la adolescencia en El Salvador*. Procuraduría adjunta de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. El Salvador, Imprenta Láser.
- Horrocks, J.E. 1996. *Psicología de la Adolescencia*. México, Editorial Trillas, 5a. edición.
- "Infancia Callejera: Investigaciones y teorías en las Ciencias Sociales." 1996. En: *Revista Realidad*. No.49, enero-febrero, El Salvador.
- Naciones Unidas. 1991. *Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño*. New York.
- Obando, M.; Portillo, R. 1997. "Comentario al proceso de reforma legislativa en Honduras." En: García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- OPS. 1998. *La salud en las Américas*. Washington D.C. OPS. Publicación Científica, No. 569.
- Ortega y Gasset, J. 1985. *La deshumanización del arte*. Obras maestras del pensamiento contemporáneo. España. Editorial Planeta.
- Pérez Miguel, L. 1995. "Los niños de El Salvador." En: *Revista Realidad*. No.46, julio-agosto, El Salvador.
- Poder Judicial, 1998. *Informe estadístico del departamento de planificación del poder judicial*. San José. Imprenta nacional.
- Revista de Ciencias Penales*. No. 3, año 9, San José.
- Revista Realidad*. No.49, enero-febrero, El Salvador.
- Rivera, S. 1998. *La nueva justicia penal juvenil. La experiencia de El Salvador*. Serie Adolescencia. UNICEF-FLACSO. El Salvador, Impresos litográficos de Centro América.
- Robles García, J. 1985. *Que transas con las Bandas*. México, Editorial POSADA.
- Roggenbuck, S. 1996. "Aspectos históricos de la infancia callejera." En: *Realidad* No.53, septiembre-octubre. El Salvador.
- Sauma, P. 1999. *Las brechas de equidad y el desarrollo humano*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Silva, A.L.; Cuarezma, S. 1997 "Comentario al proceso de reforma legislativa en Nicaragua." En: García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- Smutt, M.; Miranda, J.L. 1998. *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Serie Adolescencia. UNICEF-FLACSO. El Salvador, Impresos litográficos de Centro América.
- Tiffer, C.; Rojas, A. 1999. *Niñez y adolescencia en Centroamérica: leyes de justicia penal juvenil*. Costa Rica. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Tiffer Sotomayor, C. 1996. *Ley de justicia penal juvenil anotada y concordada*. Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Tiffer, C.; Maxera, R. 1997 "Comentario al proceso de reforma legislativa en Costa Rica." En: García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.). *Infancia: Ley y democracia en América Latina*. Temis – Depalma, Bogotá – Buenos Aires.
- UCA. 1997. "Editorial La cultura de la violencia." En: *Revista ECA* No.588, octubre, año LIII. El Salvador. Publicaciones UCA.
- UNICEF – Costa Rica. 1999. Nuestro derecho a ... *La nutrición y salud en Costa Rica*. San José. UNICEF, Año 3, # 1.
- UNICEF – ILANUD. 1997. Memoria del Seminario – *Taller "Ley de justicia penal juvenil de Costa Rica : un año de vigencia"*. San José.
- UNICEF. 1998. *Estado mundial de la infancia 1997*. Barcelona. UNICEF.
- UNICEF-Belize and the National Committee for Families and Children. 1997. *The right to a future*. México. UNICEF-Belize and the National Committee for Families and Children.
- Valladares, J. 1996. *Código de la niñez y la adolescencia comentado*. CIPRODEH. Tegucigalpa.

PARTE 3**Los nuevos esfuerzos de integración regional****Capítulo 11 Los esfuerzos institucionales para la integración regional**

- Acuña, J.; Nowalski, J. (ed) 1998. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*. PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. Costa Rica.
- Alfaro, J.M. et al. 1996. *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*. Panorama Centroamericano, INCEP, No. 66, nov. –dic.
- Bulmer Thomas, V. (Ed.). 1998. *Centroamérica en reestructuración: Integración regional*. Costa Rica. FLACSO.
- Bulmer Thomas, V. 1989. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José, BCIE/ EDUCA.
- Carpio Nicolle, R. 1998 "Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano." Guatemala. En: *Panorama Centroamericano*, ICEP, No. 9, Enero-Marzo 1998.
- CCAD. 1998. *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica*. Costa Rica.
- CEPAL/BID. 1997. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México.
- CEPAL. 1990. *La integración en Centroamérica: Evolución desde los setenta y perspectivas en los noventa*. México.
- Cerdas, R. 1998. "Las instituciones de integración en Centroamérica." En: Bulmer Thomas, V. 1998. *Centroamérica en reconstrucción. Integración regional en Centroamérica*. Costa Rica, FLACSO.
- Chamorro, E. y Nájera, R. 1996. "Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana." En: Alfaro, J. M. et al. *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*. Panorama Centroamericano, INCEP, No. 66, nov. –dic. 1996.
- Consejo de la Tierra. *Preguntas más frecuentes sobre los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible*.
- CSUCA; SICA. 1996. *El Libro de Centroamérica. Un instrumento cívico de los pueblos*. San José. EDUCA.
- De Guttry, A. "Hacia la integración política de Centroamérica: Perfiles institucionales y problemas jurídicos." Guatemala. En: *Panorama Centroamericano*, INCEP, No. 29, Enero-Marzo 1993.
- De la Ossa, A. 1993. *El Sistema de Integración Centroamericana: Crítica de la visión oficial*. Costa Rica.
- Escuela de Formación Sindical en Centroamérica. 1997. *Centroamérica y su integración*. El Salvador.
- Fernández Shaw, F. 1965. *La integración de Centroamérica*. España. Ediciones Cultura Hispánica.
- Hernández, A. 1994. *La integración en Centroamérica: desde la Federación hasta nuestros días*. Costa Rica. DEI.
- Herrarte, A. 1955. *La Unión de Centroamérica: tragedia y esperanza*. Guatemala. Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- Lizano Gutiérrez, M.; Bonilla Siles, M. 1998. *Análisis político de la evolución de la integración centroamericana 1987-1997*. Costa Rica. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Leal, E. 1998. "La reforma del sistema de la integración centroamericana." En: Acuña, J.; Nowalski, J. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?* Costa Rica. PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica.
- MEIC. 1997. *El proceso de integración económica centroamericana durante el periodo 1950-1997*. Costa Rica.
- Morales, A.; Cranshaw, M.I. 1997. *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*. Costa Rica. FLACSO.
- Ordoñez, J.; Gamboa, N. 1997. *Esquipulas 10 años después: ¿Hacia adónde va Centroamérica?* Costa Rica. EDUCA/ CSUCA.
- Pinto, J.C. 1994. "La independencia y la Federación (1810-1840)." En: Pérez-Brignoli, H. *Historia general de Centroamérica*, Tomo III. Costa Rica. FLACSO, Segunda Edición.
- Rivera, R. 1993. "Un reto de la sociedad civil." En: *Revista Hombres de Maíz*, No. 18.
- Shatan, C. 1998. "Cooperación ambiental en un marco de desarrollo regional." En: Bulmer Thomas, V. (Ed.). 1998. *Centroamérica en reestructuración: Integración regional*. Costa Rica, FLACSO.
- SICA. 1999. "Instrumentos jurídicos de la integración centroamericana depositados en el SICA". (mimeo).
- SICA. 1994. *Alianza para el desarrollo sostenible*. Declaración de Guácimo, 20 de agosto de 1994.
- SIECA. 1996. *Boletín del XXXV Aniversario*. Guatemala.

- SIECA. 1987. *El proceso centroamericano de integración: principales problemas, potencialidades y algunas ideas para fortalecerlo como instrumento de desarrollo de los países centroamericanos*. Guatemala.
- Sojo, C. 1998. "Centroamérica: La integración que no cesa." Costa Rica. En: *Cuadernos de FLACSO*, No. 103.
- Solis Rivera, L.G. 1998. "La Integración centroamericana: los factores políticos y su inserción en el sistema internacional." En: Acuña, Jairo; Nowalski, Jorge. 1998. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*. PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. Costa Rica.
- Solis Rivera, L.G. 1994. "¿Ha fracasado la nueva integración?: los factores políticos." En: Carballo Quintana, M.; Maihold, G. *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. Costa Rica. CEDAL.
- Trejos Donalson, R. 1997. *Apuntes sobre conceptos, balance y perspectivas de la integración económica centroamericana* (mimeo). Costa Rica.
- Valle Martínez, M. "Los vaivenes de la integración centroamericana 1838-1850." Costa Rica. En: *Relaciones Internacionales* No. 37, Cuarto Trimestre de 1991.
- Wortman, M. 1991. *Gobierno y sociedad en Centroamérica*. Costa Rica. BCIE.
- Zeledón, M.T. 1996. *La ODECA: sus antecedentes históricos y su aporte al derecho internacional americano*. Costa Rica, Editorial Lehmann.
- Entrevista:**
Mauricio Herdocia, director de Asuntos Políticos, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, El Salvador.
- Capítulo 12 Los esfuerzos empresariales para la integración regional**
- Aitkenhead, R. 1999. *Esfuerzos empresariales en la integración regional*. Guatemala. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- BID. 1997. *Regímenes de inversión extranjera en las Américas*. Washington. Estudio Comparativo, Tercera versión.
- BID-PRADIC-FEDEPRICAP. 1994. *Estado de la competitividad del Istmo Centroamericano*.
- Banco Mundial. 1996. *Encuesta sobre los obstáculos para el desarrollo del sector exportador no tradicional en Nicaragua*.
- Banco Mundial. 1996. *Encuesta sobre los obstáculos para el desarrollo del sector exportador no tradicional en Guatemala*.
- Cáceres, L. 1994. *Consideraciones sobre los costos y beneficios de la integración económica centroamericana*. (mimeo).
- CLACDS. 1998. CD-ROM. *Agenda centroamericana para el siglo XXI*. Costa Rica.
- CEPAL. 1996. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1995. *Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1994 y avances en los primeros meses de 1995*. México.
- CEPAL. 1994. *Regionalismo abierto en América Central: los desafíos de profundizar y ampliar la integración*. México.
- CEPAL. 1992. *La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial*. México.
- Diario de Centroamérica. 1997. Listado de aranceles centroamericanos de importación. Centroamérica.
- FEDEPRICAP. 1999. *Informe de labores de la Presidencia (septiembre, 1997 – enero 1999)*. Costa Rica.
- FEDEPRICAP. 1998. *Posición empresarial sobre los grupos de trabajo del ALCA*. Costa Rica. IV Foro Empresarial de las Américas 16-19 de marzo de 1998.
- FEDEPRICAP. 1993. *Política comercial e integración económica en Centroamérica: Infraestructura para el comercio*. Costa Rica.
- INCAE. 1996. *La competitividad en Centroamérica: preparación de las empresas para la globalización*. Costa Rica. INCAE, Costa Rica.
- BID. 1995. *Los nuevos desafíos para el desarrollo de Centroamérica*. Washington.
- Lora & Barrera. 1997. *BID: efectos de los programas de estabilización y de reformas económicas en Latinoamérica*. Washington. BID.
- Ministerio de Economía. 1993. *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. Guatemala.
- Naciones Unidas. 1996. *Integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*. México.
- Parsons Brickerhoff International Inc. 1987. *Central America regional transportation study*. Nueva York.
- Presidencia de la República de Guatemala. 1996. *Hacia un desarrollo integral sostenible y sustentable: Estrategia de desarrollo nacional 1996-2000*. Guatemala.

