

Sinopsis

Valoración general del Segundo Informe

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

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y, pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que dieron sustento a la promesa de progreso económico y social sostenido, para dejar atrás el lastre de guerras civiles y brechas sociales. Esta meta no se ha cumplido. Pero, además, no era fácil hacerlo, debido a las condiciones históricas, económicas y sociales de base. Hoy en día, a pesar de que tiene a su haber logros de trascendencia, como la estabilidad política, el relanzamiento del comercio regional y la nueva agenda de la integración, Centroamérica está expuesta a múltiples tensiones internas y externas que la vuelven más compleja y difícil de interpretar. El resurgimiento de la integración también ha puesto de relieve las relaciones de la región con sus zonas adyacentes (Colombia, Venezuela, Caribe insular y el sur de México). Aunque el presente Informe no contiene análisis

específicos sobre las repercusiones de los conflictos en estas zonas, cabe reconocer que estos generan oportunidades y riesgos adicionales. Además, Centroamérica lleva a cabo un conjunto de negociaciones urgentes, como la del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, que la confronta con situaciones complejas a las que debe responder para avanzar en su desarrollo.

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

La diversidad de desafíos de desarrollo humano fue el particular reto al que se enfrentó este segundo Informe, situación que demuestra, una vez más, la pertinencia de perfeccionar un sistema de seguimiento que permita aproximarse con lucidez a los problemas de la región, proporcione información precisa y verificable para el debate público y sirva de plataforma a la acción común. Con base en este sistema, el Informe presenta un balance contrastado en sus conclusiones y múltiple en los factores y condicionantes que entran en juego.

Si bien se redujo el nivel de pobreza relativa,

ésta aún afecta a la mitad de la población centroamericana y en la actualidad hay más pobres que hace una década. La desigualdad se mantiene y, en algunos casos empeora, como en Costa Rica y El Salvador; en los demás países -con excepción de Honduras, donde descendió- se mantiene. Los países que han estado a la delantera en la apertura comercial, son también los que muestran un aumento de la desigualdad. En los demás países, con excepción de Honduras, donde descendió, la desigualdad se ha mantenido estanca en los altos niveles históricos. En este sentido, el Informe constata la existencia de brechas a lo interno de los países, mayores incluso que entre ellos mismos. Dentro de este panorama poco halagüeño, se reconocen sin embargo los progresos nada despreciables en inversión social, cobertura educativa y mejoras en salud ocurridos en los últimos años, y que dan base para alimentar esperanzas. Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia que asegure que los recursos lleguen a quienes lo necesitan.

El crecimiento económico, por su parte, se ha concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana. Existe una desarticulación entre este crecimiento y áreas clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino. Este último es el rubro más

importante en el que la región se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de “desarrollo hacia afuera” (recuadro 1.1), centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado en la primera mitad de la década de los noventa. Esta constatación trae a cuenta una de las proposiciones fundamentales del concepto de desarrollo humano: no basta el crecimiento económico para generar desarrollo. El Informe es concluyente en cuanto a que un crecimiento de estas características consigue avances muy lentos en el cumplimiento de las expectativas de calidad de vida, equidad social y sostenibilidad económica de amplios sectores de la población.

El Informe llama la atención sobre la persistencia de las desigualdades de género en la región. Cuando se recalifica la posición de los países, según su desarrollo relativo al género, cuatro de ellos pierden una o dos posiciones (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y sólo dos no cambian con respecto a la posición relativa en el IDH (Guatemala y Panamá). Al desagregar los índices por sus componentes, se observa que, en el caso del índice de desarrollo relativo al género (IDG), la brecha más significativa está en el nivel de ingreso per cápita, que en la mejor situación para las mujeres apenas representa

RECUADRO 1.1

El concepto de estilo de desarrollo

En el Informe se utiliza la expresión “estilo de desarrollo” en lugar de “modelo de desarrollo” para estudiar la evolución reciente de las economías centroamericanas. Por estilo de desarrollo se entiende los componentes principales de una economía, y sus modalidades características de interrelación, mediante los cuales ésta enfrenta, durante una época, sus desafíos de crecimiento y desarrollo. Es el resultado último de las acciones de diversos actores públicos y privados, de carácter nacional e internacional. A diferencia de la expresión modelo de desarrollo, no supone una intención común, ni necesariamente una coherencia general de las acciones y tampoco implica eficacia. No todo estilo de desarrollo, pese a las intenciones de los actores involucrados, logra sus fines. En este sentido, el Informe emplea el concepto con fines descriptivos y no para deducir una imagen coherente de la realidad mediante su reducción a las

intenciones o las estrategias de estos actores, ni mucho menos para pronosticar logros en materia de desarrollo.

En distintos capítulos de esta publicación se emplean nociones como “ajuste estructural”, “Consenso de Washington”, “desarrollo hacia afuera”, “desarrollo hacia adentro” y “sustitución de importaciones” para caracterizar rasgos del estilo de desarrollo predominante en la región en alguna época de su historia. Sin embargo, cabe advertir que estas denominaciones no abarcan la riqueza de los acontecimientos. Por ejemplo, aún en la década de los sesenta, cuando campeaba la sustitución de importaciones, en la práctica en todas las economías se alentó la exportación a terceros mercados. En años recientes, a pesar de la apertura comercial hacia fuera de la región, los países no han renunciado al comercio intrarregional a no ser por razones político-militares.

Fuente: Elaboración propia

el 50% del ingreso de los hombres (Panamá). Una diferencia importante es la brecha en las tasas de alfabetismo entre hombres y mujeres, especialmente en Guatemala.

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

El patrimonio natural de Centroamérica continúa siendo afectado por la abierta destrucción de recursos o por su uso desmedido. En este sentido, no se han registrado cambios significativos en el deterioro de los recursos naturales documentado por el primer informe regional. Además de ello, la acelerada urbanización, en ausencia de políticas de ordenamiento territorial, genera escenarios de riesgo. Todo esto ha agravado los múltiples impactos derivados de la ocurrencia de fenómenos naturales. Si bien la vulnerabilidad frente al riesgo es hoy objeto de políticas regionales, gracias a la coordinación en prevención y mitigación de desastres, falta en los países un mayor compromiso institucional para asegurar una gestión sostenible y efectiva de los recursos naturales.

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

sólo determinarán la inserción mundial de Centroamérica, sino que redefinirán la agenda de las próximas décadas.

Centroamérica siempre ha sido multicultural, pero sólo hasta hace poco ha empezado a reconocerse como tal. La imagen de la región como una sociedad multicultural y multiétnica comienza a tener reconocimiento jurídico y una mayor visibilidad pública, la cual se expresa en numerosos movimientos sociales, igualmente múltiples y heterogéneos, que reivindican su herencia cultural y sus diferencias. La evolución de la democratización de las sociedades centroamericanas dependerá, en parte, de cómo se decida seguir profundizando las transformaciones sociales, políticas y culturales que exige la multiculturalidad.

Finalmente, pese al proceso de democratización ocurrido en los últimos veinte años, los regímenes políticos del área muestran aún zonas de baja calidad democrática. Hoy la democracia se reivindica con fuerza, pero su impulso se ha desacelerado. Es necesario mejorar en aspectos medulares como la gestión de los sistemas electorales, el control civil sobre los ejércitos y la protección de las libertades y derechos. En este contexto, un asunto clave para el futuro es que los gobernantes electos democráticamente, gobiernen democráticamente, por medio de instituciones fuertes e independientes que reconozcan y protejan los derechos de las personas y se sujeten al control ciudadano. No obstante, la construcción del Estado de derecho en Centroamérica arrastra severas limitaciones. Es cierto que se ha avanzado en el desmontaje de los regímenes autoritarios, pero los sistemas de administración de justicia y de control de la gestión pública están sometidos a problemas presupuestarios y a enfrentamientos con otras instituciones y actores sociales. Subsisten dificultades para el acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y a la justicia pronta y cumplida, así como para el reconocimiento y protección del derecho de petición y rendición de cuentas. En materia de transparencia, el Informe documenta notables avances constitucionales y legales, pero estos son parciales y los controles sobre la gestión pública están, en general, débilmente equipados para combatir eficazmente la corrupción y la impunidad.

El seguimiento de los desafíos del desarrollo humano

El primer *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* evaluó positivamente los

resultados de la época de democratización impulsada por el proceso de Esquipulas II y el fin de la recesión económica: “Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva (...) 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”.

Asimismo, el primer Informe mostró cómo la región se expandió en todos los sentidos: geográficamente, hacia Belice y Panamá; en lo político, al incluir a nuevos actores y sectores de la sociedad, hasta entonces al margen del juego democrático legítimo; en lo multicultural, al reconocerse como una sociedad múltiple y diversa en sus grupos étnicos, pueblos indígenas y movimientos sociales; y en lo económico y social, al implicar y no excluir a la mayoría de la población en objetivos de desarrollo humano de amplio alcance.

También se enumeró y profundizó en desafíos que, de no resolverse a corto y mediano plazo, dificultarían la plena realización de Centroamérica como región y como destino compartido, en áreas tan estratégicas como el pluralismo y la participación de la sociedad civil; la descentralización y democratización de los gobiernos locales; la calidad democrática, la equidad social y la búsqueda de oportunidades para niños y jóvenes; la integración económica, la institucionalidad regional para el desarrollo y la inserción inteligente en la economía internacional; la formulación de una gestión regional del riesgo y el problema del agua como tema clave del desarrollo y de la cooperación entre los países, y el reconocimiento jurídico de la diversidad y de los derechos de los grupos étnicos y de los inmigrantes.

Por último el Informe de 1999 concluyó que: “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”.

¿Ha avanzado Centroamérica en el cumplimiento de esta meta y en su desarrollo humano en el período transcurrido desde la publicación del primer Informe? Esta pregunta, en el segundo Informe, puede contestarse en lo fundamen-

tal del siguiente modo: en estos años el progreso ha sido más lento e incierto. El resultado de esta situación es que, pese a ciertos avances, la región aún arrastra considerables déficit en temas esenciales para su desarrollo humano. En un ámbito más específico, el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos centroamericanos en la Declaración de Estocolmo (1999), uno de los aspectos examinados por el presente informe, es desigual y, en general, modesto.

