

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

---

### PERSISTEN LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN LA REGIÓN

En materia de equidad social, el desempeño de Centroamérica muestra signos favorables en temas como el aumento de la esperanza de vida, la reducción de las brechas intrarregionales en mortalidad infantil, la disminución en la incidencia de la pobreza y ciertos logros en educación. Sin embargo, persiste la desigualdad. La mitad de la población vive en la pobreza, la escolaridad apenas supera la educación básica y subsisten significativos problemas de salud. El capítulo 2 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* analiza la magnitud y las características de la pobreza, así como su vinculación con la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico. También aborda la inversión social, la situación de la salud, los procesos de reforma del sector y las iniciativas en el marco de la integración regional.

### POBREZA

**Disminuye la incidencia, pero aumenta el número de pobres.** Al inicio de los años noventa, el 60% de los 28 millones de centroamericanos vivía bajo la línea de pobreza. Durante esa década la incidencia de la pobreza disminuyó en todos los países. La estimación para el 2001 -50.8% de personas pobres- refleja una reducción de 9 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza total y de 4.3 puntos en la pobreza extrema.

Por áreas también se han dado reducciones: la pobreza total se redujo en 9.7 puntos porcentuales en las zonas urbanas (7 puntos en pobreza extrema), en tanto que en las rurales la disminución fue de 5.8 puntos en el caso de la pobreza total y prácticamente nula en el caso de la pobreza extrema (0.1 puntos porcentuales). El número total de personas pobres aumentó entre el inicio y el final del período, debido al mayor crecimiento de la población. Así, mientras en 1990 había alrededor de 16.8 millones de personas pobres, hacia el 2001 su número había aumentado a 18.8 millones, o sea, 2 millones de nuevos pobres entre esos años. En el caso de la pobreza extrema el aumento es menor: de 7.6 millones de personas en 1990, a casi 8.5 millones en 2001 (cerca de 850.000 personas).

**La pobreza, en especial la extrema, es mayor entre la población rural.** En todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Además, dada la distribución de la población entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres, en todos los casos, reside en el área rural. En el ámbito centroamericano, mientras un 33.6% de los residentes urbanos es pobre, en esa misma situación se encuentra casi el 70% de los residentes rurales. Con la pobreza extrema la situación se torna más grave, pues el 76.6% de la población que sufre esa condición reside en el área rural.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

### Centroamérica: incidencia de la pobreza total y extrema. 2001 (porcentajes de población bajo las líneas de pobreza respectivas)

	Centroamérica <sup>a/</sup> (2001)	Costa Rica (2001)	El Salvador (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)	Panamá <sup>b/</sup> (2000)
<b>Pobreza total<sup>c/</sup></b>							
Total	50.8	22.9	45.5	56.2	71.6	45.8	40.5
Área urbana	33.6	18.6	35.3	27.1	63.4	30.1	23.4
Área rural	67.9	28.5	59.9	74.5	78.5	67.8	68.9
<b>Pobreza extrema (porcentajes)</b>							
Total	23.0	6.8	19.8	15.7	53.0	15.1	26.5
Área urbana	10.8	3.9	11.1	2.8	32.5	6.2	11.1
Área rural	35.1	10.5	31.9	23.8	70.4	27.4	52.2

<sup>a/</sup> Estimación propia.

<sup>b/</sup> En área rural se incluye la pobreza indígena.

<sup>c/</sup> Incluye la pobreza extrema.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 2.

Al estimar la pobreza desagregada por regiones, departamentos o provincias de los países, llama la atención el hecho de que 1 de cada 10 personas pobres centroamericanas reside en la región sur-occidental de Guatemala, que aparece como la región en que más se concentra la pobreza. Le siguen la región nor-occidental de Guatemala, que alberga a un 6.6% de los pobres, las regiones central y pacífica de Nicaragua, con un 5.3% y un 4.1% respectivamente, y la norte de Guatemala (4.2%). En conjunto, en estas cinco regiones residen 3 de cada 10 pobres centroamericanos.

**Necesidades básicas insatisfechas (NBI).** Con excepción de Costa Rica, el 60% o más de los hogares muestra alguna insatisfacción en sus necesidades básicas: cerca de un 30% una NBI, y el resto dos o más. También en los niveles de insatisfacción son mayores en el área rural que la urbana: mientras en esta última cerca de la mitad de los hogares tiene al menos una NBI, en la rural esto le sucede por lo menos al 70% de los hogares. El hacinamiento, que afecta a más de un 40% de los hogares, figura como el principal determinante de carencias. El segundo problema es el saneamiento básico, que incide sobre uno de cada cinco hogares. En tercer lugar aparecen, con diferencias entre países, los problemas de acceso a servicios de agua potable, la calidad de la vivienda y el acceso a la educación.

**La pobreza afecta principalmente a la niñez y a los indígenas** La incidencia de la pobreza no sólo es mayor entre los niños, niñas y jóvenes de la región (el 61.5% de la población de 0 a 14 años de edad se encuentra en situación de pobreza), sino que buena parte del total de pobres pertenecen a este grupo etario (47.9%). En los países para los cuales se dispone de información por grupo étnico, se constata además que la población indígena es más pobre. Por ejemplo, en Guatemala los indígenas representan el 39.2% de la población mayor de 7 años, y la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos en este grupo es de 76%, la total, y de 26.4% la extrema, respecto a 41.4% y 7.7% en los no indígenas.

**Un ciclo vicioso entre pobreza y educación.** En Centroamérica la educación muestra una relación inversa a la incidencia de la pobreza. Existe un círculo vicioso por el hecho de que la asistencia escolar disminuye a medida que se reduce el ingreso familiar y, por ende, las oportunidades de superar la pobreza. El nivel educativo de la población de 15 a 64 años refleja las deficiencias de los esfuerzos realizados en el pasado: 1 de cada 5 centroamericanos con esa edad (79.5%) tiene como máximo educación básica completa; por el contrario, sólo 1 de cada 5 tiene más que educación básica.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

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

Quintiles <sup>a/</sup>	Costa Rica (2000)	El Salvador (1999)	Guatemala (1998)	Honduras (1999)	Nicaragua (1998)	Panamá (1997)
Total	89.3	84.2	74.1	78.0	79.5	91.8
I quintil	86.9	74.9	62.1	74.2	61.6	80.6
II quintil	87.8	80.9	69.5	72.6	76.0	92.6
III quintil	89.0	85.8	74.1	76.6	82.8	96.9
IV quintil	90.9	92.2	81.4	83.4	89.2	98.3
V quintil	95.5	96.1	93.1	88.6	95.7	97.4

<sup>a/</sup> Quintiles de población ordenados según el ingreso o consumo familiar per cápita (de menor a mayor). Para Nicaragua y Panamá son deciles de consumo, y para los demás países, de ingreso.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 2.

La población pobre en Centroamérica presenta, además, características que pueden aumentar su vulnerabilidad:

- Los hogares pobres son más numerosos como promedio regional: tienen 5.7 miembros, frente a 4.2 de los no pobres. Además, los hogares rurales son más numerosos.
- La relación de dependencia demográfica es mayor en los hogares pobres, 1.1 *versus* 0.6.
- La relación de dependencia económica es mayor en los hogares pobres: hay en promedio 2.1 miembros dependientes por cada ocupado; entre los no pobres esta relación es de 1.3.
- En Costa Rica y Honduras la incidencia de la pobreza es ligeramente mayor entre las mujeres, en Nicaragua y Panamá se da el caso inverso. El 51.1% de la población es del sexo femenino, porcentaje casi idéntico al que representan las mujeres dentro de la población pobre e, independientemente, dentro de la no pobre.
- Los hogares pobres de Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes de jefatura femenina que los no pobres, pero sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. A nivel centroamericano no hay diferencia entre los hogares pobres y no pobres en cuanto a jefatura femenina. Sin embargo, nuevamente hay diferencias por países. La jefatura femenina de los hogares se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas.

#### Falta de empleo adecuado

El crecimiento económico a nivel regional ha sido acompañado por la generación de empleo, pero éste no ha sido el más adecuado: de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999, 31 se dieron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Para el año 2000 se estima que, de los 13.7 millones de ocupados centroamericanos, un 30.1% lo estaba en el sector formal, un 39.3% en el informal y el 30.6% en actividades agropecuarias. Entre las mujeres, 3 de cada 5 ocupadas trabajan en el sector informal.

**Sector formal.** La importancia de este sector es mayor en Costa Rica y Panamá, pues absorbe casi a la mitad de los ocupados, y menor en Guatemala, donde solamente un 19.9% de los ocupados se ubican en él. También en Nicaragua y Honduras este sector es menos importante (25.5% y 27% de los ocupados, respectivamente) y es más significativo en El Salvador (35.7%).

**Sector informal.** En este sector se considera a los trabajadores por cuenta propia (18.9% del total de ocupados) y a los trabajadores y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (del sector privado y excluyendo a quienes tienen educación universitaria), lo cual aproxima en buena medida el empleo en microempresas y representa a un 12.2% del total de ocupados. Además se toman en cuenta los trabajadores familiares no remunerados (4.4%) y el servicio doméstico (3.7%).

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

---

**Sector agropecuario.** Las actividades en este sector corresponden mayoritariamente a la agricultura tradicional realizada por los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares (18.7%), más los asalariados y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (5.4%). En contraste, sólo un 6.6% de los ocupados se desempeña en el sector agropecuario moderno.

**Los pobres se ocupan sobre todo en el sector informal y el agropecuario tradicional.** Los ingresos que obtienen los ocupados en los sectores informal y agropecuario tradicional por lo general son bajos, lo que conlleva la pobreza de estas personas y sus familias. Así, la incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal que en los del informal, y en estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios. La mayor incidencia de la pobreza se presenta entre los cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados del sector agropecuario (74.3%), seguidos por los patronos y asalariados agropecuarios en establecimientos de 5 o menos empleados (66.4%). Además, el 40.9% de los ocupados pobres lo está en esas categorías (cuenta propia y establecimientos de 5 empleados o menos).