- PAR. 1996. *Inventario y análisis de la situación de la mediana empresa productiva en Centroamérica. Costa Rica.*
- PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano.* España. Ediciones Mundi Prensa.
- SIECA. 1998. *Situación centroamericana: el proceso de integración económica centroamericana y sus perspectivas.* Guatemala.
- SIECA. 1998. Dirección General de Informática. En: www.sieca.org.gt
- CMCA. Secretaría Ejecutiva 1995. *Situación económica de los países centroamericanos.* Costa Rica.
- World Economic Forum. 1997. *World competitive report.* Sweden.
- Entrevistas:**
- Carlos Manuel Echeverría, ex-director ejecutivo de FEDEPRICAP, Costa Rica.
- Ramón Medina Luna, ex-ministro de Economía de Honduras.
- Jose Raúl Gonzales, Corporación Mariposa, CEO, Guatemala.
- Juan Manuel Urruela, gerente general del Banco de America Central (BAC), Guatemala.
- Jorge Solares, gerente general de AVIATECA, Grupo TACA, Guatemala.
- Richard Stoeppler, gerente general de Imperial Hotels and Resorts (Hotel Princes en C.A), El Salvador.
- Ricardo Vásquez, gerente de operaciones internacionales, empresa Campero International.
- Corporation (CICORP), Guatemala.
- Capítulo 13 Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional**
- Acuña, J. y Nowalski, J. (eds) 1998. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?.* PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. Costa Rica.
- Aguilar, A., et al. 1997. *Movimiento de mujeres en Centroamérica.* San José. Fundación Bunststift y Programa Regional La Corriente.
- Aitkenhead, R. 1999. *Esfuerzos empresariales en la integración regional.* Guatemala. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Artavia, R. 1999. *Centroamérica ante el nuevo siglo.* Costa Rica.
- Asociación de Servicios de Promoción Laboral. 1998a. *La voz del manatí.* Costa Rica. Publicación del Foro Emaús. Numero 14, Agosto de 1998.
- Asociación de Servicios de Promoción Laboral. 1998b. *Actualidad laboral. Crisis y renovación en el sindicalismo Centroamericano.* Costa Rica.
- Asociación de Servicios de Promoción Laboral. Foro Emaús. *Historias secretas de un enclave bananero.* Costa Rica.
- Beiner, R. (ed). *Theorizing citizenship.* New York, Oxford University Press.
- Benavente, C. 1999. *Esfuerzos de la sociedad civil en la integración regional.* Fundación Augusto César Sandino. Nicaragua. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Blanco Vado, M. 1998. *Centroamérica: reformas al derecho colectivo de trabajo.* Asociación de Servicios de Promoción Laboral.
- Brenes, A; Casas, K. *Soldados como empresarios. Los negocios de los militares en Centroamérica.* Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Campos, W. y Hernández, C. 1997. "Los procesos de concertación en Centroamérica. Una visión regional." En: PNUD. Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. *La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica.* Costa Rica.
- CCT. "Memoria cumbre centroamericana para el desarrollo social". En: *Perspectiva Centroamericana.*
- CCT. 1998. "El ALCA un proyecto del norte para el norte." En: *Perspectiva Centroamericana.* Año 6, No.17 Enero – Febrero 1998.
- CCT. 1997. "Comunidad de naciones un futuro para América Latina". En: *Perspectiva Centroamericana.* Año 5, No.13 Junio – Julio de 1997.
- CCT. 1996. Declaración final. Conferencia Internacional "La comunidad centroamericana mirando al sur". 25 de septiembre de 1996.
- CCT. 1995. "Por la construcción de una agenda de la sociedad civil en el marco de la integración centroamericana". 30, 31 de agosto y 1º de setiembre de 1995, Costa Rica, IICA.
- CECADE. 1998. "Participación de la sociedad civil en el proceso de integración Centroamericana: Síntesis subregional proyecto Integración Regional y Sociedad Civil" (UNIRSCI) – ALOP, Costa Rica, mayo de 1998.
- COCEMI. 1998. *La microempresa por el desarrollo de la región.* Manual de capacitación.
- COCEMI. *La microempresa por el desarrollo de la región.* Plataforma de acción. Versión popular.

- COCEMI. 1997. *Plataforma de acción para promover el desarrollo económico y social de los empresarios y empresarias de la microempresa de la Región Central de América*. Guatemala, octubre de 1997.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1998a. *Memoria 1996*. Informe anual. Costa Rica.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1998b. *Diálogo cooperativo regional*. Costa Rica. II Conferencia regional sobre estrategias financieras. 29 – 30 de mayo 1998. II trimestre de 1998.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1998c. *Diálogo Cooperativo Regional*. Hacia el tercer milenio. Una nueva cultura organizativa I trimestre de 1998. Costa Rica.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1998d. *Reconversión en Marcha. El programa de reconversión y modernización promueve el desarrollo en las cooperativas de Honduras y Nicaragua*. Costa Rica, junio de 1998.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1998e. *Reconversión en marcha. CHC y FENACCOOP lideran el proceso de reconversión y modernización de sus cooperativas afiliadas*. Costa Rica, enero – marzo de 1998.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1997. *Memoria informe anual. Una nueva cultura organizativa hacia el tercer milenio*. Costa Rica.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1996a. *Memoria. Reunión de actores económicos de la sociedad civil del Istmo Centroamericano*. Costa Rica, 3 – 6 de marzo de 1996.
- Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América. 1996b. Documento Final. *Las cooperativas de frente a los desafíos del siglo XXI*. Costa Rica, 12 – 16 de junio de 1996. -II Congreso del Cooperativismo del Caribe y Centroamérica.
- Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción. 1998. *Convirtiendo la tragedia del Mitch en una oportunidad para el desarrollo humano sostenible de Nicaragua*. Nicaragua.
- De la Ossa, A. (Comp). 1996. *La integración social: Nuevas rutas hacia la discordia*. Costa Rica, Friedrich Ebert Stiftung. Serie Temas Centroamericanos No.11.
- Esquivel Villegas, F. 1998. *El entorno económico de la empresa pequeña en Centroamérica 1991–1997*. Costa Rica. COCEMI.
- FEDEPRICAP. 1998. *Posición empresarial sobre los grupos de trabajo del ALCA*. IV Foro empresarial de las Américas. 16 – 19 de marzo, 1998. Costa Rica.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1998a. *Los mecanismos para la movilización de recursos de las organizaciones de la sociedad civil en Panamá*.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1998b. *Los mecanismos para la movilización de recursos de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua*. Costa Rica.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1998c. *Directorio de organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica*. 1ª. Ed. Costa Rica.
- Goitia, A. 1998. "Concertación Centroamericana tiene un espacio que jugara en el proceso de integración." *Concertando*: publicación de Concertación Centroamericana. San Salvador, enero – marzo 1998.
- Gorostiaga, X. "Centroamérica 2015." Conferencia en *II encuentro mesoamericano de filosofía "Mundialización y liberación"*.
- Grupo Causa. 1998. *Centroamérica unida por su arte*. Abril de 1998.
- Guerra Borges, A. 1998. *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* (Antología) Managua, CRIES 1ª. reimpresión.
- Hall, J. 1995. *Civil society: Theory, history, comparison*. New York, Polity Press.
- Hombres de Maíz*. "Sociedad civil e integración centroamericana". Revista Centroamericana de Desarrollo Humano. Año VII No. 49 noviembre – diciembre 1997.
- Hombres de Maíz*. "¿Hacia dónde va la integración centroamericana?" Revista Centroamericana de Desarrollo Humano. Año VII No. 44 noviembre – diciembre 1996.
- Krujt, D.; Castiglia, M.; Urra, P. 1991. *La micro y pequeña empresa: desarrollo humano en Centroamérica*. COCEMI.
- Morales, A.; Cranshaw, M. 1997. *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*. San José. FLACSO.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe 3. San José, Editoría S.A.
- Red Mesoamericana de Derecho Ambiental. Boletín mesoamericano de derecho ambiental. Septiembre, 1998.
- Revista Hombres de Maíz*, No. 18. Diciembre, 1993.

- Rivera, R. 1993. "Un reto de la sociedad civil." En: *Revista Hombres de Maiz*, No. 18. Diciembre, 1993.
- Rojas, M. 1997. "Concertación social en Costa Rica." En: PNUD. Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. *La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*. San José.
- Seligman, A. 1985. *The idea of civil society*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- Solis, L.G. 1997. "Sociedad civil y desarrollo democrático en Centroamérica: las tendencias regionales (1979-1997)." En: PNUD, proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. *La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*. San José.
- Trejos, M. E. 1998. *Centroamérica: calidad total y poder en la empresa*. 1ª edición 1998. Asociación de Servicios de Promoción Laboral.
- Waltzer, M. 1995. "The civil society argument." En: Beiner, R. (ed). *Theorizing citizenship*. New York, Oxford University Press.
- Entrevistas:**
- COSTA RICA**
 Paula Antezana, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
 Amaru Barahona, Hombres de Maiz.
 Sinforiano Cáceres, ASOCODE.
 Wilson Campos, Mesa Nacional Campesina. 1999.
 Cecilia Cortés, FUNPADEM.
 Félix Cristiá, CCC – CA.
 Alvaro de la Ossa, consultor internacional.
 Douglas Esquivel, FEDEPRICAP.
 Rahudy Esquivel, FECAMCO.
 Factor Méndez, CODEHUCA.
 Andrea Meza Murillo, CEDARENA.
 Carlos Molina, CCT.
 Mario Mondol, CONCADEC.
 Hernando Monge, CECADE.
 Mariano Saenz, ASEPROLA.
 Néstor Villegas, COCEMI.
- EL SALVADOR**
 Carlos Alvarenga, SICA.
 Patricia Duran de Jagger, directora ejecutiva de FEMICA.
 Alfonso Goitía, CONCERTACION/ICIC.
 Mauricio Herdocia, SICA.
- NICARAGUA**
 Orestes Papi, CRIES.
 Edwin Zablah, FACS.
 Ana Quirós, FONG/COORDINADORA.
- Capítulo 14 Los esfuerzos de las poblaciones: migraciones en Centroamérica**
- ACNUR. 1993. *La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección*. España, Editorial Alianza.
- García, M.; Gutierrez, N.; Lettejohn, M. 1994. *Las migraciones forzadas en Centroamérica: una visión actualizada de las ONG'S*. Managua. Citado en: Castillo, M.; Palma, I. 1996. "La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos." Guatemala. En: *Debate* No. 35, FLACSO.
- Baires, S.; Innocenti, G. 1993. *Migrantes, remesas y desarrollo microempresarial en El Salvador*. El Salvador. Tesis de grado, Universidad Centro Americana. San Salvador.
- Castells, M. 1989. *The informational city: Information technology, economic restructuring and the urban-region process*. Oxford, UK. Brasil Brackwell.
- Castillo, M.; Palma, I. 1996. "La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos." Guatemala. En: *Debate* No. 35, FLACSO.
- CELADE. 1989. "Investigación de la migración internacional en Latinoamérica." Chile. En: *Boletín Demográfico* No.43, IMILA.
- CEPAL/CELADE. 1998a. *Base de datos del proyecto IMILA*.
- CEPAL/CELADE. 1998b. "América Latina: proyecciones de población 1970-2000." Chile. En: *Boletín Demográfico* No.62.
- CEPAL/CELADE. 1993. *Población, equidad y transformación productiva*. Chile.
- CEPAL/CELADE/BID. 1996. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. Chile.
- CEPAL. 1998. *Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Documento elaborado por Federico Torres A. México.
- CEPAL. 1997. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y El Caribe*. México.
- DGEC. 1997. *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*. Julio de 1997. Costa Rica.
- DIGESTYC. 1997. *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples para los años de 1991 hasta 1997*. El Salvador.
- Dirección General de Migración y Extranjería, Ministerio de Gobernación y Policía. *Informes anuales de 1993 a 1997*. Costa Rica.

- Dirección General de Migración de El Salvador y Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua. 1998. *Información sobre movimientos internacionales de ingresos y egresos*.
- Escobar Latapí, A. 1998. *Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión*. OIM/CEPAL/CELADE.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1997. *Desmovilización, reinserción y pacificación en El Salvador*. Costa Rica (Investigación coordinada por María V. Casasfranco Roldán).
- García, J. 1996. "Remesas familiares y relaciones sociales locales: el caso de San Isidro. El Salvador." En: *Aportes* No.1. FLACSO, San Salvador.
- García, J. s.f *Migraciones internacionales y remesas familiares: una concepción global desde la experiencia de El Salvador*. El Salvador. Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (FUCAD).
- IIDH. 1992. "La migración por la violencia en Centroamérica 1980-1990. Costa Rica." En: *EXODOS* en América Latina No. 7.
- Instituto de Estadística y Censos de Costa Rica. 1997. *Encuesta de hogares de propósitos Múltiples*. Costa Rica.
- U.S. Bureau of the Census. 1993. *1990 Census of population: the foreign-born population in the United States*. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census.
- U.S. Department of Justice. 1997. *1996 Statistical yearbook of the immigration and naturalization service* (INS).
- Lattes, A.; Recchini de Lattes, Z. 1992. *International migration in Latin America: Patterns, determinants and policies*. ECE/UNFPA Expert Group Meeting on International Migration.
- López, J.; Seligson, M. 1991. *Commission for the study of international migration and cooperative economic development*. paper No. 44.
- Lungo, M.; Castillo, M. 1996. *Las migraciones en Centroamérica: Retos para la integración*. Panamá. Consejo para la Integración Social Centroamericana.
- Lungo, M.; Andrade-Eekhoff, K.; Merino, V. 1997. *Migración y microempresas en El Salvador*. San Salvador. FUNDE, Documento de trabajo No 85.
- Maguid, A. 1999. *Los Esfuerzos de las poblaciones en la integración: migraciones internacionales en Centroamérica*. Argentina. Preparado para el proyecto Estado de la Región.
- Maguid, A. 1993. "La importancia de la sistematización de la información migratoria en la formulación de políticas: Iniciativas recientes y posibilidades para la región de América Latina y el Caribe." En: *Revista de la OIM* sobre Migración en América Latina. Ginebra, Vol. 11, No.3.
- Mármora, L. 1994. Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración. En: *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*. Ginebra, Vol.12, No. 1/3.
- Mármora, L. 1996. "El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte: Políticas y gobernabilidad." En: *Foro regional sobre derechos humanos, refugiados y migraciones en América Central*. San José, Costa Rica.
- Massey, et al. 1993. "Theories of international migration: a review and appraisal." En: *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3.
- Monasta, L. 1997. *Upala: condiciones de vida y derechos humanos*. Costa Rica. UNICEF, ACNUR, IPEC-OIT, PNUD-PRODRE.
- Morales, A. 1997. *Los territorios del cuajipal: Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*. Costa Rica. FLACSO.
- Morales, A. 1995. *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*. Costa Rica. FLACSO.
- OIM. 1998. *Tráfico de migrantes*. Guatemala. Estudio de caso. Guatemala.
- OIT. 1995. *Informe sobre la situación migratoria de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica*. Suiza. Servicio de Migraciones para el Empleo.
- OIT. 1997. *Panorama laboral: América Latina y el Caribe*. Suiza. Informe No. 14.
- Pellegrino, A. 1990. *Migración internacional de latinoamericanos en las Américas*. Universidad Católica Andrés Bello, CELADE y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
- PNUD 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano*. España. Ediciones Mundi Prensa.
- Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3.
- Portes, A.; Guarnizo, L. 1991. *Capitalistas del trópico: la inmigración en los Estados Unidos y el desarrollo de la pequeña empresa en la República*. FLACSO/Programa República Dominicana y Universidad John Hopkins.