Los retos de la diversidad regional¹

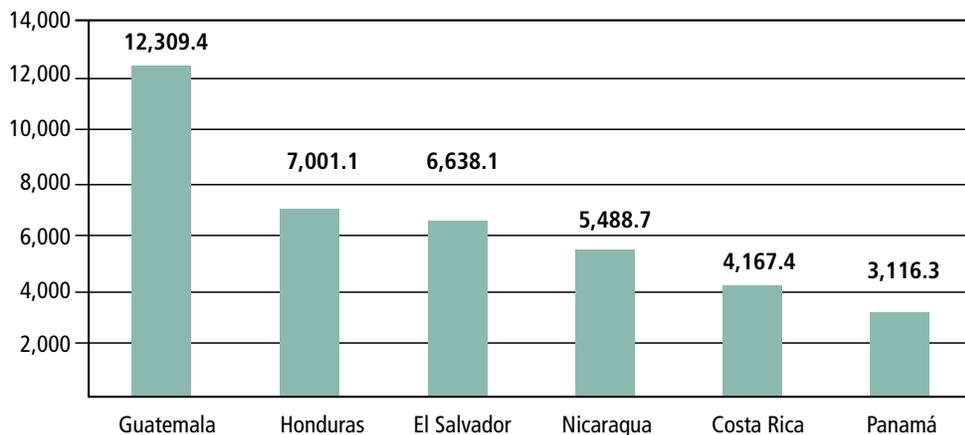
En el 2003 la población de Centroamérica es cercana a 38.7 millones de habitantes y se estima que en el año 2015 alcanzará los 49.4 millones. El aumento entre el 2000 y el 2015 será equivalente al registrado en los veinte años anteriores. Tres cuartas partes de este crecimiento se concentrarán en Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 1.1), países donde actualmente residen dos tercios del total de centroamericanos y que cuentan con las tasas de crecimiento de la población más elevadas del área.

La región enfrenta un crecimiento poblacional asociado a un cambio en la estructura por edad y a la urbanización. Por una parte, se encuentra en el umbral de una situación demográfica que crea nuevas oportunidades económicas y sociales. Durante algunas décadas los países tendrán, entre sus habitantes, una mayor proporción de personas en capacidad de aportar a la economía que las que dependen de quienes trabajan. Esta ventajosa relación de dependencia puede ofrecer condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, pero para aprovecharla es indispensable contar con políticas públicas que aseguren oportunidades de acceso a la educación, programas sociales y generación de empleo adecuado. Por otra parte, se experimenta un fuerte proceso de urbanización. En 1990 un 45.6% de la población total residía en áreas urbanas; en el 2000 se estima que es un 49.8%. En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos pasó de 6.5 a 17.5 millones. De mantenerse este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años.

Estos factores ejercen una fuerte presión en términos del acceso a servicios y, en general, a las oportunidades de desarrollo humano. Así por ejemplo, la población en edad escolar aumentó de 5.9 millones en 1970 a 11.5 millones en el 2000. Para el adecuado manejo de esta presión es clave la presencia de instituciones y políticas

GRAFICO 1.1

**Centroamérica:
población total estimada. 2003**
(miles de personas)



Fuente: CELADE, 2003.

públicas que, con un marco más amplio de recursos y un uso más eficaz de los mismos, asuman los efectos del crecimiento poblacional, mediante el aumento de la oferta escolar, los programas de generación de empleo y la atención de la salud de grupos específicos.

La relevancia del desarrollo institucional y de las políticas públicas queda manifiesta al examinar los cambios en la importancia relativa de las economías del área a lo largo de su historia. En 1920, Guatemala y El Salvador eran las economías más fuertes; en el 2000, el volumen de la producción costarricense era el segundo de la región y no muy inferior al de Guatemala, a pesar de tener una población tres veces menor que este país. La evolución del PIB per cápita a partir de 1960 ilustra cómo las naciones con mayor inversión social, desarrollo humano y sin conflictos sociales prolongados y guerras muestran un mejor desempeño económico (gráfico 1.2).

Centroamérica presenta grandes desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre países como al interior de ellos. En 1970 el promedio regional del PIB per cápita fue de 405 dólares y en la década de los noventa, una vez superada la recesión económica, llegó a 1,320 dólares. En 2001 el PIB regional superó los 66,500 millones de dólares, y el PIB per cápita fue de 1,843 dólares. No obstante, si se compara entre países este último indicador muestra notables diferencias; mientras en Costa Rica y Pana-

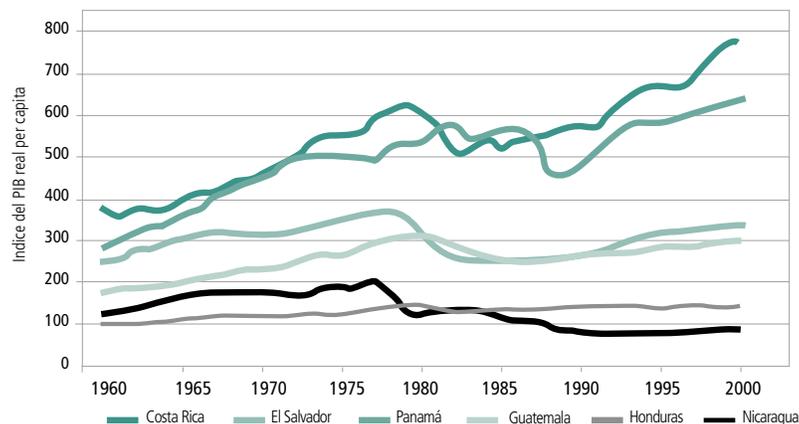
má superó los 3,000 dólares, en Honduras no llegó a los 1,000 y en Nicaragua fue de 472. El comercio intrarregional, de nuevo con grandes diferencias entre países, ha tendido a aumentar y pasó de 650 millones de dólares en 1990, a casi 2,000 millones en el 2001 (gráfico 1.3). El nuevo estilo de desarrollo ha impulsado la construcción de un espacio económico regional como medio para equilibrar estas brechas (véase el próximo acápite). Sin embargo, la realidad económica centroamericana sigue siendo heterogénea y fragmentada.

Los desequilibrios de la región se expresan en la relación entre sus países, en cuanto a tamaño y condiciones económicas y sociales. Así por ejemplo, una quinta parte de la población de Centroamérica vive en países de poca población y extensión territorial (Panamá y Costa Rica) pero donde el PIB per cápita asciende a 3,278 dólares. En contraste, el 33% de las y los centroamericanos vive en naciones que concentran gran parte del territorio y mucho más población (Nicaragua y Honduras), pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1,000 dólares. La evolución en el crecimiento también ha ido en sentidos contrarios: mientras en los primeros la producción ha aumentado, en los segundos ha permanecido estancada o en descenso.

A estas dos zonas, que se ubican al sur y en la parte central, se unen -para completar el panorama de la región- dos países que concentran ca-

GRAFICO 1.2

Centroamérica: índice del producto interno bruto real per cápita, por país^{a/} 1960-2000

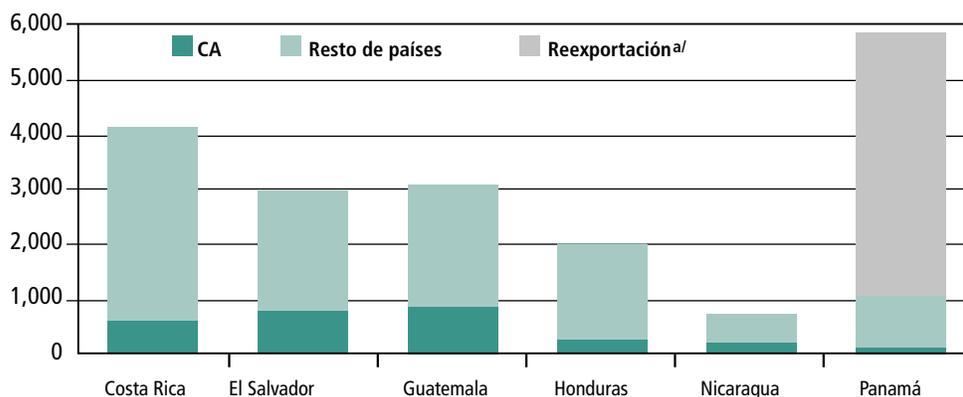


^{a/} Dólares de 1995.

Fuente: Banco Mundial, 2002 World Development Indicators.

GRAFICO 1.3

Centroamérica: destino de las exportaciones según país. 2000 (en millones de dólares)



^{a/} En Panamá las reexportaciones (Zona Libre de Colón) representan un 82.1% de las exportaciones totales.

Fuente: CEPAL, 2003.

si la mitad de la población de Centroamérica (El Salvador y Guatemala) y que no obstante tener a su haber la mitad de la producción regional en el año 2001 (34,700 de 69,900 millones de dólares), registran un PIB per cápita que asciende a tan sólo la mitad del de Costa Rica y Panamá.