Por su parte, el sector informal alberga a un 37.2% de los ocupados pobres de la región. De estos, la mitad trabaja por cuenta propia y poco más de una cuarta parte son patronos y trabajadores en microempresas. La incidencia de la pobreza entre los ocupados en esas categorías es también bastante elevada, pues supera el 36% en todos los casos.

#### DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La región muestra una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto entre países como dentro de estos. En todos los casos, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado (relativamente “más ricos”) se apropia de entre un 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita (relativamente “más pobres”) se apropia de entre un 10.4% y un 15.3% del ingreso nacional. Dicho de otra forma, en todos los países, mientras el 30% de la población con mayores ingresos per cápita acumula por lo menos un 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per cápita obtiene, en el mejor de los casos, un 40% del ingreso nacional.

Al ser comparados con los demás países latinoamericanos, los centroamericanos se ubican a lo largo de todo el espectro de desigualdad que caracteriza a América Latina como la región más desigual del mundo. Además del problema de equidad que refleja esta situación, deben considerarse dos implicaciones adicionales. En primer lugar está el menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza: a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayores tasas de crecimiento económico serán necesarias para lograr reducciones significativas en la pobreza. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.

#### GASTO SOCIAL

Estimaciones de CEPAL sobre el gasto público social (educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda, agua y saneamiento y otros) en 17 países latinoamericanos entre 1998 y 1999, ubican a Panamá y Costa Rica entre las naciones con gasto social alto o medio-alto, superior a 600 dólares (de 1997) per cápita, mientras que los demás países del área, en la mayoría de los casos, no alcanzan 100 dólares de 1997 y, más aún, ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social entre los países considerados. El esfuerzo macroeconómico que representa para Panamá y Costa Rica el gasto social, como porcentaje del PIB, es similar al de los países con gasto alto y medio-alto (superior a 16%).

En cuanto a la composición sectorial del gasto social, hay importantes diferencias entre países. Por una parte, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el de mayor importancia relativa, en Costa Rica lo son seguridad social, salud y nutrición, y en Panamá, salud y nutrición (no hay datos para El Salvador). De hecho, no hay gasto en seguridad social en Honduras y Nicaragua, y es muy bajo en Guatemala. El reducido gasto en servicios sociales distintos a la educación constituye una severa

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

---

limitación para el desarrollo de las capacidades humanas, pues, como refleja el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, las y los centroamericanos presentan grandes carencias en la satisfacción de otras necesidades básicas, además de la educación. Estos resultados permiten concluir que el gasto o inversión pública social de Centroamérica debe aumentar, como vía para acelerar el desarrollo humano.

#### **UNA FAVORABLE “RELACIÓN DE DEPENDENCIA”.**

La relación entre los grupos de edad, producto de la experiencia pasada de mortalidad y fecundidad, denominada “relación de dependencia”, coloca a Centroamérica ante una ventana de oportunidad para acelerar su desarrollo. 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 aquellas que trabajan. Esta ventaja, sin embargo, no puede aprovecharse en ausencia de acceso a la educación, a una adecuada atención de la salud y a mayores oportunidades de empleo. Los beneficios que puedan derivarse de la apertura comercial, y en general del crecimiento económico, dependerán de las capacidades que se haya logrado crear entre la población. En los años en que un país mantiene una relación de trabajadores a dependientes favorable, pueden generarse condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, siempre y cuando existan oportunidades de empleo adecuadas, para una población que ha tenido la posibilidad de desarrollarse por medio del acceso a la educación y a la salud. Esto último depende, sin embargo, de políticas que faciliten el aumento de la demanda de trabajadores, así como su productividad.

#### **SALUD**

En toda Centroamérica, los niños y niñas pobres, los indígenas y los residentes en el área rural tienen más probabilidades de morir prematuramente y por causas prevenibles que sus homólogos no pobres, no indígenas y urbanos. Pero aunque estas brechas entre grupos sociales se mantienen, y seguramente se amplían en los países con mayor concentración del ingreso, todos los sectores de la población se han visto favorecidos por un mejor acceso a los servicios, la tecnología médica y la información. La dedicación de los recursos públicos a intervenciones altamente efectivas por el costo, como la vacunación, explican, en parte, que el descenso de la mortalidad infantil haya sido poco sensible a la crisis económica de los años ochenta, y es responsable, sin duda, de la eliminación de la polio y la virtual eliminación de sarampión.

Por otra parte, a principios de los años noventa el surgimiento de una serie de enfermedades cambió el panorama de la salud pública en Centroamérica. Sucesivamente se extendieron epidemias de SIDA, cólera, dengue y leptospirosis, a la vez que se incrementó la incidencia de malaria y tuberculosis. La mayoría de estas enfermedades ha sido controlada, dejando valiosas lecciones y rutinas de prevención y control bien establecidas. Los logros alcanzados no habrían sido posibles sin el esfuerzo coordinado, o al menos simultáneo, de todos los países del área.

**Dengue.** A mediados de los noventa el dengue adquirió proporciones epidémicas en la región; los casos aumentaron de cerca de 15,000 en 1996, a más de 45,000 en 1998. Desde esa fecha el número descendió progresivamente hasta el 2001, pero en el 2002 se registró la cifra más alta de los últimos siete años: 73,335 casos. De los cinco países de mayor riesgo en América Latina, tres se encuentran en Centroamérica (Honduras, Costa Rica y El Salvador). Asimismo, desde fines de la década de los noventa se viene experimentando un incremento en los casos de dengue hemorrágico: 1,410 casos y 49 muertes fueron reportados en 2000.

El número de casos por país ha tenido un comportamiento más o menos desvinculado de su situación socioeconómica, lo cual indica que las condiciones ambientales y las intervenciones públicas de prevención y control ejercen influencias tan o más importantes que las condiciones socioeconómicas. Esto sugiere que el control del dengue es un área en la que el trabajo coordinado entre los países puede potenciar las acciones particulares. Para controlar la epidemia de manera sostenida, el Consejo de

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

---

Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) encomendó a El Salvador, la OPS, el SICA y el Instituto Conmemorativo Gorgas, la preparación de una propuesta de "Plan centroamericano para el control de vectores de dengue, fiebre amarilla y malaria". En diciembre del 2002 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del citado país, el SICA y la oficina de la OPS en El Salvador presentaron una "Guía técnica del plan centroamericano de prevención y control del dengue", en la cual se definen los principios generales y los componentes técnico-operativos que debería tener ese plan.

**Malaria.** Ante el fracaso de los esfuerzos por erradicar la malaria de la región, se ha optado por nuevas estrategias orientadas más hacia la enfermedad que a la lucha contra los vectores. Entre los problemas por enfrentar se han identificado los siguientes: i) la malaria en Centroamérica es un problema de morbilidad, ii) se presenta en zonas urbanas, iii) afecta los grupos más marginados de la sociedad, iv) los programas de malaria perdieron prioridad, v) persiste el peligro de la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y vi) las intervenciones presentan problemas de sostenibilidad. Además, las zonas maláricas son por lo general las que presentan la mayor incidencia de pobreza. Todo esto apunta a la necesidad de que la intervención se haga de acuerdo con la especie parasitaria que predomina, tomando en cuenta las distintas variables involucradas y haciendo del diagnóstico oportuno y el tratamiento inmediato el núcleo básico para iniciar un desarrollo social en las localidades maláricas.

#### REFORMA DEL SECTOR SALUD

En la mayoría de las naciones del área la reforma del sector salud comenzó a mediados de los noventa. Todos los países emprendieron el proceso con la elaboración de una agenda con objetivos definidos, pero no siempre con planes de acción, metas, plazos y responsabilidades. Los objetivos comunes entre las naciones del área se relacionan con la reorganización y reestructuración de las instituciones proveedoras de servicios de salud, la introducción de nuevas modalidades en la provisión de servicios, la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos y la garantía del acceso a los servicios de salud para la población vulnerable. Una de las principales transformaciones impulsadas es el replanteamiento de los roles institucionales de la autoridad sanitaria, para garantizar su papel rector.

Por otro lado, las autoridades sanitarias enfrentan el reto de mejorar su capacidad de conducción, regulación y desarrollo de las funciones esenciales de la salud pública (FESP). Según un análisis realizado en el 2001, en Centroamérica el mejor desempeño se observa en las funciones de vigilancia de la salud, el control de daños y riesgos, la reducción del impacto de desastres y emergencias en salud y el monitoreo y análisis de la situación en salud. El desempeño más deficiente se relaciona con la garantía de la calidad de los servicios, el desarrollo de recursos humanos y la investigación en salud pública. En una posición intermedia se ubican la capacidad de regulación y control, y la evaluación y promoción de un acceso equitativo. En general, la región obtiene mejores calificaciones en aquellas FESP más cercanas a los roles tradicionales de la autoridad sanitaria, y muestra un desempeño regular o deficiente en las nuevas que se incorporan alrededor de los procesos de reforma.

#### Desafíos para el avance del proceso de Reforma

- ?? El fortalecimiento del primer nivel de atención, el envejecimiento de la población y la emergencia de nuevas patologías seguramente se conjugarán para incrementar el gasto en atenciones especializadas.
- ?? Es poco el avance logrado en el cambio del modelo de asignación de los recursos.
- ?? Los compromisos que los gobiernos asumen con las agencias financieras en el marco de la reforma sectorial suelen estar concentrados en una administración presidencial, lo que conlleva problemas de continuidad.
- ?? Es notable la ausencia de la seguridad social en la mayoría de los procesos de reforma, pese a que la experiencia de otros países latinoamericanos sugiere la importancia de su presencia, por ser un sistema institucional más flexible para la movilización de recursos.
- ?? La participación del usuario no ha avanzado significativamente, en parte por la falta de mecanismos claros y también por efecto de ciertas resistencias institucionales.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 2: EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD SOCIAL

---

- ?? La creciente participación del sector privado en la prestación de servicios constituye un reto en materia de regulación para el ente rector.
- ?? Difícilmente se consolidará el nuevo rol de rectoría si no se avanza de manera sustancial en la implementación de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones, la orientación de recursos y la identificación de necesidades.