- Proyecto Estado de la Nación. 1998. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe 4. Costa Rica. Editorama S.A.
- Revista de la OIM sobre Migración en América Latina*. Ginebra, Vol. 11, No.3.
- Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*. Ginebra, Vol.12, No. 1/3.
- Sassen, S. 1991. *The mobility of labor and capital: A study in international investment and labor flow*. Cambridge University Press.
- SICA. 1996. *Indicadores sociales de Centroamérica*. Informe elaborado por María Beguerí Pagés (inédito). El Salvador.
- Simmons, A. 1994. "Territorial mobility and time space collapse in the late 20th century." Argentina. Seminario *Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano*, Fundación Bariloche, Centro de Estudios de Población y Programa de Población para América Latina.
- Stark and Bloom. 1985. *The new economics of migration*. En: *American Economic Review* # 75.
- Torres Rivas, E. 1998. *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala. FLACSO.
- Woods.L. et al. 1997. "The composition and distribution of ethnic groups in Belize: Immigration and emigration patterns (1980-1991)." En: *Latin American Research Review*. New México.
- Zlotnik, Hania. 1992. "Empirical identification of international migration systems." En: Kritiz, Lim and Zlotnik (eds.) *International migration systems: a global approach*. England. Oxford Clarenton Press.

S I G S L A S

A		AMIA	Asociación de Maestros Independientes Auténticos
ACA	Area de Conservación Arenal, Costa Rica	AMLAE	Asociación de Mujeres Nicaragüenses "Luisa Amanda Espinosa"
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	AMPES	Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios Salvadoreños
ACE	Asociación Comunal para la Educación	AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago Amatitlán
ACI	Alianza Cooperativa Internacional	AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago Amatitlán
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AMSJ	Area Metropolitana de San José
ADC	Alianza Democrática Campesina, El Salvador	AMSS	Area Metropolitana de San Salvador
AECHI	Movimiento de Educadores Chiricanos	AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AEDPA	Ley de Antiterrorismo y para la Pena de Muerte Efectiva	AMUPA	Asociación de Municipalidades de Panamá
AEMG	Asociación de Escritores Mayances de Guatemala	AMYPPES	Asociación de Medianas y Pequeñas Empresas
AEVE	Asociación de Educadores Veraguenses	ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala
AGEXPRONT	Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales	ANDA	Asociación de Agencias Nacionales de Desarrollo de Belice
AGPCS	Asociación Guatemalteca para la Prevención y Control del SIDA	ANDI	Asociación Nacional de Industriales de Honduras
AHM	Asociación Hondureña de Maquileros	ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada, El Salvador
AHPROCAFE	Asociación Hondureña de Productores de Café	APEMEP	Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo, Estados Unidos	APENN	Federación de Productores y Exportadores de Productos No Tradicionales
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas	APEX	Asociación Panameña de Exportadores
ALER	Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica	APODAN	Asociación de Negros Profesionales
ALFALIT	Asociación Cristiana de Educación y Desarrollo, El Salvador	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible	ARCA	Asociación Ramonense para la Conservación del Ambiente, Costa Rica
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción	ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
AMARC	Asociación Mundial de Radios Comunitarias	ARENAP	Acción Reinvidicadora del Negro Panameño
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras		

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Costa Rica	CAN	Comunidad Andina
ARI	Autoridad de la Región Interoceánica	CANAPI	Cámara Nacional de Artesanía y Pequeña Industria, Costa Rica
ARMIF	Asociación Regional para las Migraciones Forzadas	CAPAZ	Asociación Camino de Paz
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional	CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
ASEE	Asociación de Educadores Especializados	CAPRE	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centro América, Panamá y República Dominicana
ASEPROLA	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	CARICOM	Caribbean Community
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales	CATIE	Centro Agronómico Tropical de Enseñanza e Investigación
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala	CATS	Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños
ASINDES	Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala	CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo	CB	Canasta Básica
ASOCOINDI	Asociación para la Cooperación Indígena Integral	CBA	Canasta Básica Alimentaria
ATELCAP	Asociación de Televisoras de Centroamérica y Panamá	CBI	Caribbean Basing Initiative
AUALCPI	Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración	CBT	Certificados de Beneficios Tributarios
AUPRICA	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
AVANCISO	Avance de las Ciencias Sociales, Guatemala	CCAVAH	Comité Consultivo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos
B		CCC-CA	Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica
BAPO	Belize Association of Producers Organization	CCCE	Comité Centroamericano de Comunicación Electrónica
BCH	Banco Central de Honduras	CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CCOD	Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas
BM	Banco Mundial	CCS	Centro de Capacitación Social, Panamá
BNTU	Belize National Teachers Union	CC-SICA	Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano
BOLCEN	Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
C		CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano	CDHG	Comisión de Derechos Humanos de Guatemala
CACI	Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial	CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador
CACIF	Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras	CDP	Certificado de Depósito a Plazo
CADCAL	Comisión Arquidiocesana de Coordinación y Animación Laical	CDRO	Cooperación para el Desarrollo de Occidente
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica	CE	Condiciones de Elegibilidad
CADIN	Cámara de Industrias de Nicaragua	CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina
		CEAC	Consejo de Electrificación de América Central

CEALP	Centro de Asistencia Legal Popular	CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CEAR	Comisión para la Atención de Refugiados	CINPE	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
CEASPA	Centro de Estudios y Acción Social Panameño	CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CECADE	Centro de Capacitación para el Desarrollo, Costa Rica	CIPHES	Consejo Coordinador de Instituciones de Promoción Humana de El Salvador
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana	CIRCA	Centro de Información y Referencia sobre Centroamérica y El Caribe de la Universidad de Costa Rica
CEDAL	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	CITEC	Centre for International Technological and Educational Cooperation
CEDEAP	Centro de Estudios Afro-Panameños	CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
CEFACEI	Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial, Panamá	CLAMPI	Confederación Latinoamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Industria y Artesanado
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	CLAT	Confederación Latinoamericana de Trabajadores
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía	CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
CELADEC	Comisión Evangelizadora Latinoamericana de Educación Cristiana	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos	CMF	Centro Mujer y Familia
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe	CMPI	Consejo Mundial de Pueblos Indígenas Capitulo Centroamérica
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CERCA	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CNDS	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, El Salvador
CEVS	Comisión Ejecutiva del Valle de Sula	CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CGT	Central General de Trabajadores de Honduras	CNEM	Consejo Nacional de Educación Maya
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala	CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CGTP	Central General de Trabajadores de Panamá	CNUDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
CIC	Council of Independent Colleges	COCATRAM	Consejo Centroamericano de Transporte Marítimo
CICA	Consejo Indígena de Centroamérica	COCEMI	Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América
CICAFOC	Consejo Indígena y Campesino Forestal Centroamericano	COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica	COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
CIEDEG	Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala	COCISS	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala	COCIT	Comisión Centroamericana de Ciencia y Tecnología
CIEPRODH	Centro de Investigación, Estudio y Promoción de los Derechos Humanos, Guatemala	COCOHO	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
CIFCA	Conpenhague Initiative for Centra América		
CIG	Cámara de Industria de Guatemala		

CODEFAM	Comité de Familiares de Víctimas de las Violaciones de los Derechos Humanos	CONCA-USA	Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos de Norteamérica
CODEH	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Honduras	CONCERTACION	Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo
CODEHU	Comisión Costarricense de Derechos Humanos	CONFRAS	Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria
CODEHUCA	Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica	CONFREGUA	Confederación de Religiosos de Guatemala
CODICADER	Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación	CONGCOOP	Coordinadora de ONG y Cooperativas
COEDUCA	Comité Educativo, Guatemala	CONRED	Comisión Nacional de Reducción de Desastres
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador	CONSEJO DE CENTROS	Consejo de Organismos de Desarrollo, Promoción Social, Investigación, Comunicación y Educación Popular de Costa Rica
COFADEH	Comité de Familiares de Detenidos-Desaparecidos en Honduras	COOP	Coordinadora de Organismos de Promoción de Panamá
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo de Guatemala	COOPESA	Cooperativa de Servicios Aeroindustriales
COKADI	Coordinadora Kackchiquel de Desarrollo Integral	COPAMACE	Comités de Padres y Madres Administradores del CEFACEI
COLPROSUMAH	Colegio Profesional de Docentes Hondureños	COPEAGRI	Cooperativa Agrícola Industrial y de Servicios Múltiples, Costa Rica
COLSIBA	Coordinadora de Sindicatos Bananeros	COPEMH	Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes	COPMAGUA	Consejo de los Pueblos Mayas de Guatemala
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica	COPREDEH	Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, Guatemala
COMG	Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala	COPRUM	Colegio Profesional Unión Magisterial
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica	CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria
COMITRAN	Consejo Sectorial de Ministros de Transportes	CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
COMRED	Comité Municipal de Reducción de Desastres	CSUCA	Consejo Superior de Universidades de Centroamérica
COMRIEDRE	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional	CTCA	Confederación de Trabajadores de Centroamérica
COMTELCA	Comisión Técnica de Telecomunicaciones de Centroamérica	CTCAP	Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador	CTD	Confederación de Trabajadores Democráticos de El Salvador
CONADEHUPA	Comisión Nacional de Derechos Humanos de Panamá	CTH	Confederación de Trabajadores de Honduras
CONAMPRO	Coordinadora Nacional de Pequeños y Medianos Productores	CTL	Comité Técnico Local
CONCAD	Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo	CTN	Central de Trabajadores de Nicaragua
CONCAPE	Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa	CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum de Costa Rica
CONCATEC	Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura	CTRP	Confederación de Trabajadores de la República de Panamá
		CUS	Confederación de Unificación Sindical de Nicaragua

CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala	FIDE	Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones, Honduras
D		FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, Nicaragua
DGA/ MARENA	Dirección General de Ambiente / Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua	FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas
DGEC	Dirección General de Estadística y Censo, Costa Rica	FMI	Fondo Monetario Internacional
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador	FMIC	Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
E		FOB	Free On Board
EARTH	Escuela de Agricultura para la Región del Trópico Húmedo	FOLADE	Fondo Latinoamericano de Desarrollo
EE.UU	Estados Unidos de América	FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
E-LAW	Environmental Law Alliance Worldwide	FONG	Federación de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua
ETM/OIT	Equipo Técnico Multidisciplinario de la Oficina Internacional del Trabajo	FOPRIDEH	Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras
F		FORELAP	Fondo de Reinserción Laboral y Productiva de la Familias Repatriadas
FACS	Fundación Augusto César Sandino, Nicaragua	FUCAD	Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
FAES	Fuerzas Armadas de El Salvador	Fundación ARIAS	Fundación Arias para la Paz y el Progresos Humano
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FUNDASPAD	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Local y la Democracia
FCOC	Federación Centroamericana de Organizaciones Comunes	FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe	FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo, El Salvador
FECAICA	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica	FUNDEMUN	Fundación para el Desarrollo Municipal
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano	FUNDES	Fundación para el Desarrollo Económico y Social, Panamá
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transportes	FUNDESA	Fundación para el Desarrollo, El Salvador
FECOOPA	Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria	FUNDESCA	Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica, Panamá
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá	FUNPADEM	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FENASTRAS	Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños	G	
FENTEC	Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura	GAM	Gran Area Metropolitana, Costa Rica
FIA	Fundación Interamericana	GAM	Grupo de Apoyo Mutuo, Guatemala
		GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
		GCR-CA	Grupo Consultivo Regional de Centroamérica
		GEF	Global Environment Fund
		GPE	Grado de Preparación Estructural
		GTZ	Agencia Alemana de Cooperación