Esta lectura permite establecer una implicación central: pujanza y tamaño están distribuidas de manera inversa y desfavorablemente para una

dinámica regional robusta. A diferencia de otras zonas del mundo donde están en marcha procesos de integración (Europa, por ejemplo), en Centroamérica países más grandes no son los económicamente más avanzados; y los menos desarrollados no son los de menor tamaño y, además están enclavados en el corazón del área. Frente a esta situación, Centroamérica se encuentra ante un doble dilema: por una parte, debe equilibrar

RECUADRO 1.2

Belice: un nuevo actor regional

En diciembre del 2000 Belice se adhirió al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y en julio de 2003 asumirá su Presidencia *pro tempore*. Asimismo, en el 2001 formalizó su intención de incorporarse al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La adhesión de Belice al SICA y su creciente actividad en la región es, por varias razones, de gran importancia. Por primera vez en su historia reciente, todo el territorio centroamericano forma parte, de pleno derecho, de los esfuerzos de integración regional. Pero además, como se analiza en los capítulos 4 y 8 del presente Informe, Belice contribuye a la diversidad natural y cultural del área en una proporción que supera ampliamente su relativamente pequeño aporte territorial o demográfico. Por una parte, sus recursos marinos y forestales están entre los más ricos de Centroamérica y son, en algunos casos, únicos; por otra parte, el país ofrece

una particular combinación de tradiciones afrocaribeñas y, en menor medida, mayas. Finalmente, por sus vínculos con el CARICOM, Belice representa una "ventana" hacia el Caribe insular -una zona históricamente relegada por el resto de los países del área-, que puede proporcionar una plataforma complementaria a los acercamientos de la región con República Dominicana.

Belice agrega a los otros miembros del SICA un 4.5% de nuevo territorio y un 0.7% más de habitantes a la población regional. En el 2001 su PIB era un 1.2% de la producción regional y sus exportaciones, básicamente orientadas a Estados Unidos y Gran Bretaña, eran un 0.8% de las exportaciones totales de Centroamérica (cuadro 1.1). Su economía era casi 24 veces más pequeña que la de Guatemala -la economía más grande del área- y poco más de 3 veces menor que la de Nicaragua, la segunda economía de menor tamaño.

CUADRO 1.1

Aporte de Belice a la región: indicadores seleccionados

Indicador	Medida	Belice	Comentario	Año
Área	Km ²	22,966	4.5% del resto de Centroamérica	
Población	Habitantes	273,700	0.7% de población del resto de Centroamérica	2003
PIB	Millones de dólares	805.3	1.2% de la producción del resto de Centroamérica	2001
Exportaciones	Dólares	158.3	0.8% de exportaciones del resto de Centroamérica	2002 ^{al}
Importaciones	Dólares	526.8	1.9% de importaciones del resto de Centroamérica	2002 ^{al}
PIB real per cápita	Dólares de 1995	3,129.9	190.2% del PIB per cápita del resto de Centroamérica	2001
Esperanza de vida	Años	69.8	99.6% de esperanza promedio del resto de Centroamérica	2000
Mortalidad infantil	Años	21.2	67.7% de mortalidad promedio del resto de Centroamérica	2000
Analfabetismo	Porcentaje	23.4	94.7% de analfabetismo promedio del resto de Centroamérica	2000

^{al} Las cifras para Centroamérica correspondientes al año 2002 son preliminares.

Fuente: Central Statistical Office para los datos de Belice, y para los datos de Centroamérica, CEPAL, 2002 y CELADE, 2003.

RECUADRO 1.2 (continuación)

En términos sociales, Belice agrega un territorio cuyo desarrollo humano posee algunas ventajas en relación con otros países centroamericanos. En el 2001, tanto en materia del PIB real per cápita en dólares de 1995 -3,129.9- como del IDH, Belice sólo era superado por Panamá y Costa Rica. De acuerdo con el *Informe nacional de desarrollo humano*, en 1995 cerca de una tercera parte de las y los beliceños estaba por debajo de la línea de pobreza (UNDP-Belize, 1999). Empero, en otros aspectos la realidad de este país se asemeja a la predominante en la región. Persiste una elevada tasa de analfabetismo (cerca del 25% de los mayores de 14 años) y la situación es especialmente severa en las áreas rurales. La mortalidad infantil sigue siendo alta e importantes sectores de la población rural carecen de servicios de agua y saneamiento (29.9% y 21.4%, respectivamente, en 1999) (UNDP-Belize, 1999).

Fuente: *Elaboración propia con base en UNDP Belice, 1999 y FMI, 2002.*

Mucho queda pendiente para fortalecer los vínculos de Belice con el resto de la región. En primer lugar, las relaciones comerciales son aún débiles (UNDP-Belize, 1999; FMI, 2002). Como bloque, Centroamérica sigue siendo un origen o destino bastante secundario dentro de las exportaciones e importaciones beliceñas. En segundo lugar, la incorporación de este país a las instituciones de integración es todavía incompleta, y la solicitud de incorporación al BCIE aún no ha sido procesada. Finalmente, de ahora en adelante el desarrollo humano de Belice debe ser examinado en conjunto con el del resto del área, pero ello requiere información detallada y en profundidad sobre su desempeño en distintas áreas de la vida social, económica, cultural, política y ambiental, información que sigue siendo relativamente escasa y difícil de obtener.

esas inequidades internas -sin ello los progresos de unos pueden quedar comprometidos por el rezago de otros- pero, por otra parte, como ningún actor local es lo suficientemente fuerte, ni los mercados lo suficientemente profundos, la dinámica necesaria no puede generarse sin el aporte extrarregional.

Integración y negociaciones comerciales

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

Cada país se enfrenta a negociaciones de integración económica en tres planos: el interno, el centroamericano y el extrarregional. En cada uno, múltiples actores, con agendas diversas, generan demandas no siempre convergentes y procuran incidir sobre el curso de estos procesos. Los gobiernos enfrentan la dificultad de crear equilibrios que no repercutan negativamente sobre los intereses del respectivo país en alguno de los planos de la negociación (gráfico 1.4). Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y

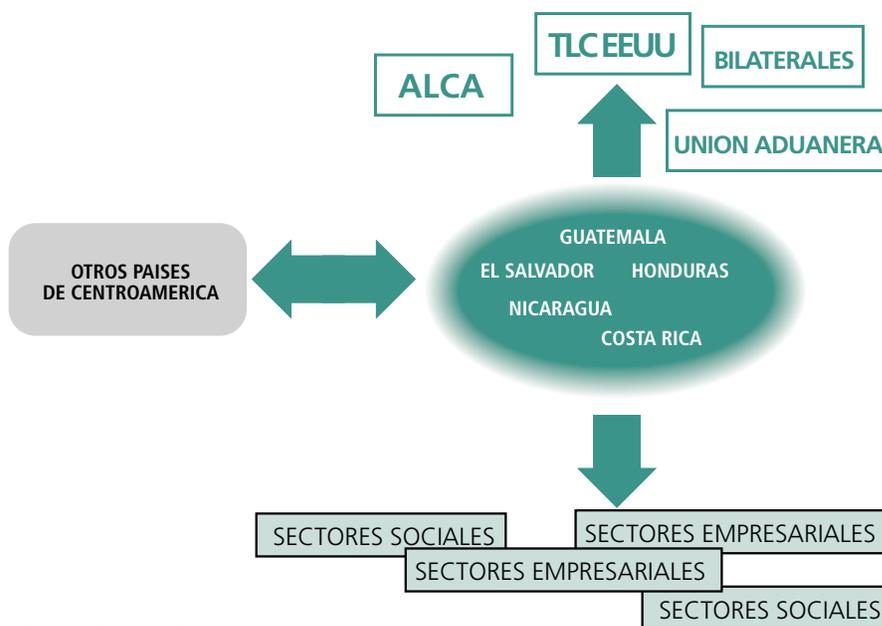
aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para estos efectos y a los países y sociedades.

En este complejo contexto, ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración económica, a cuya agenda se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias y la ampliación de la cobertura de este esquema a servicios, por ejemplo. De esta forma se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, la perspectiva de contar con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se ha convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos y, de hecho, ha condicionado la naturaleza de la integración. Esta corresponde hoy a un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo acordado con el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será, hacia adelante, uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto. En este proceso, temas de la agenda de integración perfilada a inicios de los años noventa, como el combate a la pobreza, la educación y la salud, han quedado relegados.

En resumen, los países enfrentan decisiones estratégicas para su porvenir, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia, ni recetas

GRAFICO 1.4

Tres planos de las negociaciones de integración económica



Fuente: Elaboración propia.

para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, entre muchas otras, recuperan relevancia.

Se reduce la pobreza, pero no la desigualdad social

La incidencia de la pobreza en todas las naciones centroamericanas se redujo en los años noventa, con diferencias de magnitud entre los países. Sin embargo, los niveles siguen siendo muy altos. Hacia 1990 se encontraba en situación de pobreza total el 59.8% de los 28 millones de centroamericanos de entonces, y en pobreza extrema un 27.3%. Las estimaciones para el año 2001 muestran que el 50.8% se halla en situación de pobreza y un 23.0% en pobreza extrema. Empero, esta disminución no impidió que el número total de pobres aumentara, debido a un mayor crecimiento de la población. Así, mientras en 1990 había alrededor de 16.8 millones de personas pobres, el número de ellas hacia el 2001 aumentó a 18.8 millones, es decir, 2 millones más. En el caso de la pobreza extrema el aumento fue de 7.6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990, a casi 8.5

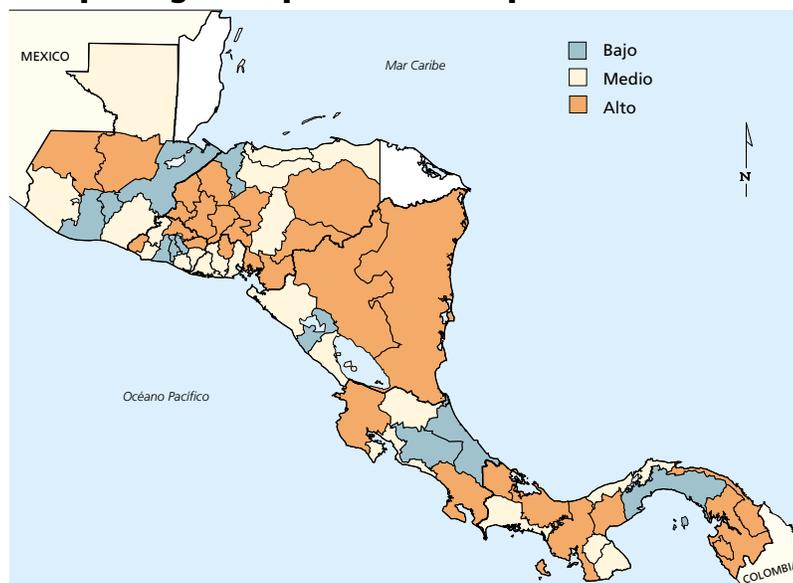
millones en 2001, o sea, cerca de 850,000 personas más (mapa 1.1).