#### **LA SALUD EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN**

La Reunión del Sector Salud de Centroamérica (RESSCAD) es un foro sectorial que ha permitido fortalecer el contacto en materia de salud en la región, así como el contacto entre ministerios de salud, entidades de seguridad social e instituciones de agua y saneamiento. En los últimos años, el asunto de mayor relevancia en los encuentros de la RESSCAD ha sido el control de enfermedades transmisibles (poliomielitis, malaria, sarampión, dengue, cólera, chagas, tétanos neonatal, SIDA). Aunque las resoluciones de este órgano no tienen carácter vinculante y con frecuencia no se identifican los recursos locales que serían movilizados para su implementación, la RESSCAD ha dado continuidad a las políticas de salud de la región más allá de los cambios de gobierno y ha elevado varios temas de salud a las Cumbres Presidenciales.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

---

### CRECIMIENTO ECONÓMICO MODESTO Y DESARTICULADO

El crecimiento económico reciente de Centroamérica 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. Esta es la principal conclusión a la que arriba el capítulo 3 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, luego de examinar los elementos del crecimiento económico y la existencia o no de vinculaciones que le permitan potenciar el desarrollo humano.

La orientación predominante -que el capítulo denomina “estilo de desarrollo”- no ha logrado generar una dinámica suficiente de crecimiento económico, aunque tampoco se ha traducido en vulnerabilidad extrema, contagio y crisis, como en otras naciones latinoamericanas. A principios del siglo XXI no puede decirse que el crecimiento de Centroamérica es robusto y generador de oportunidades para amplios sectores de la población, ni que logra encadenar las actividades más dinámicas con otras ramas y actividades productivas. Por el contrario, el crecimiento resulta modesto y con una notable desarticulación entre lo más dinámico y el resto de la economía.

#### ?? El nuevo estilo de desarrollo

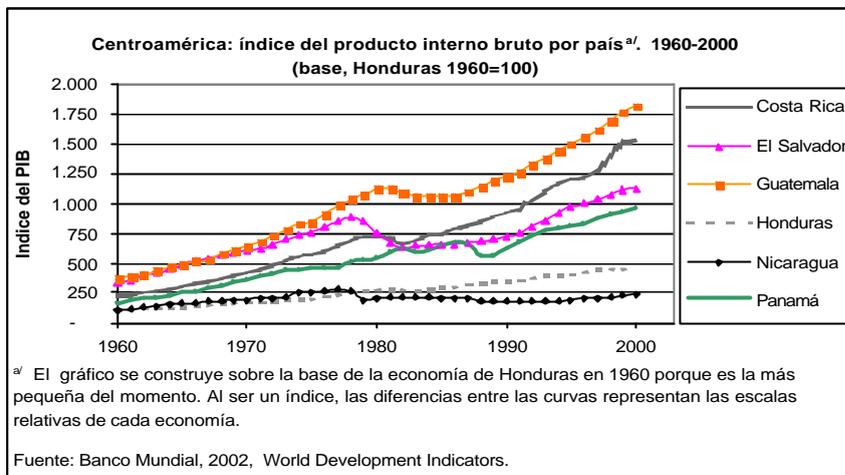
En los años ochenta, Centroamérica puso en marcha una nueva dinámica económica y política con un fuerte énfasis en la promoción de exportaciones, la estabilización de los grandes agregados económicos, drásticos ajustes en el tamaño (y en parte en las funciones) del Estado, la apertura a las importaciones, la liberalización de los mercados y la atracción de inversión extranjera. Desde entonces, el nuevo estilo de desarrollo se ha asentado en todas las naciones y se ha profundizado con la negociación de tratados de libre comercio con otros países y regiones; unos firmados y otros en marcha. Este conjunto de políticas fue formulado en parte por los acreedores de las deudas externas de los países latinoamericanos y se llegó a conocer como el Consenso de Washington. Luego de experimentar durante dos décadas con esta nueva estrategia, es evidente que hasta la fecha los logros se han quedado cortos. Entre sus mayores beneficios se pueden citar la estabilización de la inflación, la reactivación del crecimiento económico (luego de la “década perdida” de los ochenta), el aumento de los flujos de capital internacional, la gran expansión de las exportaciones y la disminución de los déficit fiscales. Aunque importantes, estos avances están lejos de ser suficientes, pues el crecimiento económico per cápita no ha llegado a los niveles experimentados en los años anteriores a la crisis, los niveles de pobreza se han mantenido en niveles demasiado elevados y la distribución de los ingresos, tanto “entre” como “dentro” de los países, ha empeorado.

**Crecimiento económico: necesario pero no suficiente.** Dos preguntas esenciales son cuáles elementos del crecimiento económico contribuyen a crear una plataforma duradera para el desarrollo humano y cuáles son, en la región, los retos, las carencias y los elementos sobre los que se puede construir esa plataforma de crecimiento. El crecimiento económico, por sí mismo, no garantiza una mejoría del desarrollo humano, ni tampoco la creación de una plataforma duradera para el logro de este objetivo. Pero también se debe recalcar que, sin él, no será posible alcanzar el desarrollo humano deseable. Así, el crecimiento económico se convierte en una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo humano integral.

#### ?? La economía: primero recesiva y luego volátil

En los últimos cuarenta años, el crecimiento económico centroamericano (medido a partir del PIB real) ha sido bastante volátil. A lo largo de este período, la región ha vivido tres etapas en cuanto a sus niveles de crecimiento. Tal como muestra el gráfico, la etapa de alto crecimiento se dio durante el apogeo del modelo sustitutivo de importaciones, en los años sesenta. Las décadas de los setenta y los noventa fueron de crecimiento moderado, mientras que en el transcurso de los ochenta se registraron tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas. Esto ha tenido consecuencias en las escalas económicas de los países de la región, por lo que se han ampliado las brechas entre ellas y se han modificado sus posiciones relativas.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO



A su vez, el PIB per cápita muestra la necesidad de lograr tasas de crecimiento económico más altas, pues se ha mantenido más o menos constante (o incluso ha disminuido) en todas las naciones, con excepción de Costa Rica y Panamá. En algunos países esto tiene que ver tanto con el débil crecimiento de la economía como con tasas de crecimiento poblacional aún altas. También se pueden notar las consecuencias económicas de los años ochenta y cómo ciertos países todavía no han podido recuperarse y volver a los niveles anteriores a esa crisis.

**Cambios en la estructura productiva.** Para el período 1990-2001, solo en Nicaragua la producción de bienes representa más del 50% del total y además muestra una tendencia creciente, que alcanzó el 57.8% en 2001. En los demás países la producción de bienes varía entre 36% y 44%, con una tendencia general a la disminución, sobre todo en el sector agrícola. Panamá destaca por tener una estructura económica que difiere ampliamente del resto de la región: en ella el sector servicios (no básicos) representa más del 60% del PIB, en tanto que la producción de bienes (incluyendo agrícolas e industriales) se sitúa alrededor del 20%. En esta materia Centroamérica en conjunto muestra algún decrecimiento, con excepción de Honduras y Guatemala; la participación del sector servicios (no básicos) está entre 40% y menos del 50%.

### ?? Reactivación de las exportaciones

La tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó de modo consistente en las dos últimas décadas en Costa Rica y Guatemala, pero sólo en los años noventa para Honduras, Nicaragua y El Salvador. En general, Costa Rica gozó de un crecimiento alto y sostenido durante todo el período, pero en los noventa El Salvador fue el país que tuvo las mayores tasas, aunque sobre una base más reducida. Cabe mencionar el relativamente bajo dinamismo de las exportaciones en Panamá, debido sobre todo a su esquema económico basado en la oferta de servicios.

**Capacidades y mercados diversos, pero con un gran comprador.** Como resultado de las distintas estructuras productivas de los países, existen entre ellos notables diferencias en cuanto a sus niveles de comercio con la región. Mientras para Costa Rica, Panamá y Honduras el mercado centroamericano significa un porcentaje bajo de sus exportaciones, para El Salvador, Guatemala y Nicaragua representa, en promedio, cerca de un 40%. Un rasgo común es que todas las economías tienen en los Estados Unidos su mercado más importante, hacia el cual se dirigió más del 60% de las exportaciones regionales en el 2001. Incluso si se excluye la maquila textil, que es el rubro individual más significativo en todos los casos (salvo en Costa Rica), las exportaciones a Estados Unidos equivalen al 39% y se mantienen como el principal destino de los productos centroamericanos. El comercio intrarregional ocupa el segundo lugar, con casi el 28%, y la Unión Europea, con

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

---

15%, el tercero. Además de causas históricas y de proximidad geográfica, este fenómeno se explica sobre todo por la apertura de acceso al mercado estadounidense que se estableció con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

#### ?? **Las remesas: un fenómeno creciente**

Según datos del Banco Mundial, para el año 2000 las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron a poco más de 3,000 millones de dólares, lo que significó un aumento de más del 80% con respecto a lo remitido en 1995. Las remesas como porcentaje del PIB han aumentado su importancia y peso dentro de las economías centroamericanas, sobre todo durante la última década. Así, en el 2000 las remesas eran ya equivalentes a poco menos del 5% del PIB regional (4.78%). En general, no hay un país del área (con la posible excepción de Panamá) en el que las remesas no constituyan una parte fundamental de la economía para un amplio sector de familias y zonas. Destaca el caso de El Salvador, donde representan ingresos superiores al total de las exportaciones, es decir, son la principal fuente de divisas.