H

HIID	Harvard Institute for International Development
HRCB	Human Rights Commission of Belize

I

IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICCADES	Iniciativa Centroamericana de Comunicación para el Desarrollo Sostenible
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICIC	Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana
IDC	Inversiones y Desarrollo de Centroamérica
IDH	Indice de Desarrollo Humano
IEJE	Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador
IEJES	Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIED	Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo
IIRIRA	Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social, Costa Rica
IMILA	Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica
INA	Instituto Nacional Agrario, Costa Rica
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas, Guatemala
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
IPA	Indice Parasitario Anual
INFOM	Instituto de Fomento Municipal, Guatemala
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
IPADEM	Instituto Panameño de Desarrollo Municipal
IPC	Indice de Precios al Consumidor
IRCA	Immigration Reform and Control Act
IRENA	Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente
ISD	Iniciativa Social para la Democracia, El Salvador
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISED	Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización, Costa Rica
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IULA	International Union of Local Authorities
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs

J

JICA	Japan International Cooperation Agency
-------------	--

L

LASA	Latin American Sociology Association
LAWG	Latin American Working Group

M

M18	Mara 18
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua
MAS	Ministerio de Acción Social de Nicaragua
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCCP- UCR	Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica
MED	Mujer en el Desarrollo
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MIL	Programa de Mejoramiento de la Industria Local	PAECA	Plan de Acción Económico Centroamericano
MINSA	Ministerio de Salud, Nicaragua	PAISCA	Programa de Acciones Inmediatas en Salud para Centroamérica
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala	PAM-PALE	Programa de Aprendizaje de las Matemáticas y la Lengua Escrita, Panamá
MIP	Medición Integrada de Pobreza	PAPDE	Programa de Atención a la Población Desarraigada
MITRAB	Ministerio de Trabajo, Nicaragua	PAR	Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales para Centroamérica
MNC	Mesa Nacional Campesina	PARLACEN	Parlamento Centroamericano
MS	Mara Salvatrucha	PDMPC	Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, El Salvador
mW	Megawats	PEA	Población Económicamente Activa
MZ	Mara Morazánica	PEC	Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica
N		PIB	Producto Interno Bruto
NACARA	Ley de Ajuste Nicaragüense y Alivio Centroamericano	PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
NAUCA	Nomenclatura Arancelaria Unificada Centroamericana	PIOMH	Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, Costa Rica
NBI	Necesidades Básica Insatisfechas	PIP	Programa de Inserción Laboral y Productiva
O		PIRESC II	Plan de Integración Regional de la Educación Superior
OCA	Organización de Cooperativas de América	PIT	Programa Informática para Todos
OCAM	Organización Centroamericana de Migración	PLANDEAMAT	Plan de Manejo Integrado de la cuenca del Lago Amatitlán
OCEFS	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente
OEA	Organización de Estados Americanos	POSAF	Programa Socioambiental y de Desarrollo Agroforestal, Nicaragua
OFDA- AID	Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica	PRADIC	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana
OGM	Oficina Gubernamental de la Mujer	PREAL-UCA	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Universidad Centroamericana de Managua
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	PROARCA	Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PROCAM	Políticas e instrumentos migratorios para la integración de América Central
OMC	Organización Mundial del Comercio	PRODEN	Comisión Pro-Convención sobre los Derechos del Niño, Guatemala
ONAM	Oficina Nacional de la Mujer, Guatemala	PRODERE	Programa para Desplazados y Refugiados
ONECA	Organización Negra de Centroamérica	PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ONG	Organización No Gubernamental		
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial		
OPD	Organizaciones Privadas de Desarrollo		
OPS	Organización Panamericana de la Salud		
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores		
P			
PADCO	Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal		

R

REIH	Red Empresarial para la Integración Hemisférica
RELACC	Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria
RESSCA	Reunión del Sector Salud de Centroamérica
RHUDD	Regional Housing and Urban Development Office (USAID)
RIAD	Red Interamericana de Agricultura y Democracia
RIN	Reservas Internacionales Netas
RIT	Régimen Temporal de Importaciones
RTI- FEMICA	Research Triangle Institute, FEMICA
RTE	Red de Telemática Educativa

S

SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SAMMAP	Sociedad de Amigos del Museo Afroantillano
SAT	Sistemas de Alerta Temprana
SCAC	Secretaría del Consejo Agrícola Centroamericano
SE-CCVAH	Secretaría Ejecutiva del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos
SE-CEAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-CRRH	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SEGPLAN	Secretaría de Planificación de Honduras
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICAP	Sistema Centroamericano de Areas Protegidas
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica de Centroamérica
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SINPRODOH	Sindicato Profesional de Docentes Hondureños
SISCA	Dirección General de Integración Social del SICA

SITCA Dirección de Turismo de la Secretaría General del SICA

SOLIDARIDAD SUWaR Coordinadora Centroamérica Solidaria Proyecto Uso Sostenible de los Recursos Hídricos, Nicaragua (siglas en inglés)

T

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TNC The Nature Conservancy

U

UAM	Universidad Americana
UCA	Universidad Católica
UCR	Universidad de Costa Rica
UE	Unión Europea
UIA	Universidad Internacional de las Américas
UICN	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
ULACIT	Universidad Latinoamericana de y Tecnología
ULATINA	Universidad Latina de Costa Rica
ULEU	Fundación Agrícola de Guatemala
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNADECO	Universidad Adventista de Centroamérica
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAN	Universidad Nacional, Managua
UNCHS	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNED	Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
UNES	Unión Nacional de Educadores Salvadoreños
UNESCO	Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UNIA	Asociación Universal para el Mejoramiento del Negro (siglas en inglés)
UNICA	Universidad Católica, Managua
UNICO	Universidad Católica de Occidente
UNIPYME	Unión Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa
UNNEP	Unión Nacional de Negro Panameño
UNO	Unión Nacional Opositora

UPROCAFE	Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y del Caribe	W	
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	WRI	World Resources Institute
USAC	Universidad de San Carlos, Guatemala	Z	
USGS	United States Geological Service	ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación
UTC	Unión de Trabajadores del Campo, Honduras		

ANEXO METODOLOGICO

Introducción

Existen tres niveles de análisis para conocer el grado de preparación de un país para participar en áreas de libre comercio: el nivel regional, el nivel nacional y el nivel de empresa (véase explicación en Capítulo 5).

Los indicadores acerca del grado de perfeccionamiento del área centroamericana de libre comercio son descritos en este anexo. No se pretendió abordar una lista extensiva de temas e indicadores, sino que se seleccionaron algunos que resultaran más relevantes para la región y que pu-

dieran ser abordados en un corto plazo. En principio se han identificado, para los efectos de este informe, ocho áreas de homologación de políticas. En cada área se procuró evaluar los principales temas, establecer la situación de avance de cada país y, cuando correspondía, la ratificación de convenios internacionales.

Para el análisis de los países se elaboró una lista de 42 indicadores divididos en tres grandes grupos: condiciones de elegibilidad, preparación macroeconómica y sectorial y preparación de las políticas (véase definiciones en Capítulo 5).

Area de homologación de políticas y medidas	Variable (se tiene o no se tiene)
Arancel externo	Arancel externo común
Políticas macroeconómicas	Fiscal, monetaria y financiera
Reglamentos de libre comercio	Origen de las mercancías, mecanismos de solución de controversias y prácticas desleales de comercio
Aspectos laborales	Beneficios sociales (cesantía, vacaciones, aguinaldos, otros) y convenios de la OIT ratificados, movilidad laboral (entre países)
Política educativa	Acuerdo centroamericano sobre educación básica (número de días lectivos, otros)
Protección a los derechos de propiedad intelectual	Leyes por país o ley centroamericana y convenios internacionales ratificados
Inversiones extranjeras	Leyes de inversiones por país y regional
Infraestructura	Proyectos regionales

Indicadores del grado de preparación de los países centroamericanos para participar en el ALCA y su justificación

Indicadores y cobertura / plazo	Justificación de la inclusión del indicador
A. INDICADORES DE ELEGIBILIDAD	
A.1 Índice precios al consumidor (IPC) Promedio de tres años, 1994-1996	Elevados IPC producen incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes económicos
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB) Promedio de tres años, 1994-1996	Indicador de disciplina fiscal, posible efecto desestabilizador sobre los equilibrios macroeconómicos
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB) Promedio de tres años, 1994-1996	Calidad del ajuste macroeconómico, vulnerabilidad externa
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal Coeficiente de variación de dos años, 1994-1996	Su inestabilidad produce incertidumbre en el intercambio comercial y la inversión financiera
A.5 Violaciones a los derechos humanos Año más reciente, 1996	Violaciones a los derechos humanos afecta la estabilidad política, social, económica e institucional de los países
B. GRADO DE PREPARACIÓN ESTRUCTURAL	
B.1 Estructura macroeconómica y sectorial	
B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante Promedio de 4 años, 1992-1996	Resultado neto de las políticas económicas, margen de la gobernabilidad en una situación de <i>shock</i> real
B.1.2 Profundidad financiera (M2-M1)/M2 ^{af} Promedio de tres años, 1994-1996	Grado de desarrollo del sistema financiero interno y capacidad de movilización del ahorro
B.1.3 Tasa activa de interés real Promedio de tres años, 1994-1996	Orientación de la política monetaria y ponderación importante en el nivel de ahorro e inversión
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²) Último año disponible 1996	Menor área y mayor presión demográfica implica, <i>ceteris paribus</i> , menores recursos y más desventajas
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB Promedio de tres años, 1994-1996	Dependencia del sector primario. Indicador del desarrollo relativo de un país
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total) Último año disponible, 1996	Menor urbanización implica menor integración nacional
B.2 Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)	
B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios Tasa de variación de cinco años, 1991-1996	Capacidad de inserción y aceptación de los bienes y servicios locales en mercados internacionales. Indica ventajas comparativas
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA Último año disponible, 1996	Competitividad de las exportaciones en el mercado más grande del hemisferio Éxito en la capacidad de negociación en este mercado
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones Último año disponible, 1996	Capacidad de inserción en mercados externos con productos de mayor grado de transformación
B. 3 Recursos humanos	
B.3.1 Índice de logro educativo Último año disponible, 1996 (alfabetización y años de escolaridad)	Refleja el nivel de educación de la fuerza de trabajo. Mayor educación aumenta la capacidad de producción de bienes intensivos en conocimiento
B.3.2 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola) Último año disponible, 1996	Capacidad de generación de nuevos empleos en sectores modernos de la economía y nivel tecnológico de la fuerza laboral
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización Último año disponible, 1996	Agresividad y capacidad empresarial contribuye a una mejor inserción internacional
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales Último año disponible, 1996	Coordinación del sector público y privado en negociaciones comerciales contribuyen a la participación y la preparación de los sectores
B. 4 Infraestructura	
B.4.1 Número de líneas telefónicas por cada mil habitantes Último año disponible, 1996	Calidad de servicios de infraestructura en general y de las telecomunicaciones en particular, redundan en mayores oportunidades productivas
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes Último año disponible, 1996	Facilidades de transporte favorecen el grado de integración territorial y costos de empresas