Las reducciones fueron más significativas en las áreas urbanas que en las rurales. En las primeras la incidencia se redujo 9.7 puntos en cuanto a la pobreza total, y 7 puntos en pobreza extrema. En las áreas rurales la reducción fue de 5.8 puntos en la pobreza total, pero la extrema se mantuvo inalterada. Esto es relevante porque demuestra que este último grupo ha permanecido al margen del crecimiento económico y que el desarrollo humano en Centroamérica implica, necesariamente, modificar las condiciones de vida del campesinado. En efecto, la mitad de la población centroamericana reside en el área rural, la cual concentra el 67% del total de pobres de la región y el 76.6 % de las y los habitantes en situación de extrema pobreza.

Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos y presentan graves problemas de hacinamiento, saneamiento básico, vivienda de mala calidad o en mal estado, falta de agua potable y escasas oportunidades educativas. Con importantes diferencias según los países, tres de cada cinco hogares centroamericanos presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en el área rural que en la urbana. Mientras en esta última cerca de la mitad de los

MAPA 1.1

Centroamérica: grado^{a/} de incidencia de la pobreza extrema en la población, por regiones, provincias o departamentos. *Circa 2001*



^{a/} El grado (alto, medio, bajo) es relativo a cada país y no a la región en su conjunto.
Fuente: Sauma, 2003.

hogares muestra al menos una NBI, en la rural se presenta en el 70% de los casos. El hacinamiento es el principal determinante de insatisfacción y afecta al 40% de los hogares.

Los beneficios que pueda derivar la población del crecimiento económico dependen de los avances que puedan lograr los países en la disminución de la fuerte inequidad imperante en la región. Debe recordarse que en Latinoamérica, considerada como la región más desigual del mundo, algunas de las naciones centroamericanas ocupan los lugares más extremos, de acuerdo con el coeficiente de Gini (cuadro 1.2). En todos los países del área, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado se apropia de entre un 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita se apropia de entre un 10.4% y un 15.3% del ingreso nacional. En los últimos años la desigualdad ha aumentado en algunos países, y en otros se ha mantenido en los altos niveles preexistentes.

Aumentan el empleo precario y la economía informal

Durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo, las oportunidades de empleo de la población no han mejorado significativa-

mente. En el mercado laboral la economía informal sigue siendo el sector más dinámico, con una fuerte incidencia de pobreza. Se calcula que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999, 31 fueron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Este último sector es más grande que el formal en todos los países, con excepción de Panamá y Costa Rica (cuadro 1.2). Para el 2000, se estima que un 30.1% de los 13.7 millones de ocupados en Centroamérica lo estaba en el sector formal, un 39.3% en el informal y un 30.6% en actividades agropecuarias. En el sector agrícola, un 18.7% del empleo corresponde a la actividad realizada por cuenta propia o por trabajadores familiares - y que es un tradicional reducto de pobreza- un 5.4% a asalariados y patronos en empresas de 5 empleados o menos, y sólo un 6.6 % al sector agropecuario moderno.

La incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal, con un 18.7%, que en los del informal, que alcanza el 40.4%, y entre estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios. La mayor incidencia se presenta en los trabajadores campesinos por cuenta propia y familiares, entre quienes la pobreza alcanza el 74.3%, así como entre patronos y asalariados agropecuarios, con establecimientos de 5 o menos empleados, con el 66.4%.

CUADRO 1.2

Centroamérica: indicadores económicos y sociales seleccionados

Países	PIB per cápita en dólares corrientes ^{a/}	Coefficiente de Gini ^{b/}	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza ^{c/}	Porcentaje de población bajo la línea de pobreza extrema ^{c/}	Porcentaje de empleos en el sector informal ^{d/}	Gasto social per cápita (dólares de 1997) ^{e/}
	2001	2000	2000	2000	2001	1998-1999
Centroamérica	1,843	0,564	50.8	23.0	39.3	
Costa Rica	3,948	0,473	22.9	6.8	32.8	622
El Salvador	2,104	0,518	45.5	19.8	42.8	82
Guatemala	1,680	0,582	56.2	15.7	41.0	107
Honduras	909	0,564	71.6	53.0	38.8	57
Nicaragua	472 ^{f/}	0,584	45.8	15.1	40.4	57
Panamá	3,508	0,557	40.5	26.5	33.3	642

^{a/} Fuente: Los datos del PIB total fueron tomados de CEPAL, 2002, y los per cápita estimadas a partir de cifras de CELADE.

^{b/} Estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países. Para el cálculo, los ingresos familiares fueron convertidos a dólares y ajustados según las paridades de poder adquisitivo (PPA). Fuente: Sauma, 2003.

^{c/} Para Costa Rica y Nicaragua corresponde a 2001 y para Honduras a 2002. Fuentes: Costa Rica: INEC, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2001; El Salvador: PNUD-El Salvador, datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002, a partir de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000; Honduras: resultados proporcionados por el PNUD-Honduras, con base en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2002; Nicaragua: INEC-Nicaragua, información de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001; Panamá: PNUD-Panamá, a partir del Censo de Población del año 2000.

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

^{e/} Fuente: CEPAL, 2001.

^{f/} Las cifras de Nicaragua no reflejan el cambio en cuentas nacionales que se actualizó y recalculó el PIB debido a que no se contó con una serie comparable a la de los demás países.

Fuente: Sauma, 2003.

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

Se mantiene un serio rezago educativo

Persiste en la región un grave problema educativo, que se refleja en un 26.7% de la población con más de 15 años que es analfabeta.

Para el 2000, un 21.7% de los 20.4 millones de centroamericanos entre los 15 y los 64 años no tenía ningún grado educativo y un 25.1% solo contaba con primaria incompleta. En otras palabras, casi la mitad de esa población, un 46.8%, carecía de educación formal o no había terminado la enseñanza primaria; además, apenas un 18.7% tenía primaria completa. Estos problemas, junto al hecho de que la cobertura en educación secundaria es muy baja en casi todos los países, explican la existencia de una baja escolaridad en la región. Estos rezagos han afectado sobre todo a la población femenina. De los centroamericanos entre 15 y 64 años sin grado educativo, 2.5 millones son mujeres y 1.9 millones son hombres. Estas cifras tienden a disminuir conforme se avanza entre los grupos de edad.

RECUADRO 1.3

¿Por qué puede disminuir la pobreza sin que se reduzca la desigualdad?

En América Latina -al igual que en Centroamérica- se ha observado una disminución en el nivel de pobreza sin una reducción en la inequidad social. Esto es posible porque, cuando hay crecimiento económico, éste genera nuevos empleos e ingresos. Sin embargo, por sí mismo el crecimiento no crea nuevas reglas para distribuir las capacidades y los beneficios entre la población. Una disminución de la pobreza que dependa casi exclusivamente del crecimiento es una mejoría frágil: depende de la coyuntura económica y no está sustentada en condiciones más sólidas y permanentes, como ocurriría si estuviese acompañada por una reducción de la desigualdad. Empero, mitigar la desigualdad implica no sólo ocuparse de ciertas consecuencias (la pobreza); es necesario crear condiciones que reduzcan definitivamente las asimetrías en la distribución de las capacidades para participar en la vida económica y política, así como en la distribución de los beneficios del progreso. En una región que, como América Latina, es la más desigual del mundo, este es un dato clave: para mantener los avances en la lucha contra la pobreza es preciso disminuir la desigualdad social.

Los países más avanzados han diseñado un conjunto de mecanismos redistributivos para afrontar la cuestión de la equidad social, que van más allá de las políticas asistenciales para atender a las personas pobres. Uno de estos mecanismos es el sistema impositivo: una eficaz recaudación de recursos entre los individuos y las empresas para el financiamiento de las políticas públicas. Otro ha sido el vigoroso desarrollo de políticas sociales en educación, salud y capacitación. Por último, las políticas económicas, estrechamente ligadas a las sociales, han permitido la generación de amplias y muy diversas oportunidades laborales y empresariales entre la población. En general, estos mecanismos de redistribución social han impulsado una robusta institucionalidad capaz de asegurar la recaudación tributaria, su asignación, su aplicación conforme a los objetivos de política pública y la supervisión oportuna de las acciones emprendidas, para evitar el desvío o mal uso de los recursos. De esta manera, "lo social" ha sido más amplio que las políticas de "combate a la pobreza".

Desafortunadamente, en Centroamérica las instituciones públicas tienden a ser especialmente frágiles, como lo documenta el Informe, y las políticas públicas se han centrado en el combate a la pobreza, dejando de lado la desigualdad. A esto se añade el hecho de que las reformas pro-crecimiento se despreocuparon de corregir esta situación y, por el contrario, favorecieron el desmantelamiento de capacidades institucionales. El no tener instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en "círculos viciosos de subdesarrollo", en los que los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez no permite que el Estado pueda costear los recursos humanos

que necesita para mejorar sus instituciones, ni tampoco desarrollar políticas públicas.

El reconocimiento de la diferencia entre la desigualdad y la pobreza, y de la importancia de contar con instituciones y políticas para superarlas, es el resultado de un cambio en el pensamiento y la práctica sobre el desarrollo. Hasta hace pocos años, la corriente predominante afirmaba que la superación de la pobreza y de ciertas inequidades sociales era un producto del crecimiento económico. Se recomendaba a los países enfocarse en las reformas institucionales y de política pública orientadas a promover el crecimiento económico (Consenso de Washington), pues éstas traerían como consecuencia un aumento en el bienestar de la población. Se reconocía que, a corto plazo, el crecimiento económico no resuelve los problemas sociales, por lo que se sugerían algunas políticas sociales para mitigarlos. Pero estas políticas se reducían a las acciones para combatir la pobreza, especialmente la extrema, que era la única expresión de desigualdad social que se juzgaba inconveniente para el desarrollo.