#### ?? **Retos financieros: los márgenes de intermediación**

A excepción de Panamá, que ya contaba con un sistema financiero bastante desarrollado, el sector financiero centroamericano fue sustancialmente reformado durante la década de los noventa. Aunque la amplitud de las reformas varió de modo considerable entre los países (siendo éstas mayores en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), en general las políticas buscaron liberalizar las tasas de interés, reducir los encajes y modernizar la legislación bancaria y del mercado de capitales. A pesar de estos logros, aún se presentan altos márgenes de intermediación bancaria. Mientras en Panamá y El Salvador estos márgenes son comparables con los de países en vías de desarrollo con sistemas financieros más avanzados, en el resto de las naciones son bastante más altos. Esto repercute en el aumento de las tasas activas de interés y, por ende, en el encarecimiento y consecuente disminución de la inversión.

#### ?? **Inflación: estable, pero alta en varios países**

Los países han realizado notables esfuerzos para lograr una mayor estabilidad mediante la disciplina fiscal. Gracias a ello, a lo largo del período 1986-2000 las tasas de inflación disminuyeron significativamente; solo Honduras experimentó un alza, durante el primer lustro de los años noventa. Sin embargo, y pese a importantes mejoras en esta variable (sobre todo en Nicaragua), en Honduras, Costa Rica y Nicaragua la inflación sigue presentando niveles cercanos o superiores a los recomendados.

#### ?? **Ajuste fiscal: disminución de los déficit y gastos públicos**

Las altas tasas de inflación en la mayoría de las naciones han estado estrechamente ligadas a los persistentes déficit fiscales, dado que, entre otros aspectos, estos últimos se financian parcialmente con emisiones monetarias. En el período 1980-2000, la contracción en los gastos de los gobiernos correspondieron a las reducciones en los déficit fiscales. Todos los países, excepto El Salvador, experimentaron una baja significativa en los gastos per cápita del Gobierno Central. Esta disminución fue más pronunciada durante la "década perdida" de los ochenta, mientras que en la siguiente década el indicador registró una leve mejoría, aunque no suficiente para volver a los niveles anteriores (cuadro adjunto).

SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA  
RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

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

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua <sup>a/</sup>	Panamá
1970	264	100	123	102	148	458
1975	399	139	149	164	275	607
1980	660	213	264	261	340	809
1985	330	252	169	251	469	617
1990	359	126	90	143	106	404
1995	476	207	120	142	115	467
2000	499	231	165	168	141	560

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

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 3.

**Bajas cargas tributarias.** El tema tributario y de financiamiento del Estado es un desafío fundamental para los países y para la región en su conjunto, por su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso. En general, los países del área muestran tasas de tributación parecidas a las de otras naciones latinoamericanas, pero inferiores a las de sociedades más desarrolladas. Por ejemplo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17.5% en Chile, y en Portugal e Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica están más cercanos al 14%.

#### ?? Inserción internacional

Tal como se planteó en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999): "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". En la mayoría de los países del área el proceso de apertura comercial se aceleró durante la década de los noventa, en tanto el crecimiento de las economías no resultó todo lo dinámico que se esperaba

**Inserción y preparación desigual.** Ciertos países iniciaron sus procesos de inserción internacional más temprano que otros, en particular Costa Rica, Honduras y El Salvador. Por las condiciones sociopolíticas que vivía en los años ochenta, Nicaragua empezó más tardíamente. Guatemala lo hizo no tanto de manera más tardía, sino más lentamente, y Panamá, dado su historial de apertura al mercado internacional, pero sobre todo como exportador de servicios, reafirmó esta característica en las nuevas circunstancias y, en todo caso, era ya la economía regional más integrada al mercado mundial. Se definieron así, en Centroamérica, tres patrones básicos de inserción:

- ?? Diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (Costa Rica y, en menor grado, El Salvador).
- ?? Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil), como en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- ?? Economía exportadora de servicios de "infraestructura comercial" (Panamá).

La primera y la tercera modalidades pueden constituir una base económica para lograr un grado mayor de desarrollo humano (conforme a estándares regionales). Mientras tanto, si bien el segundo estilo reanima la economía y genera empleos que de otro modo difícilmente existirían en países con alta informalidad y elevadas tasas de desempleo, los niveles de desarrollo humano son inferiores a los de los países que se encuentran en las otras modalidades.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

---

**Grado de preparación para competir internacionalmente.** En general sobresale el avance en los indicadores de infraestructura y de vulnerabilidad y políticas macroeconómicas. El mayor progreso se observa en el área de vulnerabilidad macroeconómica, y son especialmente positivas las reducciones en el pago de intereses totales de deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, así como la disminución del saldo comercial con respecto al PIB en Costa Rica y Panamá. No obstante, hay retrocesos en cuanto a la estructura macroeconómica sectorial, las políticas de transformación productiva y la vulnerabilidad comercial. Este último elemento es el que muestra mayor deterioro, como resultado del aumento en la concentración de exportaciones a Estados Unidos (en todos los países, menos Panamá). En síntesis, Centroamérica muestra avances en materia de estabilidad que tienen que ver con los grandes agregados económicos, pero no progresa lo suficiente en cuanto a la reactivación y transformación económica en sí y en el mejoramiento de las bases para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, los gastos en educación y la protección ambiental). Esto denota una debilidad estructural que, a la vez, plantea un importante desafío.

#### ?? **Encadenamientos productivos**

**Débil ligamen entre el mercado laboral y el crecimiento económico.** Durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo (particularmente en el primer lustro de los noventa) el mercado laboral no ha seguido de cerca al ciclo de crecimiento económico. En tres países de la región, y en la segunda mitad de la década de los noventa, se aprecia un débil ligamen, en el que la dinámica de empleo es muy inferior al crecimiento. En otros países, los de mayor rezago, se presenta lo contrario: mayores tasas de crecimiento del empleo que del producto.

**Desafíos de la informalidad laboral.** Debido a la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía, se ha dado una expansión acelerada de la economía informal. En varios países, el sector informal no agrícola no sólo ha aumentado de modo constante a lo largo de las dos últimas décadas, sino que en la mayoría de los casos (con excepción de Costa Rica y Panamá), es más grande que el sector formal. Este fenómeno se explica por la disminución del sector formal público (congruente con las reformas del nuevo estilo de desarrollo), acompañada por el crecimiento de los sectores informales de trabajadores independientes y microempresas. Preocupa la ampliación del sector microempresario informal, ya que en él las empresas son intensivas en mano de obra no calificada, tienen bajos o nulos niveles de productividad, generan ingresos tan solo para el consumo inmediato, sus niveles tecnológicos suelen ser rudimentarios y sus relaciones con el mercado son mínimas. No obstante, este sector juega un papel crucial como proveedor de trabajo e ingresos, a pesar de sus inadecuadas características productivas.

#### ?? **Las zonas francas**

Uno de los componentes fundamentales del nuevo estilo de desarrollo es la expansión de las zonas francas de exportación (ZFE), un mecanismo de atracción de inversiones y promoción de exportaciones que, sin duda, ha tenido una evolución destacable. Durante los años noventa, el número de empresas y trabajadores en las ZFE se multiplicó exponencialmente a lo largo de la región, junto a un aumento similar en el valor total de las exportaciones y del valor agregado de la producción. La muestra más clara de este dinamismo es que, siendo la producción de las ZFE poco importante a principios de los noventa, ya para el 2001 significaba casi la mitad del valor de las exportaciones totales en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua (cuadro adjunto).

SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA  
RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Centroamérica: características de las zonas francas. 1990, 2001

	Número de empresas		Empleos directos (miles)		Exportaciones (millones \$)		Valor agregado (millones \$)		Valor agregado por trabajador (dólares)		Exportaciones producidas en zonas francas (porcentajes)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Costa Rica	56	229	7	35	94	2,378	18	1,019	2,579	29,106	6.5	47.5
El Salvador <sup>a/</sup>		339		86	81	1,652	22	462		3,839	12.2	57.7
Guatemala <sup>b/</sup>		267		87			39	285		4,043	3.1	
Honduras <sup>c/</sup>	24	212	9	109			14	552	1,578	5,051	1.7	
Nicaragua <sup>d/</sup>	5	45	1	37	3	296	1	114	762	3,079	0.9	54.3
Total <sup>e/</sup>	85	1,092	17	354			94	2,432		6,870		

<sup>a/</sup> Los datos de número de empresas corresponden a 1998 y el número de empleos y valor agregado por trabajador a 1999.

<sup>b/</sup> Los datos de número de empresas corresponden al 2000 y el valor agregado y valor agregado por trabajador a 1998.

<sup>c/</sup> Los datos de número de empresas corresponden al año 2000.

<sup>d/</sup> Datos de inicio de período para 1992.

<sup>e/</sup> Al incluir el valor agregado para Guatemala y Honduras, los totales son: 1990 = \$231 millones y 2001 = \$ 5,162 millones.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 3.

**Especialización por países.** Dentro de la dinámica descrita, existen notables diferencias entre países en cuanto al valor agregado por trabajador, pero ello no se debe a aumentos de productividad en una misma actividad. En Costa Rica es causada por la diversificación hacia actividades más complejas, notoriamente la fabricación de microprocesadores en la fábrica de Intel y, a partir de esa experiencia, la instalación de otras empresas de alta tecnología en esta rama y en la de productos médicos e ingeniería médica. Entre tanto, Honduras y las otras naciones continúan especializándose y concentrándose en la elaboración y exportación de prendas de vestir. Así, mientras en El Salvador, Honduras y Nicaragua más del 90% de los empleos en las zonas francas está ligado a la industria textil, en Costa Rica este porcentaje es del 40%. Las ZFE en este país muestran un patrón productivo más heterogéneo, ya que el 24% del empleo corresponde a la industria electrónica, a maquinaria (6%), a otras manufacturas (15%), a productos médicos y farmacéuticos (6%) y al sector de comercio/servicios (5%).

### ?? El mundo rural

Si bien en las dos últimas décadas se han dado fuertes migraciones campo-ciudad a lo largo de la región, la población económicamente activa (PEA) rural en cuatro de los seis países sigue siendo mayor o igual al 40%. Nicaragua presenta un nivel de ruralidad relativamente bajo (37%), pero esto más bien refleja los graves problemas del campo nicaragüense y no sólidas oportunidades en sus áreas urbanas.