Indicadores y cobertura / plazo

Justificación de la inclusión del indicador

B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante) Ultimo año disponible, 1996	Capacidad de producción y cobertura de los servicios básicos del país, en particular energía
C. GRADO DE PREPARACION DE POLITICAS	
C.1 Política macroeconómica	
C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central (% del PIB) Promedio de tres años, 1994-1996	Adecuación de la estructura fiscal, capacidad de financiar internamente la inversión pública
C.1.2 Crédito del sector privado/crédito interno Promedio de tres años, 1994-1996	Capacidad de canalización del financiamiento bancario hacia el sector privado, ausencia de desplazamiento de la inversión privada por el sector público
C.1.3 Tasa pasiva de interés real Promedio de tres años, 1994-1996	Rigor en la orientación de la política monetaria
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios Ultimo año disponible, 1996	Menor dependencia fiscal del comercio exterior favorece el libre comercio
C.1.5 Impuesto sobre la renta (nivel de progresividad) Ultimo año disponible, 1996	Niveles muy elevados desestiman la inversión
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones Promedio de tres años, 1994-1996	Capacidad de autofinanciar importaciones
C.2 Política comercial	
C.2.1 Media del arancel Ultimo año disponible, 1996	La cercanía o alejamiento a una situación de libre comercio
C.2.2 Dispersión del arancel Ultimo año disponible, 1996	Destaca la importancia de sectores más protegidos y sensibles, así como ausencia de racionalización arancelaria
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Representa el compromiso con el GATT y con acuerdos multilaterales de comercio
C.3 Política de transformación productiva	
C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB) Ultimo año disponible, 1996	Esfuerzo del gobierno y de la sociedad en favor de la educación
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria Ultimo año disponible, 1996	Menor número de alumnos favorece la calidad de la política de educación
C.3.3 Total área protegida (% de área total) Ultimo año disponible, 1996	Seriedad de política sobre medio ambiente
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas Coeficiente de variación de tres años, 1994-1996	Atención de la política económica a inversiones en comunicaciones
C.4 Vulnerabilidad comercial	
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial (X+M) / PIB ⁹⁷ Promedio de tres años, 1994-1996	Mayor vulnerabilidad a <i>shocks</i> externos
C.4.2 Grado concentración (exportaciones a EUA diez productos principales como % total de exportaciones) Ultimo año disponible, 1996	Mayor vulnerabilidad a modificaciones de los términos de intercambio y ausencia de portafolio diversificado de las exportaciones
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EUA (% exportaciones totales) Ultimo año disponible, 1996	Vulnerabilidad a presiones proteccionistas
C.5 Vulnerabilidad macroeconómica	
C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios. Promedio de tres años, 1994-1996	Capacidad para financiar externamente un <i>shock</i> externo y una restricción de liquidez externa
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB) Promedio de tres años, 1994-1996	Equilibrio externo fundamental
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real Ultimo año disponible 1996	Capacidad de adaptar el tipo de cambio a los <i>shocks</i> externos
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones bienes y servicios Promedio de tres años, 1994-1996	Capacidad para servir la deuda existente y contratar nuevos, compromisos en caso de necesidad

Indicadores y cobertura / plazo	Justificación de la inclusión del indicador
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB Promedio de tres años, 1994-1996	Capacidad de enfrentar internamente un <i>shock</i> externo, indicador de estabilidad macroeconómica
<p>a/ M1 es igual a monedas y billetes, más depósitos a la vista, más cheques de viajero y otros depósitos contra los cuales pueden girarse cheques. M2 es igual a M1 más depósitos de ahorro a plazos, más cuentas de depósitos del mercado financiero.</p> <p>b/ X significa exportaciones y M significa importaciones.</p>	
<p>Fuente: Tomado de <i>El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA</i>. CEPAL, de marzo 1996. Se le introdujeron modificaciones a la propuesta de CEPAL.</p>	

La calificación que se otorgó a cada indicador de “muy satisfactorio”, “satisfactorio”, “medianamente satisfactorio”, “insatisfactorio” y “no satisfactorio”, se estableció a partir de la comparación de un indicador específico correspondiente a un país centroamericano, con un intervalo de valores pre-establecido para cada uno de los indicadores del grado de preparación. Este intervalo se confeccionó a partir del documento ya citado de CEPAL (1996a) en el que se presentan 55 indicadores para cada uno de los países de América. La información de esa publicación corresponde a

datos de entre 1988 y 1994, según la variable que se analice.

El intervalo referido se consignó en una tabla en la que se establecen los rangos de variación para cada variable. Posteriormente, para efectos de su representación gráfica, se asignó un valor de entre 1 y 5 a cada indicador, dependiendo de la calificación obtenida. A continuación se presenta el cuadro con los indicadores del grado de preparación y los criterios respectivos aplicados en cada uno de los intervalos de variación.

Algunos indicadores del grado de preparación para participar en el ALCA: criterios para su evaluación

Nombre del indicador	Criterio de evaluación, considerando países pequeños y grandes de América				
	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
A.1 Índice de precios al consumidor (IPC)	[0% , 5%]	[5.1% , 10%]	[10.1% , 13%] Promedio países Centroamérica	[13.1% , 15%]	[15.1% o más]
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	[10% , 0 %]	[-0.1% , - 0.6%] Promedio países grandes de América Latina	[-0.6% , -3.4%] Promedio países Centroamérica	[- 3.5 , -5%]	[- 5% , - 15%]
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	[0% o más] 3.5% Trinidad	[-0.1 % , - 3%] Promedio países grandes América Latina	[- 3.1% , -4.2%] Promedio países pequeños de América del Sur	[- 4.3 % , -7.2%] Promedio países del Caribe	[- 7.3% , -30%]
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	[0% , 2.5%] Promedio países industrializados	[2.6% , 6.3%] Promedio países Centroamérica	[6.4% , 10%]	[10.1% , 15%]	[15.1% o más]
A.5 Violaciones a los derechos humanos (elegibilidad no macroeconómica)	0 violaciones	Muy pocas violaciones	Pocas violaciones	Violaciones diversas	Muchas violaciones
B.1.1 Crecimiento PIB por habitante	[10% , 6%] Chile	[5.9% , 4 %]	[3.9% , 2.5%]	[2.4% , 0%]	[-0.1% , - 15%]
B.1.2 Profundidad financiera (PF)	[100% , 86.9%] Brasil	[86% , 66 %] Promedio países grandes	[65.9% , 60%] Promedio países Centroamérica	[59.9% , 55%]	[54.9% , 0%]
B.1.3 Tasa activa de interés real (último año)	5.65 Tasa Libor 6 meses	[5.65% , 7.1%] 25% más alta	[7.2% , 8.8%] 25% más alta	[8.9% , 11.3%] (25% más alta)	[11.4% , 25%]
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	[0% , 25%] Promedio países grandes América	[26% , 50%]	[51.1% , 75%]	[76% , 97%] Media países Centroamérica	[98% , 1,000%]
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	[0% , 6%] Argentina	[7% , 9 %] Promedio países grandes de América Latina	[10% , 18%] Promedio países Centroamérica	[19% , 25%]	[26% , 50%]
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total). 1993	[100% , 87%] Argentina	[86% , 78 %] Promedio países grandes de América Latina	[77% , 71 %] Brasil	[70% , 51%] Media país Centroamérica	[50% , 20%]
B.2.1 Crecimiento anual de las exportaciones de bienes y servicios	[50% , 13.1%] Panamá	[13% , 7.6 %] Promedio países de Centroamérica	[7.5% , 5 %]	[4.9 % , 2.5 %]	[2.4% , 0%]
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA (1994)	[10% , 1.83] Promedio países grandes América Latina	[1.82% , 1 %]	[0.99% , 0.5 %]	[0.49% , 0.25 %]	[0.24% , 0%]
B.2.3 Exportaciones de manufacturas/ total exportaciones (1992)	[75% , 52 %] México	[51% , 32%] Promedio países grandes América Latina	[31% , 27 %] Promedio países Centroamérica	[26 % , 20%]	[19 % , 0%]

Nombre del indicador	Criterio de evaluación, considerando países pequeños y grandes de América				
	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
B.3.1 Índice de logro educativo (alfabetización y promedio años escolaridad)	[5% , 2.8%] Estados Unidos	[2.7 % , 2.5 %] Promedio países pequeños América Latina	[2.4% , 2.2%] Promedio países Caribe	[2.1 % , 1.9%] Promedio países Centroamérica	[1.8 % , 1%]
B.3.2 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola)	[99%, 87%] Promedio países grandes América Latina	[86%, 77%] Promedio países Caribe	[76 % , 73%] Promedio países Centroamérica	[72 % , 70%] (Guatemala)	[69%, 50%]
B.3.3 Actitud empresarial frente a globalización	5=apertura total	4 = alta apertura	3 = apertura	2 = apertura mediana	1 = poca apertura
B.3.4 Preparación país negociaciones comerciales	5=equipos públicos y privados	3=equipos públicos y privado débiles	3 = país tiene sólo un equipo	2 = equipo débil	1 = sin equipos de negociación
B.4.1 Número de líneas por mil habitantes (1992)	[600, 200] Promedio países Caribe	[199, 80] Promedio países grandes América Latina	[79, 69] Promedio países pequeños América del Sur	[68, 50] Promedio países Centroamérica	[49, 0]
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	[13,000, 24,72] Promedio países industrializados	[2,471, 858] Promedio países pequeños América del Sur	[857, 707] Promedio países Centroamérica	[706, 500]	[499, 100]
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora/habitante)	[1,000 , 6,93] Trinidad y Tobago	[692 , 372] Promedio países grandes América Latina	[371, 291] Promedio países grandes América Latina	[291, 306] Promedio países Centroamérica	[305 . 0]
C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central (% del PIB) (promedio 3 años)	[15% , 8%] República Dominicana y Colombia	[7.9% , 5.3%] Chile	[5.2%, 2.2%] Promedio países grandes América Latina	[2.1%, 1.4] Promedio países Centroamérica	[1.3% , -10%]
C.1.2 Crédito del sector privado/crédito interno (promedio 3 años)	[99%] República Dominicana	[98%,90%] Guatemala	[89% , 79%] Promedio países pequeños América del Sur	[78%, 70%] Menos que promedio países Centroamérica	[69%, 30%]
C.1.3 Tasa de interés real (pasiva) (promedio 3 años)	[1%] Estados Unidos	[1.1% , 2%] Promedio países pequeños América del Sur	[2.1% , 2.5%] promedio Países Centroamérica	[2.6 % , 3.5%] Promedio países grandes América Latina	[3.4%, 20%] Tasas negativas
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	[2.5%] Brasil, Estados Unidos	[2.6 % , 5%] México	[5.1 % , 13%] Promedio países pequeños América del Sur	[13.1% , 19%] El Salvador	[19.1 % , 50%]
C.1.5 Impuesto sobre la renta (progresividad)	[20%]	[21% , 25%]	[26% , 30%]	[31%, 35%]	[36%, 50%]
C.1.6 Reservas internacionales netas / meses importaciones bienes y servicios (promedio 3 años)	[20, 10] Brasil	[9.5, 7] Promedio países grandes América Latina	[6.9, 3.9] Promedio países Centroamérica	[3.8, 3] Promedio países pequeños América del Sur	[2.9, 0]

Nombre del indicador	Criterio de evaluación, considerando países pequeños y grandes de América				
	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
C.2.1 Media del arancel	[5, 9] Canadá	[9.1, 11] Promedio países pequeños América del Sur	[11.1, 13] Promedio países grandes América Latina	[13.1, 16] Promedio países Centroamérica	[16.1, 30]
C.2.2 Dispersión del arancel 1994	[1] Chile	[1, 6] Promedio países grandes América Latina	[6.1, 13] Promedio países Centroamérica	[13.1, 15]	[15.1, 30]
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo de 1994	5	4 Costa Rica Nicaragua	3 Guatemala, Honduras, El Salvador	2	1 Panamá
C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB) 1992	[10%, 7.6%] Canadá	[7.5%, 3.8%] Promedio países grandes América Latina	[3.7%, 3.2%] Promedio países Centroamérica	[3.1%, 2.6%] Promedio países pequeños América del Sur	[2.5, 1%]
C.3.2 Alumnos/maestro en primaria	[17.5] Chile	[17.4, 25] Promedio países grandes América Latina	[25.1, 27] Promedio países Caribe	[27.1, 35] Promedio países Centroamérica	[35.1, 45]
C.3.3 Total área protegida (% de área total) 1992	[30%] Canadá	[29%, 21%] República Dominicana	[20%, 13%] Promedio países pequeños América del Sur	[12 %, 10.2%] Promedio países Centroamérica	[10.1%, 0%]
C.3.4 Crecimiento en líneas telefónicas 1988-1992	[35%, 25%]	[24.9% , 20%]	[19.9%, 15%] Promedio países pequeños América del Sur	[14.9%, 10%]	[9.9%, 0%]
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	[0.22] Estados Unidos	[0.21 , 0.29] Promedio países grandes América Latina	[0.30, 0.49] Promedio países pequeños América del Sur	[0.50, 0.62] Promedio países Centroamérica	[0.63, 1.0]
C.4.2 Grado de concentración (exportaciones a EUA 10 productos principales) 1994	[20%,36%] Brasil	[37%, 43%] Canadá	[44%, 51%] Chile	[52 % , 59%] Promedio países Centroamérica	[60%, 100%]
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EUA (% exportaciones totales) 1994	[1%] Brasil	[1, 5] Promedio países grandes América Latina	[5.1, 15]	[15.1, 23] Promedio países del Caribe	[23.1, 70]
C.5.1 Porcentaje del total deuda externa/ exportaciones de bienes y servicios. 1991-1993	[0% , 1%] Estados Unidos	[2%, 96%] Paraguay	[97%, 149%] Promedio países del Caribe	[150%, 192%] México	[193%, 1,000%]
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB) Promedio 1992-1994	[10%, 2.9%] Brasil	[2.8%, 0%] Uruguay	[-0.1% , - 2.6%] Promedio países pequeños América del Sur	[-2.7% , - 5%] México	[-5.1% , -30%]

Nombre del indicador	Criterio de evaluación, considerando países pequeños y grandes de América				
	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real 1990=100	[105%, 100% = TCR]	[100%, 95%] Promedio países pequeños América del Sur	[94.9%, 85%] Promedio países grandes América Latina	[84.9%, 75%] Colombia	[74.9%, 25%]
C.5.4 Intereses totales deuda externa/ exportaciones bienes y servicios. 1991-1993	[0%, 1.4 %] Estados Unidos	[1.5%, 6%] Promedio Caribe	[5.9, 10] Promedio países Centroamérica	[10.1, 14.1] Promedio países grandes América Latina	[14.2 , 30]
C.5.5 Ahorro doméstico/PIB	[35%, 28%] Chile	[27.9%, 18.7%] Promedio países grandes América Latina	[18.6%, 17%] Promedio países del Caribe	[16.9%, 13.5%] Promedio países Centroamérica	[13.4%, 9%]

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores utilizados por la CEPAL.