En la actualidad, las mismas instituciones que preconizaban esta estrategia han tenido que modificar su posición. El vínculo entre el crecimiento y la equidad no era tan simple como el propuesto; tampoco existía el orden de causa (crecimiento)-efecto (disminución de pobreza) previsto y, finalmente, era erróneo reducir los problemas de equidad a los de la pobreza. Las constataciones en América Latina y otros lugares del mundo demostraron que las reformas exclusivamente orientadas al crecimiento económico, eran una condición necesaria, pero no suficiente, para disminuir la pobreza y la inequidad social. Tampoco eran suficientes, por cierto, para elevar los niveles de crecimiento.

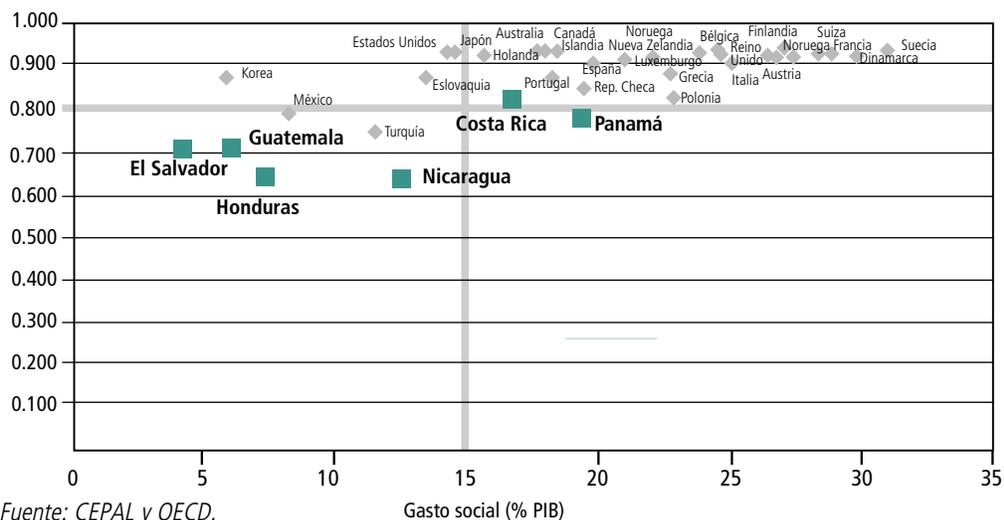
La equidad social, lejos de ser una consecuencia del desarrollo económico, es una condición que debe ser atendida desde muy temprano. En efecto, los países que en el largo plazo han logrado sostener las mayores tasas de crecimiento son los que más se preocuparon por ejecutar políticas que disminuyeran en forma significativa -y desde un inicio- los niveles de desigualdad social. Más recientemente, además, se ha podido recopilar evidencia sobre los efectos perjudiciales de la desigualdad para el crecimiento mismo.

Si bien hoy se sabe que las instituciones cumplen un papel vital en la promoción del crecimiento y la equidad social, igualmente se reconoce que no cualquier tipo de instituciones y de políticas públicas son adecuadas para tal fin. Por ello, un debate que relacione los sistemas tributarios con la eficiencia y eficacia en la gestión pública y los sistemas de rendición de cuentas -temas usualmente vistos por separado- es crucial para las aspiraciones centroamericanas de contar con instituciones capaces de promover el desarrollo humano de sus sociedades, pues con toda certeza se puede afirmar que no existe ningún país que, sin gasto social importante, haya logrado un alto índice de desarrollo humano (gráfico 1.5).

RECUADRO 1.3 (continuación)

GRAFICO 1.5

Centroamérica y países de la OECD: índice de desarrollo humano según *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002* y gasto social como porcentaje del PIB (1988-1999)



Fuente: CEPAL y OECD.

Fuente: Rodrik 2002; Ganuzza, et al, 2001; PNUD, varios años; Banco Mundial, 1997; Sen, 1999; Lora y Panizza, 2002; Agosin, 2002.

En la población sin educación formal o con sólo un grado, la incidencia de la pobreza supera el 60%. Esta se reduce a menos del 40% para quienes tienen primaria completa, es apenas superior al 10% para quienes tienen enseñanza media o secundaria y es muy inferior para los que han cursado educación superior, aunque sea incompleta. Se calcula que la incidencia de la pobreza se reduce en cuatro puntos porcentuales por cada año de estudio hasta los 12 años, lo cual confirma, una vez más, el papel fundamental de la educación en la lucha contra la pobreza, la formación de capital humano y la creación de empleo de calidad. Cerca de la mitad de los centroamericanos en condición de pobreza son niños, niñas y jóvenes de 14 años o menos. Existe un círculo vicioso por el hecho de que la asistencia escolar se reduce a medida que se reduce el ingreso familiar y, por ende, las posibilidades de superar la pobreza.

Alentadores progresos en la salud y la esperanza de vida

Todos los países del área han aumentado su esperanza de vida al nacer en los últimos cuarenta años. Sin embargo, no ha cambiado su posición

relativa con respecto al promedio de Latinoamérica. Debido tanto a las brechas iniciales en los niveles como a los logros diferenciados en salud, así como a los rezagos producto de los conflictos armados, en Centroamérica existen notables contrastes en los avances en esperanza de vida (77.7 en Costa Rica y 65.9 en Guatemala, en el año 2000).

En Costa Rica y Panamá este indicador ha aumentado en forma mantenida desde los años setenta y, a pesar de la desaceleración en los ochenta, los progresos se han mantenido ininterrumpidos. Para los demás países el ritmo ha sido más lento, y el rezago en los ochenta fue mayor. La mayor distancia se da con respecto a Guatemala, cuya esperanza de vida difiere en casi cinco años del promedio de Centroamérica (cuadro 1.3).

La reducción en la mortalidad infantil explica buena parte de las mejoras en la esperanza de vida. La mortalidad en el primer año de vida es sensible a medidas de salud pública efectivas y de bajo costo, como la vacunación, que en Centroamérica posibilitó la erradicación de la polio y la virtual eliminación del sarampión. En este campo la región ha mejorado su posición con respecto al resto de los países latinoamericanos.

CUADRO 1.3

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

Países	Esperanza de vida al nacer	Mortalidad Infantil (tasa por mil nacidos vivos)
	2000-2005	2000-2005
Costa Rica	78.1	10.5
El Salvador	70.6	26.4
Guatemala	65.9	41.2
Honduras	71.0	31.2
Nicaragua	69.5	35.7
Panamá	74.7	20.6

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

RECUADRO 1.4

Centroamérica en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano

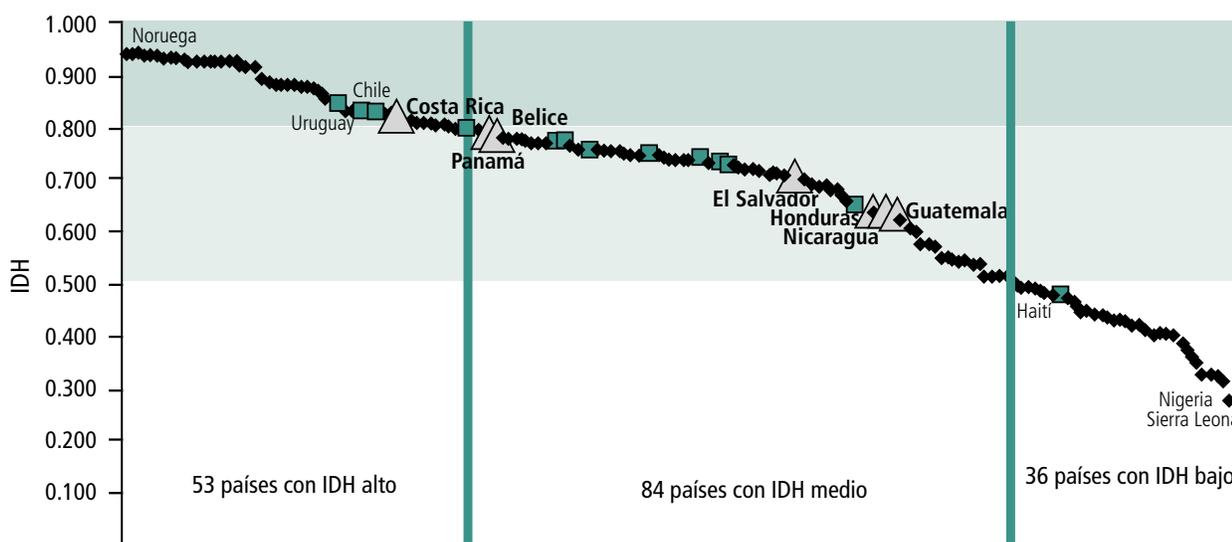
El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos; entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (PNUD, 1990). A partir de este principio, y desde 1990, año de su creación, el PNUD calcula anualmente el índice de desarrollo humano (IDH), que sintetiza estas tres dimensiones. En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*

2002 se publicó la estimación del IDH correspondiente al 2000, para un total de 173 países. Noruega fue la nación con el IDH más alto, con un valor de 0.942, y Sierra Leona obtuvo el puntaje más bajo, 0.275.

El IDH de los países de Centroamérica se ubica en los rangos que se han definido como de desarrollo humano medio, con excepción de Costa Rica, que se sitúa entre los países que muestran un desarrollo humano alto (gráfico 1.6). Entre los países de América Latina, los

GRAFICO 1.6

Centroamérica: países ordenados según índice de desarrollo humano del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002



Fuente: PNUD, 2002.