La PEA agrícola ha venido disminuyendo: en el 2000 llegó al 46% en Guatemala, 32% en Honduras, 20% en Nicaragua, 29% en El Salvador y 20% en Costa Rica. Para entender mejor el tamaño relativo de este sector en Centroamérica, cabe mencionar que la PEA agrícola en los países de la OECD fluctúa entre el 2,7% y el 5%, y sube hasta el 8,9% en Nueva Zelandia. En promedio, la mitad de los trabajadores rurales centroamericanos está involucrada en el sector agrícola. En el análisis de la pobreza y la ocupación en el área rural de la región destaca que los porcentajes más elevados de población por debajo de la línea de pobreza se encuentran en el área rural. En cuatro de los seis países mucho más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres. El ingreso promedio de los ocupados rurales está muy por debajo del que reciben los ocupados urbanos. En algunos casos el ingreso promedio en el área rural es menos de la mitad del correspondiente en el área urbana.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 3: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

---

**Productos no tradicionales: más potencial que aporte efectivo.** Hay tres modalidades de producción alrededor de estos cultivos. Por un lado, en Guatemala, y en menor medida en otros países, como Costa Rica, existe un amplio sector de pequeños productores que cultivan hortalizas intensivamente. En segundo lugar, medianos y grandes agricultores producen frutas como melones y sandías, mientras que cultivos permanentes como mangos y cítricos, son producidos en grandes plantaciones que, en muchos casos, son diversificaciones de antiguas fincas dedicadas al banano. Aunque el peso del sector agrícola tradicional disminuyó en forma significativa, los cultivos no tradicionales no han tenido el impacto esperado en el conjunto de la región, con excepción de Costa Rica. Actualmente estos últimos representan casi el 20% de las exportaciones agrícolas centroamericanas, y además están primordialmente concentrados en Costa Rica (55%). Este bajo dinamismo obedece a la volatilidad en los precios internacionales, así como a problemas de rechazo, por las estrictas normas de calidad que se aplican en los mercados de destino. No obstante, muchos de estos cultivos (hortalizas y frutas principalmente) tienen en la propia región un mercado viable para ampliar su demanda.

**El sector agrícola: menor dinamismo o retroceso.** En los últimos veinte años, el peso de las exportaciones agrícolas, dentro del total de las exportaciones, disminuyó en todos los países de la región, llegando a niveles relativamente bajos en Costa Rica y Panamá, pero sobre todo en El Salvador. Esto evidencia que los sectores no agrícolas fueron los que experimentaron un mayor dinamismo durante ese período. La alta volatilidad en los mercados agrícolas mundiales, tanto en sus precios como en las condiciones de acceso, es una de las razones que explican el desempeño de este sector. Por ejemplo, el fin de la actividad algodonera en Centroamérica se debió a la incorporación de China al mercado mundial, con lo cual los precios del producto disminuyeron dramáticamente. Otro hecho importante fue la marcada disminución en las exportaciones de carne centroamericana, por efecto de cambios en los términos de exportación de este producto a Estados Unidos. También puede mencionarse la caída en los precios del café, aunada a la inestabilidad y los problemas que enfrentaron los cultivos no tradicionales.

**Los tratados de libre comercio lanzan desafíos al sector agrícola.** La apertura de mercados ha creado oportunidades para los distintos sectores pero, a la vez, ha afectado negativamente las actividades tradicionales, sobre todo en el campo agrícola. En varios países los impactos adversos han sido más fuertes e inmediatos que el aprovechamiento de las oportunidades, con lo que ha aumentado la pobreza rural y se han precipitado nuevas migraciones hacia las áreas urbanas u otros países. Es por ello que, al negociar los tratados de libre comercio, conviene tener presente la magnitud e importancia del sector agrícola en Centroamérica.

**La crisis del café.** A la crisis estructural de la actividad agrícola se agrega la crisis cafetalera. En Centroamérica esta actividad emplea a 1.6 millones de trabajadores (25% de la PEA rural). Además, una cuarta parte de su producción está en manos de micro y pequeños productores (casi 250.000), que representan el 85% de todos los productores de café y que, por cierto, son los que en promedio tienen los menores niveles de productividad. A partir de estas cifras, y del hecho que de la capacidad económica, tanto de los asalariados como de los micro y pequeños productores, depende en forma indirecta una parte importante del pequeño comercio, transporte, almacenaje, etc., puede deducirse el impacto en términos de desarrollo humano y estabilidad social de la crisis en este sector. Una de sus consecuencias puede verse en el ámbito laboral. La mayoría de los empleos en la actividad cafetalera se sitúa en los estratos más pobres de la población; se estima que los jornales que se dejaron de contratar en el 2001 equivalen a 170,000 empleos/año, lo que representa la no percepción de 140 millones de dólares en salarios. Lo paradójico es que, mientras las sociedades centroamericanas viven esta crisis, la actividad de servicio de café al público a nivel mundial se encuentra floreciente.

La producción regional de café creció considerablemente en el último quinquenio, y su participación en el mercado cafetalero mundial fluctuó entre 13% y 15%. En el 2001 Centroamérica produjo 16.2 millones de quintales del grano, lo que significó un aumento de 16% respecto a 1990. Este incremento se sustentó sobre todo en la ampliación de la superficie cultivada y, en algunos casos, en mayores rendimientos, en especial en Costa Rica, que tiene uno de los mejores rendimientos en el mundo. Otros países, entre los que destaca Vietnam, también incrementaron su producción. Así, mientras en 1990 la relación entre la producción de café en Centroamérica y Vietnam era de 7.1, en el 2001 disminuyó a 0.94. Una cuarta parte de la producción regional de café la generaron los micro y pequeños productores, mientras que las fincas grandes representaron sólo el 2.5%. En la última década, el sector perdió importancia relativa en el PIB agropecuario en Costa Rica y El Salvador, mantuvo casi el mismo peso en Guatemala y elevó significativamente su participación en Honduras y Nicaragua, por la reducción en otros sectores o rubros.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

---

### DECISIONES ESTRATEGICAS PARA EL FUTURO DE LA REGION

Nunca como en la época actual se han acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones centroamericanas, junto con la incorporación de nuevos países al proceso de construcción de una zona de libre comercio en la región, procesos bilaterales de negociación con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en un acelerado proceso de regionalismo abierto. Pero, quizá, nunca como ahora Centroamérica enfrenta decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas surgidas de la experiencia anterior, ni recetas 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, y muchas otras, recuperan relevancia.

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y tensiones derivadas de las negociaciones internacionales en curso, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. 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 creados para enfrentar esos procesos y a los países y sociedades.

Es a partir de este marco que el capítulo “El desafío de la acción regional” analiza el estado actual de la integración centroamericana, considerando sus importantes y vastas dimensiones institucionales y describiendo sus aspectos económicos, con énfasis en la política comercial.

### INTEGRACIÓN Y DESARROLLO: AYER Y HOY

A principios de los años ochenta, Centroamérica comenzó a abandonar la antigua estrategia de sustitución de importaciones y a adoptar una estilo de desarrollo “hacia afuera”, que concibe las exportaciones, en especial no tradicionales, como motor del crecimiento. Sin embargo, esto no motivó la elaboración y puesta en práctica de una propuesta de integración económica que fortaleciera el nuevo enfoque, como lo hizo el Mercado Común con la estrategia anterior. Si bien se dio un ajuste del paradigma de la integración, reflejado en los protocolos de Guatemala y de Tegucigalpa, con una orientación general que correspondía a los lineamientos que comenzaban a imperar en los países, ello no estuvo acompañado de instrumentos de política que permitieran que la integración jugara un papel tan importante como en el pasado.

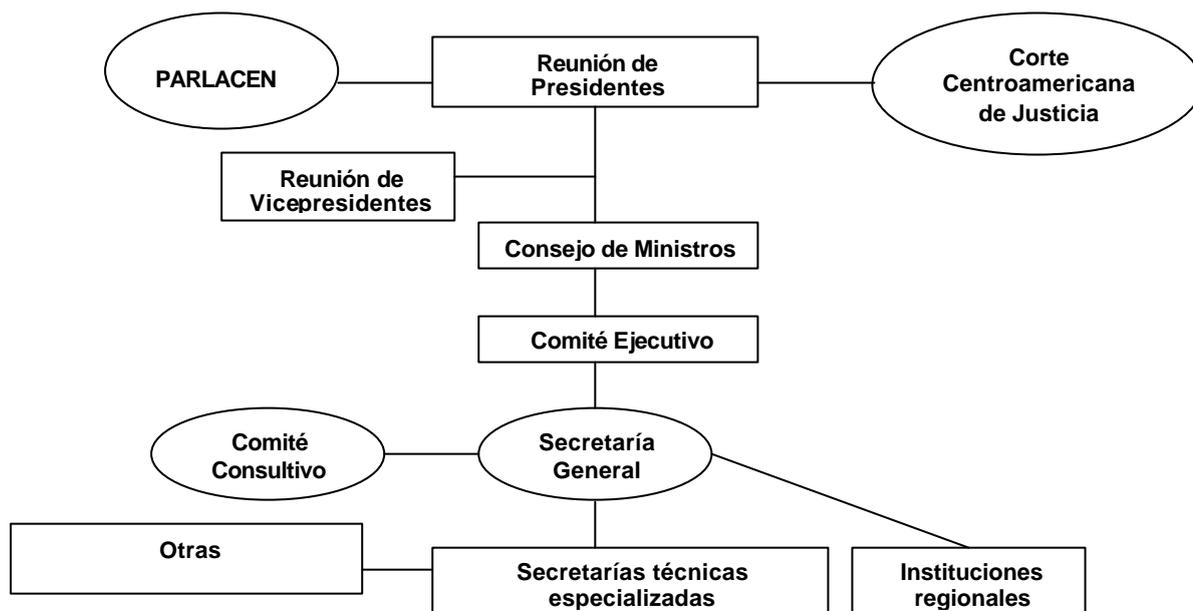
Fue hasta la segunda mitad de la década de los noventa que comenzaron a surgir propuestas de integración económica con una orientación más acorde con la nueva estrategia. No obstante, la dinámica individual de cada país, el desarrollo incipiente de las instituciones regionales y la falta de definición política de actores externos impidieron que estas propuestas se convirtieran en agendas efectivamente adoptadas por las naciones. Tampoco se trató de propuestas que fueran sometidas a discusión entre sectores amplios de la población, pues el debate se restringió a ciertas élites públicas y privadas. Por otra parte, las autoridades de comercio exterior iniciaron un proceso de formulación de reglamentos para normar el comercio de bienes y servicios, que empezaron a constituirse en acuerdos concretos, tendientes a conformar una zona de libre comercio, pero sin que puedan considerarse como parte de una estrategia conjunta de inserción externa de la región como un todo.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

### EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (SICA)

El proceso de integración regional se afianza en el sistema institucional que comenzó a desarrollarse a partir del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987, y cuyos componentes se esquematizan en la figura adjunta.