Bibliografía Estadística

Fuentes de información por país, grupo y variable

COSTA RICA

INDICADORES DE ELEGIBILIDAD

A.1 Índice precios al consumidor (IPC)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE PREPARACION ESTRUCTURAL

Estructura macroeconómica y sectorial

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.2 Profundidad financiera	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.3 Tasa activa de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José

Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)

B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.2.2 Grado de participación en importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo (alfabetización y años de escolaridad)	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). 1998. Anuario Centroamericano de Estadísticas de Educación, 1996. San José
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4 San José
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	Proyecto Estado de la Nación. 1997. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 3. San José
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	Proyecto Estado de la Nación. 1997. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 3. San José

GRADO DE PREPARACION DE POLITICAS**Política macroeconómica**

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central en	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.5 Impuesto sobre la renta	COHEP, Análisis sobre la competitividad del Sector Privado en Honduras en la década de los 90
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	Proyecto Estado de la Nación. 1997. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 3. San José
C.2.2 Dispersión del arancel	Proyecto Estado de la Nación. 1997. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 3. San José
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Proyecto Estado de la Nación. 1997. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 3. San José

Política de transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). 1998. Anuario Centroamericano de Estadística de Educación, 1996. San José
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	Proyecto Estado de la Nación. 1998. Compendio Estadístico del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 4. San José

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.4.2 Grado concentración	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

EL SALVADOR**INDICADORES DE ELEGIBILIDAD**

A.1 Índice precios al consumidor (IPC) 1997. San José	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1997. Boletín Estadístico 1996. San José
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE ELEGIBILIDAD ESTRUCTURAL**Estructura macroeconómica y sectorial**

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.2 Profundidad financiera	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.3 Tasa activa de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)

B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo (alfabetización y años de escolaridad)	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). 1998. Anuario Centroamericano de Estadística de Educación, 1996. San José Así mismo, BID, Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General de Promoción y Relaciones Económicas. El Salvador en Cifras. 1997
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México, ANTEL
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	Banco Mundial, Database. www.worldbank.org
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México

INDICADORES DE PREPARACION DE POLITICAS**Política macroeconómica**

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.5 Impuesto sobre la renta	COHEP, Análisis sobre la competitividad del Sector Privado en Honduras en la década de los 90
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.2 Dispersión del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Entrevistas

Política de transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	Banco Central de Reserva de El Salvador. Indicadores Económicos 1992-1996
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	FUSADES con datos de UNICEF
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica 1998. San José.
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	FUSADES con datos de ANTEL (Anuario Estadístico)

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.4.2 Grado de concentración (% de diez productos principales exportados a EUA sobre el total de exportaciones)	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones de prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Banco Central de Reserva de El Salvador. Revista Trimestral (julio-agosto-setiembre). 1997
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

GUATEMALA**INDICADORES DE ELEGIBILIDAD**

A.1 Índice precios al consumidor (IPC)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE PREPARACION ESTRUCTURAL**Estructura macroeconómica y sectorial**

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. Boletín Estadístico 1997. San José, C.R. Asimismo, PNUD Guatemala
B.1.2 Profundidad financiera	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.3 Tasa activa de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)

B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo (alfabetización y años de escolaridad)	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998

INDICADORES DE PREPARACION DE POLITICAS**Política macroeconómica**

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.5 Impuesto sobre la renta	COHEP, Análisis sobre la competitividad del Sector Privado en Honduras en la década de los 90
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.2 Dispersión del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Entrevistas

Política de transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala Los contrastes del desarrollo humano. 1998

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente apertura comercial	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.4.2 Grado concentración	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones de prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

HONDURAS**INDICADORES DE ELEGIBILIDAD**

A.1 Índice precios al consumidor (IPC)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE PREPARACION ESTRUCTURAL**Estructura macroeconómica y sectorial**

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José. Asimismo PNUD Honduras.
B.1.2 Profundidad financiera	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

B.1.3 Tasa activa de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa

Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)

B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo. (alfabetización y años de escolaridad)	Cálculo propio con base en BID. Statistics and Quantitative www.iadb.org
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	Cálculo propio con base en PNUD Honduras. Informe sobre Desarrollo Humano. 1998.
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa

INDICADORES DE PREPARACION DE POLITICAS

Política macroeconómica

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.5 Impuesto sobre la renta	COHEP, Análisis sobre la competitividad del Sector Privado en Honduras en la década de los 90
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.2 Dispersión del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Entrevistas

Política de transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA.1996. México
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica 1998. San José, Costa Rica, 1998
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	Banco Central de Honduras, 1977. Honduras en cifras 1994-1996. Tegucigalpa

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.4.2 Grado concentración	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones de prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

NICARAGUA**INDICADORES DE ELEGIBILIDAD**

A.1 Índice precios al consumidor (IPC)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE PREPARACION ESTRUCTURAL

Estructura macroeconómica y sectorial

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.1.2 Profundidad financiera	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.3 Tasa activa de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1997. Boletín Estadístico 1996. San José
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
B.2.3 Exportaciones de manufacturas total exportaciones	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo (alfabetización y años de escolaridad)	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	CEPAL. Nicaragua: Evolución Económica durante 1996
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA.1996. México
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA.1996. México
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	CEPAL. Nicaragua: Evolución Económica durante 1996

INDICADORES DE PREPARACIÓN DE POLÍTICAS

Política macroeconómica

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.1.5 Impuesto sobre la renta	COHEP, Análisis sobre la competitividad del Sector Privado en Honduras en la década de los 90
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.2 Dispersión del arancel	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Entrevistas

Política de transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	Banco Mundial, Database www.worldbank.org
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	Banco Mundial, Database www.worldbank.org
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica 1998. San José.
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.4.2 Grado concentración	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Boletín Estadístico 1997. San José
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. 1998. Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1997. San José

Panamá

INDICADORES DE ELEGIBILIDAD

A.1 Índice precios al consumidor (IPC)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996, Contraloría General de la República de Panamá
A.2 Saldo fiscal del gobierno central (% PIB)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996, Contraloría General de la República de Panamá
A.3 Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996, Contraloría General de la República de Panamá
A.4 Estabilidad del tipo de cambio nominal	No aplica
A.5 Violaciones a los derechos humanos	Reporte País sobre las Prácticas de Derechos Humanos en 1996. Departamento de Estado Estados Unidos de América www.state.gov

INDICADORES DE PREPARACIÓN ESTRUCTURAL

Estructura macroeconómica y sectorial

B.1.1 Crecimiento del PIB por habitante	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.1.2 Profundidad financiera	CEPAL: Panamá. Evolución económica durante 1996
B.1.3 Tasa activa de interés real	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México
B.1.4 Densidad demográfica (habitantes por km ²)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.1.5 Producto agrícola como % del PIB	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.1.6 Grado de urbanización (% población urbana del total)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá

Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)

B.2.1 Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996, Contraloría General de la República de Panamá
B.2.2 Grado de participación en las importaciones de EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
B.2.3 Exportaciones de manufacturas / total exportaciones	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México

Recursos humanos

B.3.1 Índice de logro educativo. (alfabetización y años de escolaridad)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá y BID. Statistics and Quantitative Analysis www.iadb.org
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización	Entrevistas a organizaciones empresariales
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales	Entrevistas a organizaciones empresariales

Infraestructura

B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por habitante)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá

INDICADORES DE PREPARACION DE POLITICAS

Política macroeconómica

C.1.1 Ahorro corriente del gobierno central	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá

C.1.3 Tasa pasiva de interés real	CEPAL, 1996. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA. 1996. México
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.1.5 Impuesto sobre la renta	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	No aplica

Política comercial

C.2.1 Media del arancel	Instituto Panameño de Comercio Exterior con datos del Ministerio de Planificación
C.2.2 Dispersión del arancel	Instituto Panameño de Comercio Exterior con datos del Ministerio de Planificación
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1996	Entrevistas

Política transformación productiva

C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	CEPAL: Panamá. Evolución económica durante 1996
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá

Vulnerabilidad comercial

C.4.1 Coeficiente de apertura comercial	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.4.2 Grado concentración	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos
C.4.3 Exportaciones de prendas de vestir a EUA	CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Vulnerabilidad macroeconómica

C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	No aplica
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones bienes y servicios	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, 1992-1996. Contraloría General de la República de Panamá

Indicadores	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá							
	Datos	Calificación %	Datos	Calificación %	Datos	Calificación %	Datos	Calificación %	Datos	Calificación %	Datos	Calificación %						
B.3.2 Mano de obra empleada sectores modernos (no agrícola)	79.8	4	80.0	72.0	2	40.0	63.2 ^{iv}	2	40.0	58.2	1	20.0	60.2 ^{iv}	1	20.0	79.9	4	80.0
B.3.3 Actitud empresarial frente a la globalización		4	80.0		3	60.0	3.0	3	60.0	2	40.0		3	60.0		4	80.0	
B.3.4 Preparación del país para negociaciones comerciales		4	80.0		4	80.0	4.0	4	80.0	3	60.0		3	60.0		3	60.0	
4 Infraestructura			80.0		20.0		20.0		20.0		20.0		40.0		73.3			
B.4.1 Número líneas telefónicas por cada mil habitantes (1992)	195.0	4	80.0	62.0	1	20.0	28.0	1	20.0	28.6	1	20.0	14 ^{iv}	1	20.0	144.0	4	80.0
B.4.2 Km de carretera pavimentada por millón de habitantes	1,756.0	4	80.0	333.0	1	20.0	288 ^{iv}	1	20.0	455.2	1	20.0	414 ^{iv}	1	20.0	1,365.8	4	80.0
B.4.3 Consumo energía eléctrica residencial (kW hora por /habitante)	584.0	4	80.0	504.0	1	20.0	86.8	1	20.0	149.2 ^{iv}	1	20.0	421.2 ^{iv}	4	80.0	322.7 ^{iv}	3	60.0
C. GRADO DE PREPARACION DE LAS POLITICAS			57.1		47.6		54.3		45.7		41.9		44.8					
Total 21 indicadores			43.3		50.0		60.0		30.0		33.3		44.0					
C.1 Política macroeconómica		1	20.0	2.3	3	60.0	2.3	3	60.0	1.5	2	40.0	2.9	3	60.0	3.1	3	60.0
C.1.1 Ahorro corriente del Gobierno Central (% del PIB)	-2.6																	
C.1.2 Crédito del sector privado/crédito interno	80.8	3	60.0	82.1	3	60.0	89.7	3	60.0	84.4	3	60.0	20.4	1	20.0	86.0	3	60.0
C.1.3 Tasa pasiva de interés real	6.9	1	20.0	4.6	1	20.0	0.1	5	100.0	-13.2	1	20.0	15.1	1	20.0	6.0	1	20.0
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	16.2	2	40.0	14.4	2	40.0	20.1	1	20.0	25.8	1	20.0	23.2	1	20.0	35.4	1	20.0
C.1.5 Impuesto sobre la renta (nivel de regresividad)	25.0	4	80.0	25.0	4	80.0	17.5	5	100.0	40.0	1	20.0	30.0	3	60.0	30.0	3	60.0
C.1.6 Reservas internacionales netas/ meses importaciones	3.8	2	40.0	3.8	2	40.0	2.0	1	20.0	2.6	1	20.0	2.1	1	20.0	no aplica	no aplica	
C.2 Política comercial			80.0		73.3		73.3		73.3		80.0		60.0					
C.2.1 Media del arancel	9.7	4	80.0	10.2	4	80.0	10.2	4	80.0	10.1 ^{iv}	4	80.0	10.1 ^{iv}	4	80.0	5.0	5	100.0
C.2.2 Dispersión del arancel	7.9	4	80.0	7.6	4	80.0	7.4	4	80.0	7.5 ^{iv}	4	80.0	7.5 ^{iv}	4	80.0	7.0	3	60.0
C.2.3 Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo 1994		4	80.0		3	60.0		3	60.0		3	60.0		4	80.0	1.0	1	20.0
C.3 Política transformación productiva			60.0		40.0		40.0		45.0		45.0		60.0					
C.3.1 Gasto público en educación (% del PIB)	5.8	4	80.0	2.2	1	20.0	1.8	1	20.0	4 ^{iv}	4	80.0	4.1 ^{iv}	4	80.0	4.9	4	80.0
C.3.2 Alumnos / maestro en primaria	30.0	2	40.0	52.0	1	20.0	34.0	2	40.0	33.0	2	40.0	37 ^{iv}	1	20.0	25.0	4	80.0
C.3.3 Total área protegida (% de área total)	24.9	4	80.0	0.4	1	20.0	20.0	4	80.0	9.6	1	20.0	18.2	3	60.0	17.0	3	60.0
C.3.4 Crecimiento anual en líneas telefónicas	13.4	2	40.0	28.9	5	100.0	9.05 ^{iv}	1	20.0	11.0	2	40.0	7.7 ^{iv}	1	20.0	7.0	1	20.0
C.4 Vulnerabilidad comercial			46.7		53.3		60.0		40.0		26.7		53.3					