RECUADRO 1.4 (continuación)

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

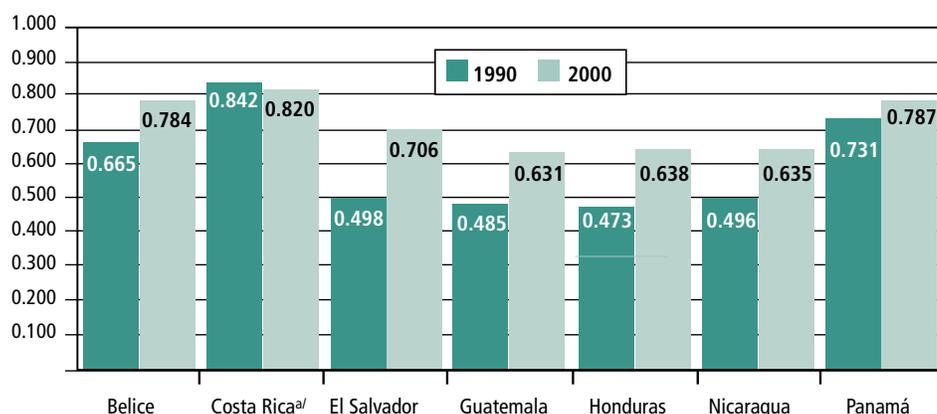
Si bien entre los años 1990 y 2000 Centroamérica ha mejorado su nivel de desarrollo humano, esto no en todos los casos se ha traducido en mejoras en las posiciones relativas con respecto al conjunto de países (gráfico 1.7). Así, sólo Costa Rica y Panamá han mejorado levemente su posición frente al total de países para los cuales se

calcula el índice. Por el contrario, el resto del área más bien ha retrocedido en su posición. Esto responde a que hay otras naciones que han hecho avances más rápidos que los de Centroamérica y a que se han incorporado nuevos países con mejores índices de desarrollo humano.

Entre los años 1990 y 2002, los indicadores que sirven de base para el cálculo del IDH de la región registran mejoras, tanto en la esperanza de vida al nacer, como en la tasa de alfabetismo e ingresos (cuadro 1.4).

GRAFICO 1.7

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



a/Costa Rica muestra un valor inferior de su IDH en el 2000. Esto obedece a cambios metodológicos en las cifras del PPA realizadas por el Banco Mundial y corregidas con posterioridad (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Fuente: PNUD, 1992 y 2002.

CUADRO 1.4

Centroamérica: evolución de los componentes del índice de desarrollo humano^{a/}. 1990, 2000

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Esperanza de vida al nacer (años) (PNUD, 1992)	70	75	64	63	65	65	72
Esperanza de vida al nacer (años) (PNUD, 2002)	74	76	70	65	66	68	74
Tasa de alfabetismo (PNUD, 1992)	95	93	73	55	73	81	88
Tasa de alfabetismo (PNUD, 2002)	93	96	79	69	75	^{b/}	92
Años promedio de escolaridad (PNUD, 1992)	5	6	4	4	4	4	7
Tasa bruta de matriculación (PNUD, 2002)	73	69	58	46	60	64	72
PIB per cápita (\$PPA) (PNUD, 1992)	2,662	4,413	1,897	2,531	1,504	1,463	3,231
PIB per cápita (\$PPA) (PNUD, 2002)	5,606	8,650	3,963	3,821	2,453	2,366	6,000

^{a/} Entre 1992 y 2002 hubo un cambio en la metodología empleada, ya que se sustituyó la variable "promedio de años de escolaridad" por "tasa bruta de matriculación".

^{b/} En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del año 2002* el PNUD estimó la tasa de alfabetismo de Nicaragua. Esta estimación (67) difiere de la estimación para el año 2000 consignada en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de Nicaragua 2002* (77).

Fuente: PNUD, 1992 y 2002.

Hacia 1960, Costa Rica, Belice y Panamá ya tenían tasas de mortalidad infantil por debajo del promedio de Latinoamérica; alrededor de 2000, El Salvador y Honduras también reportaban tasas inferiores.

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

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

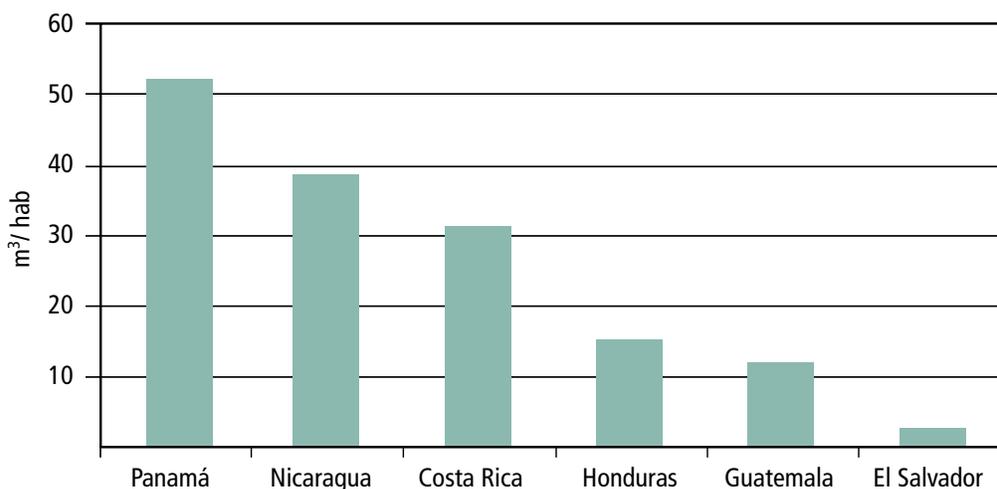
Una región especialmente rica en su patrimonio natural continúa exhibiendo la marca de dos huellas de los estilos de desarrollo imperantes en las últimas décadas. Una es la huella ecológica, causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimentación de ríos y creciente contaminación de aguas

subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. En particular, destacan las nuevas fragilidades y amenazas causadas por los acelerados procesos de metropolización que experimentan los países del área. La otra huella es humanitaria, y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres, asunto que el primer Informe regional documentó en detalle. Ambas huellas evidencian la vulnerabilidad de Centroamérica y la persistente destrucción de su patrimonio natural. En algunas zonas, especialmente las menos dotadas de recursos naturales, la destrucción de este patrimonio puede tener efectos críticos, pues se afectan recursos ya de por sí escasos, como lo ilustra el caso de la disponibilidad del agua (gráfico 1.8).

No obstante esta realidad, en los últimos cinco años, especialmente después del huracán Mitch, han aumentado los esfuerzos de coordinación regional en materia de prevención y mitigación de desastres y gestión del riesgo. También se han promovido importantes iniciativas de integración en el ámbito de las políticas y normas ambientales, y se han creado nuevas instituciones y proyectos para la gestión de la información

GRAFICO 1.8

Centroamérica: recurso hídrico per cápita. 2000



Fuente: Banco Mundial, 2000.

sobre biodiversidad, bosques, recursos hídricos y riesgo. Muchas de estas acciones se han realizado con la premura impuesta por la emergencia, sin crear las condiciones de sostenibilidad ambiental y social necesarias, y todavía no se observan cambios significativos en el estado de los recursos naturales. En síntesis, si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la política ambiental se modificó con rapidez, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente. Un elemento clave en este contexto, la generación de información actualizada y homogénea sobre el estado de los recursos, los riesgos existentes y las opciones disponibles, sigue siendo un reto pendiente.

Múltiples tareas pendientes en la democratización regional

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos -sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas- no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos hacia los años finales del siglo XX. En algunos casos hasta se han producido involuciones parciales. En el ámbito de los sistemas electorales persisten desequilibrios para la competencia, incluyendo como un importante desafío las debilidades en las normas del financiamiento político. En el proceso de desmilitarización, las reformas jurídicas e institucionales no fueron completadas con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos. Y con respecto a la protección de libertades, en particular la libertad de expresión, se mantienen limitaciones legales y presiones sobre los medios de comunicación -y en algunos casos, una politización indebida- que obstaculizan el tránsito hacia contextos más favorables.

La región ha entrado en un nuevo momento de la democratización. A diferencia de la anterior, ocurrida en los años ochenta y noventa del siglo pasado, en la cual los avances fueron muchos y rápidos, y el desmontaje de los autoritarismos, evidente, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son de mayor complejidad. Hoy el funcionamiento de las democracias se sustenta en los logros del período precedente, pero también en los legados no resueltos de aquellos autoritarismos. Los regímenes que emergen, al concluir el breve pero decisivo primer impulso de democratización

regional, tienen zonas de baja calidad democrática, aunque con diferencias en los distintos países. Elevar esta calidad democrática implica enfrentar desafíos para hacer más equitativas las reglas de acceso al poder político. En resumen, en Centroamérica la democratización de los regímenes políticos no es tarea concluida.

Por otra parte, esta democratización no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho. Esto último requiere compromisos y esfuerzos propios, cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias. Lo que está en juego aquí es la desarticulación de los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo, y la instauración de instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los periodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo. En casi todos los países, el gasto en instituciones fundamentales de la democracia sigue siendo extremadamente bajo, inferior en algunos casos al gasto militar (cuadro 1.5).

El presente Informe reconoce las dificultades que enfrentan las nuevas democracias del área, que en pocos años han tenido que enfrentar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a identificar prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos.

Incipiente pero esperanzador reconocimiento de la multiculturalidad

Centroamérica ha sido siempre multicultural (mapa 1.2), pero los avances en el reconocimiento de esta condición son incipientes y desiguales por país y por sector. De las categorías utilizadas como indicadores para medir el grado de ese reconocimiento, es más notorio el progreso en las

CUADRO 1.5

Centroamérica: indicadores políticos seleccionados**Gasto per cápita en dólares corrientes**

País	Gastos militares ^{a/}	Subsidio estatal a la campaña electoral ^{b/}	Poderes judiciales ^{c/}	Contralorías o cortes de cuentas ^{d/}
	2000	Circa 2000	2001	2001
Costa Rica		2.9	22.4	4.0
El Salvador	14.8	1.2	16.6	2.1
Guatemala	15.1	0.1	5.9	1.0
Honduras	9.7 ^{e/}	0.2	4.4	0.8
Nicaragua	4.9	2.1	5.3	0.9
Panamá		2.1	10.5	

^{a/} Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2001. Dólares de 1998.