#### Estructura del Sistema de Integración Centroamericana según el Protocolo de Tegucigalpa



Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 4.

**Las cumbres presidenciales.** En la estructura descrita, las cumbres presidenciales ocupan un lugar de primer orden, tanto en lo que concierne a las decisiones regionales como en materia de institucionalización. Al analizar los contenidos de sus resoluciones, se concluye que estos encuentros han sido el mecanismo propulsor de la integración, aunque con una brecha entre reuniones y declaraciones, por un lado, y logros concretos, por otro. La diversidad de temas tratados en las cumbres ha sido amplia, y a partir de ellos se han derivado mandatos para toda la institucionalidad regional. En este contexto pueden identificarse las siguientes prioridades:

- ?? Dos cumbres presidenciales celebradas en 2002 reafirmaron, alrededor del tema de la inseguridad alimentaria y nutricional, la necesidad de priorizar las políticas sociales para acompañar debidamente las políticas macroeconómicas.
- ?? A partir de las resoluciones y lineamientos de las cumbres, la acción de las instituciones se ha concretado sobre todo en proyectos de infraestructura, reuniones y negociaciones de comercio exterior y diseño de diversos planes y estrategias. Entidades como el BCIE han venido apoyando, en conjunto con el BID y otras agencias financieras, proyectos de modernización de sectores sociales (salud, educación, caminos rurales).
- ?? En lo económico, el sistema de integración ha enfatizado en la unión aduanera, según lo acordado por los presidentes. El avance se ha reflejado en la adopción de una normativa interna regional, en un alto grado de armonización arancelaria y en el libre comercio de productos entre los países del área.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

---

?? En materia agropecuaria, en diciembre del 2002 los presidentes adoptaron el “Marco estratégico para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático”, elaborado por el Consejo de Integración Social.

---

#### **Metas establecidas por “La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010”**

Además de los compromisos adquiridos por los países para cumplir con las metas establecidas en la Cumbre del Milenio, la institucionalidad de la integración en materia social definió un conjunto de metas relativas al desarrollo social en la región. Algunas de estas coinciden con las metas de la Cumbre del Milenio, pero su cumplimiento ha sido establecido para el año 2010 y no para el año 2015, como en los objetivos del desarrollo del milenio:

- ?? Reducir la pobreza extrema en un 50%.
- ?? Disminuir el analfabetismo al 10% y aumentar las tasas de escolaridad de primaria al 95% y de secundaria al 75%.
- ?? Alcanzar cobertura del 100% en servicios básicos de salud.
- ?? Reducir la mortalidad infantil y materna debajo de 50% de las cifras registradas en el 2000.
- ?? Mantener erradicada la poliomelitis y erradicar el sarampión.
- ?? Cobertura rural de 100% en los servicios de agua segura y saneamiento básico.
- ?? Cubrir con la construcción anual de vivienda social el crecimiento vegetativo de la demanda.
- ?? Contar con planes de ordenamiento territorial y regularización de tenencia en los 100 municipios más poblados de la región.
- ?? Hacer posible que el 100% de las familias tengan capacidad de adquirir alimentos saludables, seguros y a precios razonables.
- ?? Fortificar los alimentos con vitamina A, yodo, flúor y hierro.
- ?? Cumplir con las convenciones internacionales sobre género, infancia, empleo, población, migrantes y pueblos indígenas.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 4.

---

#### **EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

Uno de los temas prioritarios de la agenda económica regional ha sido el relativo a la unión aduanera, instrumento mediante el cual se buscan los siguientes objetivos:

- ?? Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente de su origen, una vez internados en cualquier país miembro.
- ?? Arancel externo común.
- ?? Normativa comercial uniforme.
- ?? Administración aduanera común.
- ?? Política comercial externa común.
- ?? Eliminación de puestos fronterizos intrarregionales.
- ?? Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- ?? Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados con el comercio de bienes.

Hay avances en los primeros seis aspectos. En el 2002 existía libre movilidad de la gran mayoría de los bienes dentro del área, así como una amplia normativa común uniforme. Sin embargo, son menores los logros en el arancel externo común, lo cual también se manifiesta en la dificultad para contar con mecanismos uniformes de recaudación de ingresos aduaneros. Dada la importancia de estos dos factores, como componentes básicos de

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

---

una unión aduanera, debe reconocerse que ésta aún dista de ser una realidad. Esto es reflejo de una política comercial que no ha sido común. Finalmente, con la negociación del tratado centroamericano sobre inversiones y comercio de servicios se ha avanzado hacia el fortalecimiento regional y la protección del libre comercio de servicios. En este contexto, un avance trascendental fue la adopción, a inicios del 2003, de un mecanismo para la solución de controversias comerciales. Este instrumento asigna a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) las funciones de administrador de los procedimientos de solución de controversias comerciales en las que se acuerde utilizar este mecanismo y la facultad para dar apoyo técnico a las actividades que se deriven de este procedimiento.

#### **NUEVO CONTEXTO Y NUEVAS ORIENTACIONES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

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

#### **?? Centroamérica y el ALCA**

En las negociaciones para el establecimiento del ALCA, desde la perspectiva centroamericana ha sido importante la decisión de considerar las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías en las Américas. Un logro fundamental de esta iniciativa ha sido la generación de una dinámica con una agenda común sobre comercio y democracia, con un sentido de dirección compartido entre los participantes.

#### **?? Centroamérica y la Organización Mundial de Comercio (OMC)**

Una de las mayores preocupaciones en la región, luego de concluidas las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (hoy OMC), se refiere a los grados de desprotección en que quedaron algunos productos agrícolas de consumo básico, cuyas condiciones de producción parecieran no soportar los niveles de competencia de los mismos productos en otros países, sobre todo los desarrollados. Finalizada la Ronda Uruguay, y evaluados sus primeros resultados, se prepara la próxima ronda. En noviembre de 2001 se celebró en Doha, Qatar, la IV Conferencia Ministerial, órgano máximo de la OMC que agrupa a los representantes de comercio de los gobiernos signatarios. Los temas de discusión allí acordados fueron el acceso a mercados de productos agrícolas, no agrícolas y servicios, normativa comercial, aplicación de acuerdos y diferencias en el nivel de desarrollo, considerando temas como pequeñas economías, trato especial y diferenciado, países menos adelantados, comercio y transferencia de tecnología y cooperación técnica.

#### **?? El Plan Puebla-Panamá**

El Plan Puebla-Panamá (PPP) forma parte del "Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla", que constituye un foro para la promoción del diálogo y el entendimiento entre Centroamérica y México. Para ello se plantea un mecanismo de concertación en el que participan la Presidencia de México y el SICA. Ambos tienen iniciativa para la presentación de proyectos, con base en los denominados "estudios de conectividad" asignados al BCIE, el BID y la CEPAL. Aunque las iniciativas del PPP se insertan en diversas áreas, hasta el momento se ha dado énfasis a proyectos de infraestructura vial y de interconexión eléctrica

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

---

#### ?? El TLC entre Centroamérica y Estados Unidos

**La agenda de Estados Unidos.** La Administración norteamericana ha señalado que la suscripción de un TLC con Centroamérica tendría tres objetivos: promover las exportaciones estadounidenses, apoyar la democracia y el proceso de reformas económicas en la región, y estimular avances en el establecimiento del ALCA. En este contexto se observa un contraste entre el mayor grado de debate y de acuerdos políticos dentro de los Estados Unidos, y la escasa discusión que se ha dado en Centroamérica.

**La agenda de Centroamérica.** La región visualiza el TLC como una oportunidad para exportar más y atraer inversiones, por un lado, y como un mecanismo para consolidar los procesos de democracia, fortalecer el Estado de derecho e impulsar los principios del desarrollo, por otro. Predomina el objetivo de promover el crecimiento mediante la construcción de economías abiertas, con libre comercio y mayor competencia, asegurando a la vez un mejor acceso al mercado estadounidense en condiciones de estabilidad, normas claras y ausencia de medidas discrecionales. De modo general se plantea la necesidad de favorecer la complementariedad económica y propiciar la comunicación con la sociedad civil con respecto al proceso de negociación. Otra de las dimensiones de la posición centroamericana es que se concibe, como en Estados Unidos, que el TLC sería un acuerdo de "tercera generación", en el sentido de que no se limitaría estrictamente a una zona de libre comercio de bienes, sino que incluiría normas sobre inversiones, servicios y otros temas que van más allá del intercambio de productos.

Los gobiernos del área han sido reconocidos como una sola parte negociadora, pero en la práctica es posible que los resultados no sean los mismos para cada nación. Por un lado, aunque el tema normativo se negocie en forma conjunta, el reconocimiento de condiciones diferentes en cada país podrían reflejarse en anexos distintos. Por otro, el acuerdo deberá entrar en vigencia de manera individual en cada país, de acuerdo con sus propios procesos de ratificación, lo cual también podría dar lugar a la introducción de variaciones.