Indicadores	Datos 1,997		Calificación 1,997		Datos 1,997		Calificación 1,997		Datos 1,997		Calificación 1,997		Datos 1,997		Calificación 1,997			
	%		%		%		%		%		%		%		%			
C.4.1 Coeficiente de apertura comercial (X+M)/PIB) %	69.51%	1	20.0	37.9	3	60.0	23.2	4	80.0	74.5	1	20.0	93.2	1	20.0	41.1	3	60.0
C.4.2 Grado concentración (exportaciones a EUA 10 productos principales c/% tot)	35.67%	5	100.0	37.2 ^a	4	80.0	43.2	4	80.0	39.4	4	80.0	47.5	2	40.0	55.2	2	40.0
C.4.3 Exportaciones prendas de vestir a EUA (% exportaciones totales)	35.50%	1	20.0	35.5	1	20.0	47.7 ^a	1	20.0	69 ^a	1	20.0	40.6 ^a	1	20.0	7.5	3	60.0
C.5 Vulnerabilidad macroeconómica			64.0			32.0			44.0		52.0		36.0		35.0			
C.5.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	58.9	4	80.0	138.0	3	60.0	77.9	4	80.0	179.0	2	40.0	565.4	1	20.0	65.0	1	20.0
C.5.2 Saldo comercial (% del PIB)	-4.9	2	40.0	-16.4	1	20.0	-7.7	1	20.0	-12.1	1	20.0	-27.2	1	20.0	-8.0	1	20.0
C.5.3 Competitividad del tipo de cambio real	110.0	5	100.0	72.7	1	20.0	73.5	1	20.0	100.7	5	100.0	114.9	5	100.0	no aplica	no aplica	
C.5.4 Intereses totales deuda externa / exportaciones bienes y servicios	93.9	1	20.0	15.6	1	20.0	1.9	4	80.0	33.9	1	20.0	27.2 ^a	1	20.0	31.6	1	20.0
C.5.5 Ahorro doméstico / PIB	22.7	4	80.0	15.2	2	40.0	9.7	1	20.0	24.2	4	80.0	-8.2	1	20.0	24.0	4	80.0

a/ 1994

b/ 1996

C CUADROS ESTADISTICOS

Costa Rica

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	28	40	42	42	39	28	31	33
(porcentajes)								
Población menor de 15 años	36.1		35.9	35.7	35.3	35.0	34.6	
Población femenina	50.2	50.6	50.5	50.1	49.8	49.8	49.9	50.1
Población rural	55.8	55.7	55.6	55.9	56.0	56.3	56.5	56.6
(porcentajes)								
Reprodados en primaria	12.1	11.0	8.1	9.2	9.8	12.7	11.3	11.1
(promedio)								
Alumnos por docente en primaria	31.9	32.2	32.3	32.4	31.4	30.6	29.5	28.6
(por cada mil nacidos vivos)								
Tasa de mortalidad infantil	14.8	13.8	13.7	13.7	13.0	13.2	11.8	14.2
Habitantes por médico	1,205	1,229	1,224	1,234	3,347			
(porcentajes)								
PEA rural / PEA total	52.5	54.4	55.0	54.6	53.6	53.4	54.0	54.3
Desocupados / Fuerza de trabajo	4.6	5.5	4.1	4.1	4.2	5.2	6.2	5.7
Hombres desocupados / hombres fuerza de trabajo	4.2	4.8	3.5	3.6	3.5	4.6	5.3	4.9
Mujeres desocupadas / mujeres fuerza de trabajo	5.9	7.4	5.4	5.3	5.8	6.5	8.3	7.5
(millones de colones, precios corrientes)								
Producto interno bruto	522,847.8	690,163.9	906,439.8	1,069,399.7	1,305,795.7	1,621,643.9	1,872,429.0	2,214,228.8
(millones de US dólares)								
Saldo en cuenta corriente			-370.4	-613.4	-233.7	-102.8	-97.1	-422.0
Saldo en cuenta de capital			563.6	278.1	244.8	308.1	21.3	549.9
Saldo en balanza comercial			-726.5	-1,045.6	-909.0	-689.1	-761.5	-965.3
(millones de colones corrientes)								
Deuda interna total	175,810.0	219,932.7	299,157.9	373,277.8	571,647.3	757,496.5	920,486.1	1,100,000.0
(millones de US dólares)								
Deuda externa total	3,172.6	3,266.9	3,288.7	3,436.3	3,255.5	3,258.6	2,858.9	2,654.8
(porcentajes)								
(M2 - M1) / PIB	15.5	14.4	15.4	18.3	16.5	15.0	18.4	
(promedio anual, 1995=100)								
Índice de precios al consumidor	44.6	57.5	70.0	76.8	87.2	107.4	126.3	143.0
(porcentajes)								
Producción agropecuaria / PIB	16.1	17.6	16.6	16.3	16.8	15.7	15.7	
Crédito agropecuario / crédito total	17.9	15.6	13.8	11.0	9.7	7.9		

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(miles de hectáreas)								
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	177	163	143	135	119	120	88	
Cultivos de exportación	193	196	201	210	217	215	220	
(miles de toneladas)								
Captura nominal del sector pesquero	23.8	20.8	20.5	17.5	18.9	19.3	30.5	
(porcentajes)								
Generación independiente de electricidad / capacidad total instalada								
		0.6	0.8	0.8	1.1	2.9	5	9.6
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica	1.6	5.1	14.2	9.9	16.3	14.6	8.3	3.4
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)		47	35	41	41	35	45	40
(por cada 100,000 habitantes)								
Tasa de población penitenciaria				107.7	118.5	143.4	155.3	164.2
Tasa de presos sin condena			34.4	24.7	29.2	33.7	33.0	20.8
(por cada 100,000 habitantes)								
Costarricenses expulsados y rechazados de México	109	96	119	96	49	167	91	68

Fuente:

CECC. *Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.*

CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.*

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.*

CEPAL. *Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.*

CEPAL. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.*

CMCA. *Boletín Estadístico 1997.*

INEC. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.*

PNUD. *Informes de Desarrollo Humano.*

El Salvador

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	72	94	96	110	112	115	115	112
	(porcentajes)							
Población menor de 15 años	44.5		42.3	41.8	41.2	40.7	36.8	
Población femenina	51.0	51.1	51.1	51.1	51.1	51.1	51.0	
Población rural	55.6	54.2	52.6	51.1	49.6	48.2	47.7	
	(porcentajes)							
Reprobados en primaria	5.3		5.0				3.3	3.7
	(promedio)							
Alumnos por docente en primaria ^{af}	44.1	44.8	46.2	43.7	41.8	35.6	36.2	38.4
	(por cada mil nacidos vivos)							
Tasa de mortalidad infantil	54.0			44.0		44.0	38.6	
Habitantes por médico	2,306	2,265	2,294	2,312				
	(porcentajes)							
PEA rural / PEA total	46.0	45.4	44.8	44.2	43.7	43.1	42.5	
Desocupados / Fuerza de trabajo				9.9	7.7	7.7	7.7	
Hombres desocupados / hombres fuerza de trabajo				11.8	8.4	8.7	8.4	
Mujeres desocupadas / mujeres fuerza de trabajo				6.8	6.4	5.9	6.5	
	(millones de colones, precios corrientes)							
Producto interno bruto	36,486.9	42,594.2	49,840.6	60,522.1	70,612.7	83,129.5	91,048.1	99,699.0
	(millones de US dólares)							
Saldo en cuenta corriente	-135.3	-117.8	-151.6	-82.0	-17.9	-261.6	-168.3	96.1
Saldo en cuenta de capital	290.7	135.6	217.0	175.5	83.8	219.5	382.7	190.2
Saldo en la balanza comercial	-657.8	-786.0	-1,101.0	-1,182.7	-1,433.1	-1,850.7	-1,646.9	-1,614.3
	(millones de colones corrientes)							
Deuda interna consolidada	7,343.8	8,565.7	9,589.3	9,995.7	11,565.3	11,959.8	11,901.2	11,707.3
	(millones de US dólares)							
Deuda externa total	2,096.1	2,111.6	2,343.1	1,975.7	2,055.6	2,243.3	2,492.2	2,671.2
	(porcentajes)							
(M2 - M1) / PIB	16.2	17.9	20.0	24.5	26.3	29.7	30.3	
	(a diciembre de cada año, 1992=100)							
Índice de precios al consumidor			100.0	112.1	122.1	135.9	146.0	148.8
	(porcentajes)							
Producción agropecuaria / PIB	17.1	17.1	14.2	13.9	14.0	14.4	13.6	
Crédito agropecuario/crédito total	13.8	21.4	17.9	17.4	10.6	9.8	9.7	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(miles de hectáreas)								
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	488	523	565	532	526	499	471	
Cultivos de exportación	219	233	224	216	215	213	214	
(miles de toneladas)								
Captura nominal del sector pesquero	9.2	11.3	12.8	13.1	13.1	15.8		
(porcentajes)								
Generación independiente de electricidad / capacidad total instalada						10.0	15.3	15.3
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica	5.7	19.5	17.7	21.7	26.6	26.7	18.8	24.3
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)	86	79	76	73	57	46	50	
(por cada 100,000 habitantes)								
Tasa de población penitenciaria		96.9	99.1	100.7	111.3	136.5	148.5	151.3
Tasa de presos sin condena		89.9	88.7	81.7	77.8	78.4	78.7	78.4
(por cada 100,000 habitantes)								
Salvadoreños expulsados y rechazados de México	45,598	40,441	26,643	28,646	22,794	19,526	20,904	18,857

a/ De 1990 a 1994 incluye solo al sector público.