^{b/} Se toma como referencia la población estimada para el 2000, aunque el año de la elección no sea este exactamente, sino uno cercano. Fuente: Casas, 2002.

^{c/} Fuente: Costa Rica: Departamento de Planificación del Poder Judicial; El Salvador: Ministerio de Hacienda; Nicaragua: Crédito Público; Guatemala: Organismo Judicial, 2002; Honduras: Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia; Panamá: Contraloría General de la República.

^{d/} Fuente: Costa Rica: Contraloría General de la República; El Salvador: Corte de Cuentas; Guatemala: Contraloría General de Cuentas; Honduras: Tribunal Superior de Cuentas; Nicaragua y Panamá: Contraloría General de la República.

^{e/} Corresponde al dato de 1999.

políticas sectoriales, educativas y culturales, así como en aquellas destinadas a la reducción de la pobreza extrema. También hay mejoras significativas en los marcos constitucionales; cinco de los siete países analizados aceptan, en mayor o menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales. De igual manera es importante destacar los avances que se han dado en los espacios de poder político y administrativo para las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Además, en las dos últimas décadas del siglo XX y a inicios del XXI algunos grupos de la población, especialmente indígenas y afrodescendientes, se han convertido en actores sociales y políticos que reivindican para sí el derecho de autoadscripción, llamándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas con derechos económicos, sociales, culturales y políticos inéditos hasta hace veinte o treinta años.

Ahora bien, el problema original y de fondo continúa siendo la formación y comportamiento de los Estados nacionales centroamericanos: monoétnicos (mestizos e hispanoparlantes), excluyentes en su concepto de ciudadanía y en la distribución de bienes y servicios. El proyecto

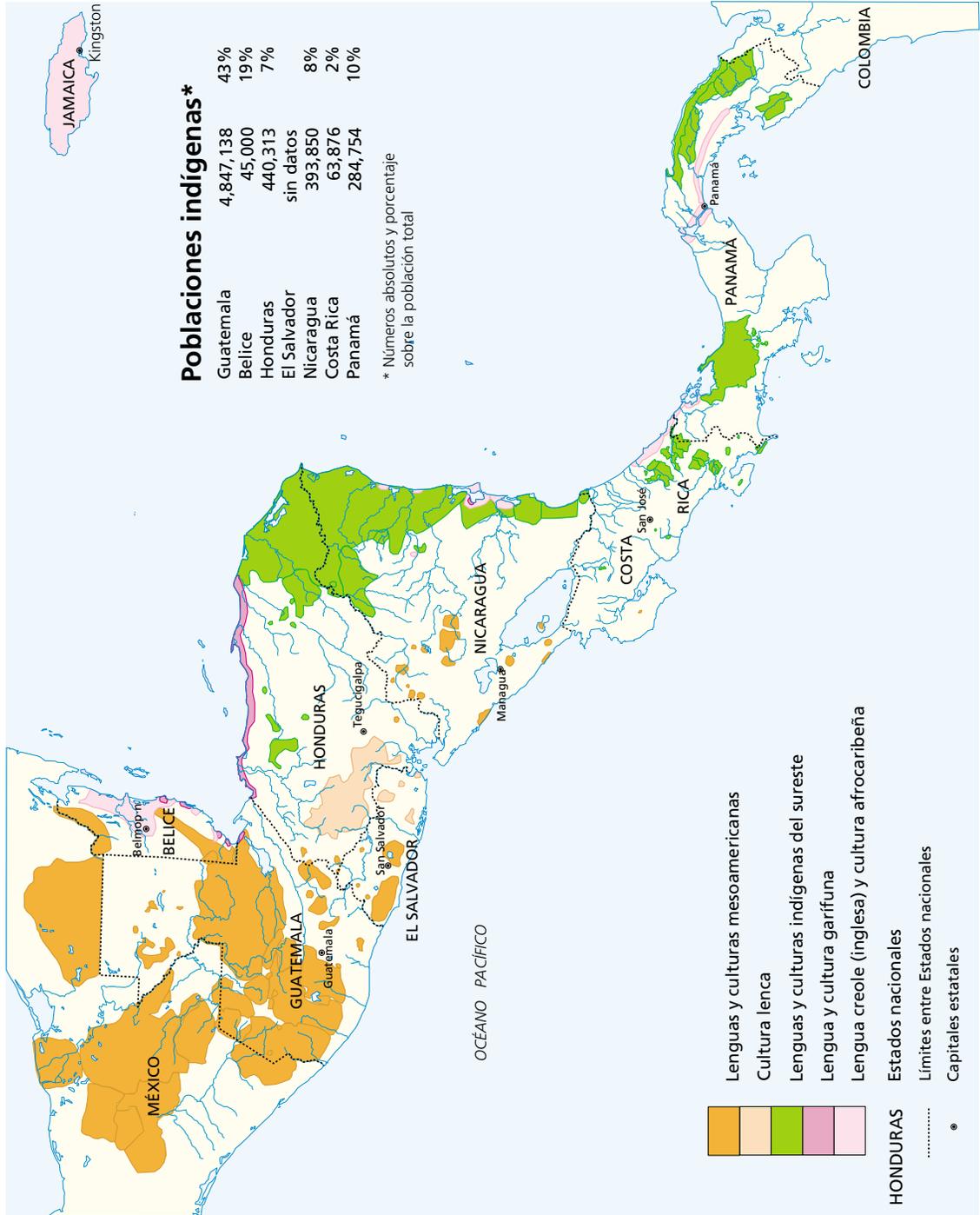
mestizo de Estado nacional continúa identificando la estructura administrativa y los recursos estatales con un grupo étnico, su cultura y sus valores. Los progresos futuros de la democratización de las sociedades de la región dependen, en parte, de cómo se decida continuar profundizando las transformaciones sociales, políticas y culturales que exige el reconocimiento de esa multiculturalidad.

Consideraciones finales

El segundo Informe documenta los principales avances y rezagos de Centroamérica en materia de desarrollo humano, con el propósito de identificar sus desafíos fundamentales. Plantea la necesidad de reconocer la complejidad y diversidad del istmo como condición para una acción regional eficaz e incluyente de las necesidades y aspiraciones de las y los centroamericanos. Al mismo tiempo, señala que, para una adecuada comprensión de estos desafíos del desarrollo humano, es vital ubicar la región dentro del contexto mayor de sus relaciones con otros países y zonas del mundo.

MAPA 1.2

Multiculturalidad en Centroamérica. Circa 2000



Fuente: Pérez-Brignoli, 2003.

Este informe da seguimiento a los compromisos asumidos por los gobiernos ante diversos foros internacionales, en un momento en que Centroamérica enfrenta complejos dilemas. Los próximos años serán decisivos para una región que, si bien se aleja cada vez más del fantasma de la guerra civil y los autoritarismos, exhibe una precariedad económica, una fragilidad ambiental y social, y la persistencia de legados de impunidad y falta de transparencia en la gestión pública que, de verse agudizados, podrían desembocar en una nueva fase de inestabilidad. Esto, a toda costa, debe evitarse, apelando al espíritu de autodeterminación y de conciencia históricas que Esquipulas II resumió en el ¡Nunca más!

Los desafíos del Segundo Informe

El Segundo Informe estudia en profundidad el desempeño de Centroamérica en un conjunto seleccionado de desafíos del desarrollo humano. Señala los progresos, involuciones y amenazas que, en cada caso, caracterizan los esfuerzos recientes por construir una región integrada. Estos desafíos fueron abordados a través de siete capítulos.

El desafío de la equidad social (capítulo 2)

Como su nombre lo indica, el capítulo examina los avances de la región en materia de equidad social. Se inicia con un análisis de la magnitud y las características de la pobreza. Luego se estudia su vinculación con la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico, señalando algunos elementos importantes asociados a la superación de la pobreza. Se trata el tema de los servicios sociales y la inversión social y, al final, se incluye una evaluación detallada de la situación de la salud en Centroamérica, con especial atención en las enfermedades emergentes, así como en los procesos de reforma del sector y las iniciativas en el marco de la integración regional.

Datos clave

- En los últimos diez años, la desigualdad social aumentó en dos países de la región, se mantuvo igual en otros tres y sólo uno reporta una mejoría.
- La pobreza afecta a casi 20 millones de centroamericanos, de los cuales más de la mitad no tiene acceso a servicios de salud.

- En la última década se registró una disminución de 9 puntos porcentuales en el nivel de pobreza, pero en el 2001 hubo 2 millones más de pobres que en 1990.

- Una de cada cuatro personas se encuentra en extrema pobreza, al no disponer de ingresos suficientes para atender sus necesidades básicas de alimentación; tres de cuatro centroamericanos en esta condición habitan en el campo.

- La educación presenta una relación inversa con la incidencia de la pobreza. Cerca de la mitad de las y los centroamericanos en esta situación son niños, niñas y jóvenes de 14 años o menos. La asistencia escolar se reduce en proporción con el ingreso familiar.

- El analfabetismo afecta a una de cada cuatro personas mayores de 15 años. Se concentra en las mujeres, las zonas rurales y los indígenas.

Principal conclusión

No obstante los notables avances en materia de salud, educación e incidencia de la pobreza, lo cierto es que todavía persisten elevados niveles de desigualdad social y que la mitad de la población centroamericana vive en condiciones de pobreza, los niveles de escolaridad apenas superan la educación básica y subsisten significativos problemas de salud. Para notar un progreso real en el bienestar de la población, que disminuya en números absolutos la cantidad de personas pobres y de aquellos con insatisfacción de necesidades básicas, se necesitan mejoras de mayor magnitud que las logradas hasta ahora. Un obstáculo importante lo constituyen la elevada desigualdad y los niveles de inversión social imperantes en la región.