Cabe destacar que los temas de negociación favorecidos por los gobiernos centroamericanos no han sido sometidos a un debate equivalente al que ha tenido la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o la Autoridad de Promoción Comercial en el Congreso de los Estados Unidos, por lo que no es tan clara la identificación de asuntos prioritarios.

#### EL COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

Hasta el 2002 los países centroamericanos tenían relaciones de comerciales preferenciales entre sí, con México, con Canadá (TLC bilateral con Costa Rica), con República Dominicana y con Panamá (con una parte normativa común y acuerdos bilaterales con cada nación). Con Estados Unidos el comercio se ha basado en acuerdos multilaterales y bilaterales; tradicionalmente las exportaciones estadounidenses han recibido el trato de nación más favorecida, es decir, el mismo trato no discriminatorio que se da a las exportaciones de la mayor parte del mundo.

La importancia de Estados Unidos como socio comercial tiende a subestimarse en los registros oficiales centroamericanos, que no incluyen la maquila. Así, los datos de la SIECA para el 2001 reportan un total exportado desde Centroamérica de 10,185 millones de dólares, de los cuales 3,965 millones se destinaron a los Estados Unidos. Ello significaría que este país habría sido el destino del 38.9% del total exportado por la región. Sin embargo, si se toman como base las estadísticas de Estados Unidos, que incluyen maquila (y costos de transporte), el valor de las exportaciones centroamericanas se eleva a 11,087 millones de dólares (cuadro adjunto). En el 2001, Estados Unidos era el destino de casi la mitad de las exportaciones totales de cuatro países (entre 47% y 54%), con la excepción de Honduras, para el cual las exportaciones hacia ese mercado representaron más del 80% en el mismo año.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 4: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN REGIONAL

**Centroamérica: exportaciones con maquila y sin maquila<sup>a/</sup>, según destino**  
(millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Con maquila		Sin maquila	
	US\$ millones	Porcentaje	US\$ millones	Porcentaje
Centroamérica	2,831	16.4	2,831.0	27.8
Estados Unidos	11,087	64.1	3,965.0	38.9
Unión Europea	1,550	9.0	1,550.0	15.2
Otros	1,839	10.6	1,839.0	18.1
<b>Total</b>	<b>17,307</b>	<b>100.0</b>	<b>10,185.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>a/</sup> Para la construcción de esta información se hicieron dos supuestos: primero las importaciones de los Estados Unidos aproximan las exportaciones de Centroamérica y segundo, la diferencia entre el dato reportado por la USTR y SIECA corresponde a exportaciones con maquila.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 4.

**Exportaciones intracentroamericanas.** La importancia de las exportaciones intrarregionales es mayor para El Salvador (20.1%), Guatemala (19.6%) y Nicaragua (15.6%), menor para Costa Rica (10.9%) y muy baja para Honduras (5.4%). Esto es especialmente significativo a la luz del establecimiento de una zona de libre comercio, que permitiría que los bienes procedentes de Estados Unidos ingresaran al mercado regional en igualdad de condiciones que los procedentes de Centroamérica. En otras palabras, las exportaciones de cada nación centroamericana a sus vecinos, miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), enfrentarán en pie de igualdad a las exportaciones de Estados Unidos hacia esos mismos países. Como El Salvador y Guatemala, y en menor medida Nicaragua, dirigen una mayor proporción de sus exportaciones a las demás naciones del área, puede suponerse que, en la medida en que los productos estadounidenses desplacen a los centroamericanos, ello afectaría más a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

**Diversificación de destinos.** En el 2001 existía una mayor diversificación en el destino geográfico de las exportaciones de Costa Rica (que dirigía el 41.6% de sus exportaciones fuera de Estados Unidos y de Centroamérica), seguida por Guatemala (32.7%), Nicaragua (30.7%), El Salvador (27.6%) y Honduras (14.0%). Esto sugiere menores grados de asimetría entre los primeros países y los Estados Unidos, que en el caso de Honduras. Estas asimetrías aumentan si se toma en cuenta que sólo el 1.2% de las exportaciones totales de Estados Unidos en ese año se destinaron a los miembros del MCCA.

Del análisis de la composición de las exportaciones se obtienen dos conclusiones. En primer lugar, las prendas de vestir (fundamentalmente maquila) constituyen la principal exportación centroamericana a Estados Unidos, con proporciones muy altas en El Salvador (84.8%) y Honduras (76.7%), y altas en Nicaragua (63.9%) y Guatemala (59.5%). La menor proporción de Costa Rica (23.1%) se explica por el crecimiento reciente de las exportaciones de maquila de mayor contenido tecnológico (componentes electrónicos), resultantes de inversiones de empresas en este campo (especialmente de la firma Intel). En segundo lugar, las exportaciones agrícolas siguen siendo importantes en la mayoría de las naciones, en parte por el peso que aún tenía el café en el 2001, pero sobre todo por el desarrollo de productos como el banano, la piña y el melón.

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

En el ámbito agrícola pueden identificarse dos tipos de obstáculos. Por un lado, dada la complejidad del tema y la multiplicidad de actores, hay argumentos de peso para que su análisis se dé a nivel multilateral y no entre un grupo reducido de países, como sería el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Por otro, hay productos protegidos en los Estados Unidos (leche, azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne de res, de pollo y de cerdo, papas y cebolla), en los cuales podría ser difícil avanzar hacia una liberalización efectiva del comercio.

Desde la perspectiva de la inversión directa de los Estados Unidos en Centroamérica, las cifras también expresan una influencia notable, aunque desigual. Las estimaciones para el período 1997-2001 sugieren que casi la mitad de la inversión estadounidense se ha concentrado en Costa Rica. Además, hay un crecimiento de la inversión procedente de Centroamérica, que podría ubicarla como la segunda en importancia en la región.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

### GESTION AMBIENTAL EN LA REGIÓN: MUCHO CAMINO POR RECORRER

El capítulo 5 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* combina un inventario del estado actual del ambiente, con un examen de los procesos que contribuyen a su degradación y perpetúan las condiciones de riesgo en el área, así como de las políticas y acciones, públicas y privadas, que han surgido como respuesta a esa situación.

A inicios del siglo XXI, Centroamérica exhibe la marca de dos huellas que deja el modelo de desarrollo vigente. Una es la huella ecológica, causada por los efectos acumulados de la deforestación, la erosión del suelo, la sedimentación de ríos y la creciente contaminación de las aguas, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, urbanización desordenada y deficiente manejo de desechos. La otra huella es humanitaria, y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que dejan los desastres, que han tendido a aumentar en el último quinquenio y que ilustran la relación entre el deterioro ambiental y la creciente vulnerabilidad que resulta de los complejos procesos de interacción entre las sociedades y su entorno físico.

### UN RICO PATRIMONIO NATURAL AMENAZADO

En la angosta franja de 500,000 km<sup>2</sup> de tierra centroamericana se han identificado 22 zonas de vida y 17 eco-regiones, que albergan entre cerca de 20,000 especies de plantas, una cantidad equivalente a la de Estados Unidos, que tiene 20 veces el tamaño de Centroamérica. La región cuenta con 4,715 plantas y 451 vertebrados endémicos. La modificación o destrucción de los hábitats, unida a la explotación intensiva, ha generado presiones sobre algunas especies, que hoy se encuentran en peligro de extinción o seriamente amenazadas. El grupo más afectado es el de los mamíferos, seguido por los reptiles y, en menor medida, por las aves. La *Lista Roja* de la UICN para el 2002 registra 4 especies extintas y alerta sobre numerosas especies en peligro, en su mayoría plantas. Panamá es el país que reporta más especies en esta situación, 192 de flora y 50 de fauna, seguido por Costa Rica con 110 y 45 especies, respectivamente.

#### ?? **Bosques**

Se calcula que en el 2000 el área de bosques remanente en Centroamérica era de 17,824,000 hectáreas. En los noventa se detectaron grandes diferencias entre El Salvador y Nicaragua, ya que mientras el primero perdió 7,000 hectáreas por año, equivalentes al 4.6% de los bosques, Nicaragua redujo su área boscosa en 117,000 hectáreas, lo que equivale a una tasa de deforestación anual del 3%. Aunque a nivel mundial la deforestación disminuyó en un 20% en esa década (en comparación con los ochenta), en Centroamérica la tasa permaneció constante.

**Los incendios forestales** Además de la deforestación, los bosques centroamericanos están expuestos a la amenaza constante de los incendios forestales. Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, durante el último evento de El Niño, la sequía potenció la combustibilidad de la biomasa vegetal en Centroamérica y produjo más de 24,000 km<sup>2</sup> afectados por incendios. Se estima que en esos años la región perdió más de 400 millones de dólares por árboles quemados, 16 millones por la biodiversidad afectada, y 14 millones por las consecuencias sobre los acuíferos. En total, las pérdidas se calculan en más de 5,300 millones de dólares, de los cuales 4,850 corresponden a las emisiones de carbono a la atmósfera, por el perjuicio al servicio ambiental que brindan los bosques en el consumo de ese gas.