Fuente:

CECC. *Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.*

CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.*

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.*

CEPAL. *Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.*

CEPAL. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.*

CMCA. *Boletín Estadístico 1997.*

PNUD. *Informes de Desarrollo Humano.*

Honduras

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	80	100	101	116	115	116	114	116
	(porcentajes)							
Población menor de 15 años	44.6		44.0	43.2	44.1	43.8	43.4	
Población femenina	49.6		49.6	49.6	49.6	49.6	49.6	
Población rural	56.4	56.3	56.1	56.0	55.9	55.9	55.0	
	(porcentajes)							
Reprobados en primaria	13.3	11.5	11.7	12.1	12.8	12.1	12.1	11.9
	(promedio)							
Alumnos por docente en primaria	35.5	35.1	36.3	37.3	34.9	34.8	32.9	33.1
	(por cada mil nacidos vivos)							
Tasa de mortalidad infantil	53.0			43		43	35	
Habitantes por médico	3,869	4,712						
	(porcentajes)							
PEA rural / PEA total	55	54.2	53.5	52.8	52.1	51.4	50.7	
Desocupados / Fuerza de Trabajo						3.2		
Hombres desocupados / hombres fuerza de trabajo						3.1		
Mujeres desocupadas / mujeres fuerza de trabajo						3.4		
	(millones de lempiras, precios corrientes)							
Producto interno bruto	12,537.0	16,314.0	18,800.0	22,689.0	28,862.0	37,532.0	47,831.0	61,445.0
	(millones de US dólares)							
Saldo en cuenta corriente	-51.4	-172.5	-258.0	-327.2	-345.7	-179.7	-168.8	-94.9
Saldo en cuenta de capital	107.6	262.0	334.9	221.6	362.9	316.1	364.4	390.0
Saldo en balanza comercial	-103.8	-162.7	-235.1	-428.9	-494.8	-422.5	-519.2	-605.7
	(millones de lempiras, precios corrientes)							
Deuda interna consolidada			3,061.7	3,269.0	3,298.1	3,272.0	3,130.9	2,774.5
	(millones de US dólares)							
Deuda externa total			3,205.0	3,568.5	3,969.9	4,104.6	3,946.3	3,922.4
	(porcentajes)							
(M2 - M1) / PIB	21.9	18.2	20.4	17.9	16.5	14.8	14.4	
	(promedio anual, 1990=100)							
Índice de precios al consumidor	100.0	134.0	145.7	161.4	196.4			
	(porcentajes)							
Producción agropecuaria / PIB	20.0	19.5	17.5	17.7	20.9	21.2	19.3	
Crédito agropecuario / crédito total	18.4	16.0	14.9	12.6	14.6	11.6	11.4	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(miles de hectáreas)							
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	536	604	609	587	594	600	607	
Cultivos de exportación	221	230	240	246	252	258	265	
	(miles de toneladas)							
Captura nominal del sector pesquero	16.0	21.4	19.1	18.3	18.4	17.6	18.5	
	(porcentajes)							
Generación independiente de electricidad / capacidad total instalada					10.0	31.6	31.7	29.5
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica		0.1	3.3	5.7	9.7	23.0	18.3	20.6
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)	54	51	32					
	(por cada 100,000 habitantes)							
Tasa de población penitenciaria		101.8	110.4	115.5	132.2	165.2	153.2	163.4
Tasa de presos sin condena						91.0	91.4	
	(por cada 100,000 habitantes)							
Hondureños expulsados y rechazados de México	14,954	18,419	25,546	26,734	32,414	27,236	31,055	24,890

Fuente:

CECC. *Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.*

CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.*

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.*

CEPAL. *Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.*

CEPAL. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.*

CMCA. *Boletín Estadístico 1997.*

PNUD. *Informes de Desarrollo Humano.*

Guatemala

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	76	103	100	113	108	112	112	117
	(porcentajes)							
Población menor de 15 años	45.4			44.8		44.3	44.0	
Población femenina	49.5		49.5	49.5	49.5	49.5	49.5	
Población rural	58.0	58.6	59.2	59.8	60.4	61.1	61.0	
	(porcentajes)							
Reproducidos en primaria			17.5	18.1	18.0	18.0	17.2	16.6
	(promedio)							
Alumnos por docente en primaria			35.7	31.5	27.8	33.8	34.9	34.3
	(por cada mil nacidos vivos)							
Tasa de mortalidad infantil	58.7			48.5		48.5	40.3	
Habitantes por médico	2,270							
	(porcentajes)							
PEA rural / PEA total	58.2	58.1	58.0	57.8	57.7	57.6	57.4	
	(miles de personas)							
Población desocupada registrada en Ciudad de Guatemala	1.8	1.7	1.6	1.0	1.3	1.4		
Hombres	1.3	1.0	1.1	0.7	0.9	0.9		
Mujeres	0.5	0.7	0.5	0.3	0.4	0.5		
	(millones de quetzales, precios corrientes)							
Producto interno bruto	34,316.9	47,302.3	53,985.4	64,243.1	74,669.1	85,156.5	95,495.0	107,915.5
	(millones de US dólares)							
Saldo en cuenta corriente	-243.1	-213.9	-915.5	-939.9	-786.3	-733.0	-363.7	-453.8
Saldo en cuenta de capital	127.8	793.1	1,113.6	982.5	744.4	581.5	435.9	687.0
Saldo en balanza comercial	-437.3	-621.2	-1,236.2	-1,258.9	-1,194.7	-1,357.0	-932.9	-1,320.8
	(millones de quetzales, precios corrientes)							
Deuda interna bonificada			3,900.4	4,451.5	4,856.7	4,486.5	5,093.0	5,862.2
	(millones de US dólares)							
Deuda externa total	2,601.5	2,560.7	2,295.1	2,210.8	2,377.4	2,368.0	2,460.5	2,545.0
	(porcentajes)							
(M2 - M1) / PIB	12.1	14.5	16.1	14.0	14.5	13.4	13.5	
	(promedio anual, 1990=100)							
Índice de precios al consumidor	100.0	135.1	148.9	168.9	190.0	206.0	228.7	
	(porcentajes)							
Producción agropecuaria / PIB	28.5	28.3	27.9	27.4	27.0	26.6	26.5	
Crédito agropecuario/crédito total	14.5	15.2	12.9	10.4	11.2	9.3	10.1	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(miles de hectáreas)								
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	843	907	963	917	820	729	762	
Cultivos de exportación	477	480	468	464	470	482	486	
(miles de toneladas)								
Captura nominal del sector pesquero	7.8	7.3	7.8	10.9	11.6	11.9		
(porcentajes)								
Generación independiente de electricidad / capacidad total instalada		0.9	7.0	13.5	22.0	28.6	32.5	36.3
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica	4.0	13.3	17.0	14.7	19.8	17.1	14.1	18.1
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)	41	42	41	37	35	34	32	
(porcentajes)								
Guatemaltecos expulsados y rechazados de México	58,845	69,991	65,304	58,910	42,961	52,051	50,497	37,837

Fuente:

CECC. *Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.*

CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.*

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.*

CEPAL. *Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.*

CEPAL. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.*

CMCA. *Boletín Estadístico 1997.*

PNUD. *Informes de Desarrollo Humano.*

Nicaragua

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	60	85	97	111	106	109	117	127
	(porcentajes)							
Población menor de 15 años	45.8		44.7	46.8	46.4	45.9	43.1	
Población femenina	49.9		51.8	51.6	51.3	51.2	50.1	
Población rural	40.2	40.6	40.9	41.2	41.5	41.9	41.5	
	(porcentajes)							
Reprobados en primaria	2.1	4.2	2.1	1.7	4.1	4.2	3.8	3.4
	(promedio)							
Alumnos por docente en primaria	33.3	35.2	35.8	36.8	33.3	37.8	36.3	37.0
	(por cada mil nacidos vivos)							
Tasa de mortalidad infantil	71.1			52.2		52.1	44.0	
Habitantes por médico	1,866	1,792						
	(porcentajes)							
PEA rural / PEA total	41.6	41.6	41.5	41.4	41.3	41.2	41.0	
Desocupados / Fuerza de Trabajo	11.1	14.0						
Hombres desocupados / hombres fuerza de trabajo	9.0	11.3						
Mujeres desocupadas / mujeres fuerza de trabajo	15.4	19.4						
	(millones de córdobas, precios corrientes)							
Producto interno bruto	1,565.2	74,429.3	9,217.2	11,053.1	12,310.6	14,246.7	16,624.0	19,069.2
	(millones de US dólares)							
Saldo en cuenta corriente	-287.8	-7.9	-799.1	-630.7	-674.2	-492.5	-435.5	-523.6
Saldo en cuenta de capital	255.0	23.7	795.0	542.6	738.8	469.5	541.2	738.9
Saldo en balanza comercial	-306.9	-479.0	-632.1	-477.1	-523.4	-435.3	-489.7	-675.2
	(millones de US dólares)							
Deuda externa del sector público	8,942.6	8,801.3	9,135.6	9,199.3	9,670.9	8,889.3	5,430.9	5,169.0
	(porcentajes)							
(M2 - M1) / PIB	1.3	2.5	2.8	3.4	6.1	6.5	6.2	
	(promedio anual, 1994=100)							
Índice de precios al consumidor			77.1	92.1	100.0	110.9	123.8	135.8
	(porcentajes)							
Producción agropecuaria / PIB	24.8	23.8	24.5	25.0	26.8	27.1	28.2	
Crédito agropecuario / crédito total	24.1	30.2	38.7	33.6	24.9	19.7	15.9	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(miles de hectáreas)								
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	404	369	372	395	436	400	411	
Cultivos de exportación	187	179	166	137	148	170	161	
(miles de toneladas)								
Captura nominal del sector pesquero	1.7	3.3	4.9	9.1	11.2	12.7	13.4	
(porcentajes)								
Generación independiente de electricidad / capacidad total instalada								8.9
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica	24.3	26.6	30.5	29.1	30.3	31.7	32.1	31.1
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)	98	102	94	88	85	70	69	
(por cada 100,000 habitantes)								
Tasa de población penitenciaria					76.4	70.5	80.5	87.1
Tasa de presos sin condena					46.0	33.5	26.2	25.2
(por cada 100,000 habitantes)								
Nicaraguenses expulsados y rechazados de México	3039	1,265	1,682	3,438	12,330	2,521	1,878	1,172

Fuente:

CECC. Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.

CEPAL. Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.

CEPAL. Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.

CEPAL. Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.

CEPAL. La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.

CMCA. Boletín Estadístico 1997.

PNUD. Informes de Desarrollo Humano.

Panamá

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	38	54	62	68	47	49	43	45
	(porcentajes)							
Población menor de 15 años	34.9		34.2	34.1	33.8	33.4	32.0	
Población femenina	49.1		49.2	49.4	49.4	49.4	49.5	
Población rural	45.2	45.0	44.7	44.5	44.3	44.1	43.7	
	(porcentajes)							
Reprobados en primaria	10.4	9.9	9.5	8.4	8.6	8.1	7.9	7.5
	(promedio)							
Alumnos por docente en primaria	26.0	25.6	25.2	25.1	24.6	24.6	25.1	25.1
	(por cada mil nacidos vivos)							
Tasa de mortalidad infantil	27.4				25.1	25.1	21.4	
Habitantes por médico	872	863	845	820	808			
	(porcentajes)							
PEA rural / PEA total	42.8	42.3	41.9	41.4	40.9	40.5	40.1	
Desocupados / Fuerza de Trabajo		16.1	14.7	13.3	14.0	14.0	13.9	
Hombres desocupados / hombres fuerza de trabajo		12.8	10.8	9.7	10.7	10.8	11.0	
Mujeres desocupadas / mujeres fuerza de trabajo		22.6	22.3	20.2	20.4	20.1	19.4	
	(millones de balboas corrientes)							
Producto interno bruto	5,313.2	5,842.3	6,641.4	7,252.7	7,733.9	7,906.1		
	(millones de US dólares)							
Saldo en cuenta corriente								-342.9
Saldo en cuenta de capital								245.8
Saldo en balanza comercial								-505.2
	(millones de US dólares)							
Deuda externa total								5,050.5
	(promedio anual, 1990=100)							
Índice de precios al consumidor	100.0	101.3	103.1	103.5	104.9	105.9	107.3	
	(porcentajes)							
Producción agropecuaria / PIB	9.5	9.0	8.1	7.8	7.6	7.6		
Crédito agropecuario / crédito total	1.8					0.8		

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(miles de hectáreas)								
Superficie cosechada de los principales cultivos								
Consumo interno	215	205	212	206	208	207	208	
Cultivos de exportación	88	89	89	92	90	90	90	
(miles de toneladas)								
Captura nominal del sector pesquero	108.0	113.1	103.6	134.0	131.0	147.5	102.0	
(porcentajes)								
Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica	14	21.5	26.1	21.5	21.0	21.5	16.8	20.5
Refinación de hidrocarburos (Producción/Consumo interno)	122	107	149	136	82	82	12	
(por cada 100,000 habitantes)								
Tasa de población penitenciaria					215.0	251.1	273.5	287.6
Tasa de presos sin condena		59.0	64.7	57.3	59.9	44.4	65.3	64.1
(por cada 100,000 habitantes)								
Panameños expulsados y rechazados de México	53	33	55	18	31	26	17	18

Fuente:

CECC. *Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Secretaría General. Anuario Centroamericano de estadísticas de educación. 1998.*

CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997.*

CEPAL. *Istmo Centroamericano: Estadísticas de hidrocarburos 1997.*

CEPAL. *Información básica sobre el sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996.*

CEPAL. *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo.*

PNUD. *Informes de Desarrollo Humano.*