El desafío del desarrollo económico (capítulo 3)

Este capítulo examina los elementos del crecimiento económico y la existencia o no de vinculaciones que le permitan potenciar el desarrollo humano. Se parte de un análisis sobre el crecimiento económico y los cambios en la estructura productiva para establecer que, en la última década, en la región ha emergido un nuevo estilo de desarrollo. Posteriormente se valoran los efectos de este estilo sobre las oportunidades de que goza la población, los encadenamientos productivos que genera, su impacto sobre el mercado laboral y los nuevos patrones de inser-

ción en el mercado internacional. El capítulo pone énfasis en dos áreas con comportamientos contrastantes: por una parte, los regímenes de zonas francas, el sector más dinámico de las economías centroamericanas y, por otra, el mundo rural, caracterizado por serios rezagos productivos y una creciente relegación.

Datos clave

- La estabilidad macroeconómica es el principal logro económico regional.
- Existe un proceso de cambio en los aparatos productivos. Sus principales rasgos son la promoción de las exportaciones, el asentamiento de la maquila y las zonas francas, el aumento del turismo, el flujo de recursos externos provenientes de la inversión directa y de remesas, el surgimiento de actividades agropecuarias no tradicionales y las fusiones y adquisiciones de empresas.
- Con excepción de Nicaragua, actualmente todos los países tienen un menor porcentaje de participación del sector agropecuario; los servicios gubernamentales han disminuido y se han incrementado las actividades exportadoras.
- Se observa un importante deterioro de la actividad exportadora tradicional -expresada por la crisis del café en algunas naciones- y un estancamiento de las actividades orientadas al mercado interno, basadas en la pequeña y mediana producción local.

Principal conclusión

El crecimiento económico reciente es modesto, desarticulado, volátil en su conjunto y muy diverso en su composición. Es menor que el ocurrido a inicios de la década de los noventa y que el prevaleciente en la época anterior a las guerras. Está concentrado en los regímenes de zonas francas y otras exportaciones no tradicionales, y tiene encadenamientos débiles con las actividades productivas que mayor empleo generan en la región.

El desafío de la acción regional (capítulo 4)

Este capítulo estudia los principales procesos de integración que se encuentran en marcha en Centroamérica y examina la institucionalidad regional. Enfatiza en las nuevas orientaciones de la integración, marcadas por las negociaciones

actualmente en curso, en especial el tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica y Estados Unidos.

Datos clave

- El nuevo contexto de la integración regional está siendo fuertemente condicionado por cuatro grandes compromisos internacionales: el TLC con Estados Unidos, el Plan Puebla Panamá, el ALCA y las relaciones con la OMC.
- El rumbo de la política comercial centroamericana cambió con la decisión de negociar conjuntamente el TLC con Estados Unidos.
- La unión aduanera, uno de los temas prioritarios de la agenda económica común, muestra progresos indudables. En el 2003 existe una libre movilidad de la gran mayoría de bienes dentro del área, así como una amplia normativa común uniforme.
- Un adelanto trascendental es la adopción de un mecanismo para la solución de controversias comerciales, que atribuye a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) la función de administrador del sistema.

Principal conclusión

El momento actual de la integración puede definirse como un regionalismo abierto, caracterizado por el impulso de las negociaciones comerciales. Los temas sociales y ambientales de la agenda ALIDES han sido puestos de lado, a favor de una agenda económica centrada en la inversión en infraestructura y en la apertura comercial.

El desafío de la gestión ambiental (capítulo 5)

Este capítulo documenta con precisión la vulnerabilidad y los impactos sobre el desarrollo humano que implica el manejo de los recursos naturales. Inicia con un análisis de las amenazas al rico patrimonio natural de Centroamérica, luego introduce el tema de la metropolización que hoy experimentan todos los países del área y, finalmente, estudia los saldos de los desastres recientes y los esfuerzos por establecer políticas comunes para una gestión orientada a disminuir la vulnerabilidad de la región.

Datos clave

- Prosigue la destrucción del patrimonio natural.

- Se perpetúan las condiciones de riesgo para amplios sectores de la población.
- Centroamérica cuenta con un mayor grado de consolidación institucional en materia ambiental que hace diez años.
- Una tendencia positiva es la amplia gama de políticas nacionales e iniciativas de gestión municipal y local enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la población, conservar el ambiente, impulsar la participación ciudadana y reducir la vulnerabilidad y el riesgo social.
- Por primera vez se pueden documentar esfuerzos regionales de coordinación y de homologación de políticas en materia ambiental, urbana y de gestión de riesgos.
- Persisten notables desequilibrios para la competencia electoral, debido a la sobre y subrepresentación de las provincias o departamentos y la presencia partidaria en los máximos órganos electorales.
- Existen fuertes debilidades en la regulación y supervisión del financiamiento político. Las televisiones son importantes contribuyentes políticos.
- Se mantienen las limitaciones legales y las presiones sobre los medios de comunicación, que en algunos casos se ven agravadas por una politización indebida.
- Estructuras monopólicas u oligopólicas predominan en el mercado de la televisión abierta y los periódicos, no así en la radio.

Principal conclusión

En los últimos años, Centroamérica ha puesto en marcha un conjunto de importantes esfuerzos en materia de gestión del riesgo, con el fin de fortalecer la coordinación regional para prevenir y mitigar desastres. Se han promovido políticas y normas ambientales que han creado nuevas instituciones en torno a la biodiversidad, bosques, recursos hídricos y disminución del riesgo. Queda por resolver, sin embargo, la sostenibilidad de estas iniciativas. En este sentido, un aspecto clave será el compromiso de los gobiernos, tanto con el fortalecimiento de la institucionalidad como con la puesta en práctica de políticas y la aplicación de la normativa existente.

El desafío de la democratización de los regímenes políticos (capítulo 6)

El capítulo evalúa los avances, debilidades y riesgos de la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica. Empieza con un estudio sobre las relaciones cívico-militares, para luego tratar en profundidad los temas de los sistemas electorales, los sistemas de partidos y el financiamiento político. Por último, aborda la protección de la libertad de información y, en particular, la de prensa.

Datos clave

- Las reformas jurídicas e institucionales que permitieron una subordinación de los ejércitos al poder civil y la disminución de gastos y efectivos militares no han sido complementadas con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos.
- La información comparable sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida.

Principal conclusión

La mayoría de los regímenes políticos no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros de la década de los noventa, e incluso en algunos casos se han producido involuciones parciales. Los regímenes mantienen zonas de baja calidad democrática, aunque con diferencias entre países.

El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas (capítulo 7)

Se examinan aquí los avances de la democratización en Centroamérica más allá del régimen político. En este capítulo el Informe presenta un innovador estudio comparativo sobre los sistemas de administración de justicia y las protecciones jurídicas e institucionales para la petición y la rendición de cuentas.

Datos clave

- La mayoría de los sistemas de administración de justicia del área, pese a una importante actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúa con una precaria base presupuestaria y sin garantías plenas de independencia.

- La mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhibe vacíos de consideración en materia del reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas.
- Las entidades especializadas en el control de la administración pública enfrentan serias dificultades. En varios países, las cortes de cuentas o contralorías tienen ante sí el triple desafío de la escasez de recursos, potestades débiles e intentos por cooptarlas políticamente. A pesar de sus dificultades, la excepción en esta materia es el desempeño de los *Ombudsman*. Las fiscalías contra la corrupción fueron creadas recientemente y muestran severas carencias técnicas.

Principal conclusión

La democratización de los regímenes políticos no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho. El avance en esta materia requiere compromisos y esfuerzos, cuya complejidad supera los mecanismos de la democracia electoral y la organización periódica de elecciones libres.

El desafío de la multiculturalidad (capítulo 8)

El reconocimiento de Centroamérica como una región multicultural es el tema central de este capítulo. Para abordarlo, se inicia con un mapa de la multiculturalidad, elaborado con base en la información más actual. Luego se presentan los progresos recientes en el reconocimiento de la multiculturalidad -a nivel constitucional y legal-, para finalizar con un examen de los nuevos actores de la multiculturalidad: los movimientos sociales y sus demandas.

Datos clave

- Por primera vez se tiene un panorama completo de la multiculturalidad centroamericana, en su expresión numérica y en su ubicación espacial.
- Cinco de los siete países de la región reconocen, en mayor o menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales.
- Las etnias centroamericanas se han convertido en actores sociales y políticos de sus sociedades, reivindicando para sí el derecho de autoadscripción y denominándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas, con derechos económicos, sociales, culturales y políticos desconocidos hace veinte años.

Principal conclusión

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

Los indicadores del desarrollo humano (capítulo 9)

El último capítulo del informe examina las mediciones que los países han hecho de su desarrollo humano, por medio de los índices de desarrollo humano, de desarrollo relativo al género y de potenciación de género. Se presenta una “radiografía” de la región, de acuerdo con los indicadores acordados para dar seguimiento a las metas establecidas en la *Declaración del Milenio*.

Notas

1 Para efectos de ofrecer una síntesis del panorama de la región en distintos temas, en muchos casos esta Sinopsis utiliza cifras nacionales promedio. Ello facilita una exposición más gráfica de los principales rasgos de la situación actual. Como todo resumen, este recurso tiende a simplificar las cosas. Uno de sus problemas es que no permite un análisis profundo de la diversidad y las fracturas dentro de los países, la que se anota en distintas secciones. De hecho, en algunos de los mapas aquí incluidos se aprecia que los países no son unidades homogéneas. Sin embargo, se recomienda a quienes están interesados en un tratamiento “por encima” y “por debajo” de las fronteras nacionales, dirigirse a los respectivos capítulos.

CAPITULO
1

Carlos Cortés, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Isabel Román y Jorge Vargas, redactó la primera versión de la Sinopsis.

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada en San José, el 23 de junio del 2003.