**Esfuerzos de conservación.** La necesidad de conservar los bosques ha motivado acciones de diversos grupos y sectores, como los siguientes:

?? La Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICAFOC), conformada por más de 60 organizaciones de campesinos, indígenas y negros, que busca coordinar acciones regionales para fortalecer el manejo de los bosques mediante sistemas rentables, económicamente sostenibles y ecológicamente amigables.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

- ?? La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), de Costa Rica, que agrupa a más de 23,000 pequeños y medianos productores forestales que manejan alrededor de 50,000 hectáreas sometidas a procesos de reforestación y conservación de bosques.
- ?? La Asociación de Comunidades Forestales del Petén, en Guatemala, ubicada en la Reserva de la Biosfera Maya, la cual maneja alrededor de 500,000 hectáreas concesionadas bajo esquemas comunitarios que involucran a más de 30 comunidades y 19 organizaciones.
- ?? La Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Ltda., que tiene 166 socios de 10 comunidades de los departamentos Colón y Atlántida, en la costa norte de ese país.
- ?? La Asociación de Pequeños Productores de Talamanca, en Costa Rica, que exporta el 20% de la producción mundial de cacao orgánico, producido bajo el sistema de agroecología.
- ?? La Cooperativa San Mauricio, en El Salvador, que cultiva café orgánico.
- ?? Los indígenas Ngöbe Buglé, quienes trabajan amigablemente con el ambiente y lograron que su comarca fuera reconocida legalmente por las autoridades de Panamá, país donde se asientan sus comunidades, entre ellas Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas.
- ?? **El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP)**

El aumento en el número y extensión de áreas protegidas evidencia los grandes esfuerzos realizados por los gobiernos para conservar el patrimonio natural de la región. Entre 1969 y 2002 el SICAP aumentó 24 veces su número de áreas declaradas (de 25 a 554), lo que representó un aumento en superficie de más de 600%, para un total de 12,964,026 hectáreas. En tan sólo cinco años (1998-2002) creció en un 41% el número de áreas protegidas, para un incremento de 2,170,398 hectáreas. El empeño desplegado en las últimas décadas ha permitido que una cuarta parte del territorio centroamericano (24.8%) esté hoy bajo áreas protegidas.

**Centroamérica: áreas protegidas declaradas del SICAP. 1998, 2002**

País	Áreas protegidas declaradas		Áreas declaradas superficie total (ha)		Porcentaje de superficie nacional /regional	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Belice	54	74	1,967,036	1,071,664	35.0	47.2
Costa Rica	126	155	1,558,671	1,288,565 <sup>af</sup>	30.5	25.2
El Salvador	3	3	9,102	7,110	0.4	0.3
Guatemala	48	120	2,061,481	3,192,997	19.0	29.4
Honduras	42	76	1,070,376	2,220,111	9.6	19.7
Nicaragua	75	76	2,160,514	2,242,193	18.2	17.0
Panamá	42	50	1,966,448	2,941,386	26.0	26.0
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>554</b>	<b>10,793,628</b>	<b>12,964,026</b>	<b>21.4</b>	<b>24.8</b>

<sup>af</sup> El SINAC de Costa Rica cuenta varias ASP marinas o categorías de manejo que incluyen áreas marino-costeras. En febrero del 2003 se hacía una revisión y medición más exacta de las superficies marinas de las ASP por lo que no se adjuntan los datos oficiales sobre este aspecto. Además no se incluye la superficie terrestre de los tres últimos RNVS (en medición): Isa Chora, Boracayán y La Tirimbina; incluye áreas de manglares protegidos por decreto como humedales (Informe nacional para el ICMAP, 2003).

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 5.

Más de un 40% de las áreas protegidas está en zonas fronterizas y representa, tal vez, los espacios naturales de mayor riqueza biológica en el área. Son territorios de altísima diversidad, poseedores de especies endémicas tanto en flora como en fauna y que, por ende, constituyen centros de prioridad internacional para la conservación. Estos son bienes públicos regionales, pues sus beneficios cruzan fronteras y su manejo requiere un trabajo conjunto y coordinado. Un ejemplo de esto son los 31 sitios Ramsar declarados como humedales de

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

importancia internacional que existen en el área, muchos de los cuales se ubican en regiones fronterizas; es el caso de las lagunas del Tigre, que invaden suelo mexicano desde el Petén guatemalteco, y los humedales nicaraгуenses de Guatuso, que se unen a los de Caño Negro en Costa Rica.

**Un sistema que requiere consolidarse.** Si bien el SICAP se constituyó a partir de la firma y ratificación del Convenio Centroamericano de Biodiversidad y Areas Silvestres Protegidas (1992), este instrumento nunca se reglamentó. Por lo tanto, las áreas protegidas se manejan de acuerdo con las regulaciones y normas de cada país. Este hecho, unido a la complejidad de las relaciones y competencias institucionales sobre esta materia, limita las posibilidades de planificación, coordinación, control, vigilancia y manejo. A pesar de sus logros en la creación de áreas protegidas, el SICAP enfrenta limitaciones institucionales importantes, debidas, entre otras causas, a que muy pocos de los ministerios de ambiente tienen el presupuesto y el personal requeridos para atender sus necesidades en materia de conservación *in situ*.

#### ?? Agua

Centroamérica cuenta con 23 cuencas internacionales o compartidas, en las cuales se concentra un 40% de su territorio, esto es, 191,449 km<sup>2</sup> de bosques, humedales, acuíferos, manglares y territorios indígenas. A nivel de países, las cuencas compartidas representan el 75% de la superficie de Guatemala, el 59% en El Salvador, el 22% en Honduras, el 37% en Nicaragua, el 35% en Costa Rica y el 5% en Panamá. En general las partes altas de las cuencas están formadas por acuíferos volcánicos, los cuales, por su ubicación y extensión, son la principal fuente de agua potable, riego y agua subterránea de la región. Estos acuíferos son también los más vulnerables, por ser de suelos muy porosos y estar expuestos a la influencia humana. Su ubicación coincide con las zonas más densamente pobladas, lo que incrementa el riesgo de contaminación, por el crecimiento urbano en sus áreas de recarga. Se calcula que estos acuíferos abastecen de agua potable al 75% de la población del área, en particular las áreas metropolitanas de Ciudad Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José.

**Disponibilidad, uso y acceso al agua.** Un informe publicado en el 2000 por el Banco Mundial muestra diferencias en la disponibilidad del agua por país. Así, Belice cuenta con el doble de recursos hídricos per cápita que Costa Rica y ésta, a su vez, tiene el doble que Honduras o Guatemala. En El Salvador la disponibilidad per cápita equivale a un tercio del agua de la que dispone Guatemala. Al déficit en la cobertura se suma el deterioro en la calidad del servicio, expresada en el tiempo durante el cual se dispone de agua potable en las capitales. Un tercio de la población, cerca de 12 millones de habitantes, no tiene conexión de agua, y en algunos países el suministro se da durante una fracción del día. Guatemala y Honduras, donde el agua alcanza apenas para cerca de una cuarta parte del día, son los casos más críticos. En cuanto al acceso a agua potable o a fuentes mejoradas existen diferencias entre los países y dentro de ellos. Costa Rica y Panamá tienen las coberturas más altas, mientras que Guatemala y Nicaragua muestran las más bajas. En las zonas urbanas más del 80% de las viviendas cuenta con acceso a agua mejorada, no así en las zonas rurales, donde la cobertura disminuye, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que tienen coberturas menores al 45%.

**Fuerte presión sobre los recursos marino-costeros.** Se estima que el 21.6% de la población centroamericana depende de las costas y que cada año la producción pesquera contribuye al PIB regional con cerca de 750 millones de dólares y provee más de 200,000 empleos directos. Las zonas costeras también dan sustento a más de 250,000 indígenas que dependen de sus recursos. Cerca del 52% de las actividades pesqueras se realiza en el litoral del Pacífico, el 19% en el Caribe y el resto en aguas interiores. El ambiente marino-costero ha sido afectado tanto por la transformación y destrucción de hábitats como por la contaminación, a causa de actividades humanas terrestres en la zona costera y en cuencas hidrográficas lejos del mar. La contaminación agrícola y los desechos líquidos y sólidos suelen provenir de tierra adentro, ya que en algunas de las cuencas más urbanizadas se vierten los desechos líquidos, aguas negras y residuos de agroquímicos no tratados, directamente al océano Pacífico. Los efectos de esta práctica resultan en un aumento en los procesos de nitrificación del mar, brotes de algas y mareas rojas, con las consiguientes pérdidas para las comunidades que dependen de la pesca artesanal en aguas poco profundas. Este deterioro también afecta algunos de los atractivos turísticos de la región, particularmente en zonas de playa tanto del Pacífico como del Caribe.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

La información sobre el recurso hídrico sigue siendo insuficiente: si bien desde el primer informe regional se señaló el desafío de mejorar la disponibilidad y calidad de la información en esta materia, el segundo informe constata que los avances son casi nulos y requieren fortalecerse. La generación de información actualizada, estandarizada y comparable resulta fundamental para desarrollar estrategias regionales que atiendan la protección y uso racional de este vital recurso.

#### LA METROPOLIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

En los últimos treinta años los habitantes urbanos de Centroamérica pasaron de 6.5 a 17.5 millones, y su porcentaje respecto a la población total aumentó de 38.3% a 48.7%. El crecimiento en ese período fue en promedio de 3.3%, ritmo que, de mantenerse, haría que la población se duplicara cada 20 años. Aunque se prevé que esta tendencia disminuirá, la población urbana llegará a 23.5 millones de personas en el 2010 y a 26.6 millones en el 2015. En el año 2000 en Panamá, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, más de la mitad de la población residía en áreas urbanas (57.6%, 55.3%, 55.2% y 50.5%, respectivamente); en Honduras y Guatemala estos porcentajes eran 48.2 y 39.4. Junto a este crecimiento tiene lugar un alto grado de concentración en la ciudad principal.

**Contaminación de aguas** Todos los países requieren ampliar la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales. Tanto en San Salvador como en Ciudad Guatemala se estima que sólo el 2% y el 3%, respectivamente, de las aguas usadas y los desechos líquidos son tratados. En Costa Rica tan solo el 35% de la población urbana tiene alcantarillado sanitario y de esta agua residual recolectada, apenas se trata el 4%; el resto depende de tanques sépticos individuales. Esta proliferación de tanques sépticos, y la ausencia de plantas de tratamiento conectadas al alcantarillado metropolitano, contaminan los acuíferos. Se considera que la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por actividades urbanas es el principal problema ambiental de Guatemala. Los ríos de la cuenca del lago Amatitlán están prácticamente sin vida, pues tienen niveles de oxígeno disuelto inferiores a 4 miligramos por litro, que es el nivel indispensable para sustentar la vida acuática. Situaciones semejantes enfrentan Nicaragua, con el caso del lago de Managua; El Salvador, con los ríos Acelhuate y la cuenca del río Lempa; Honduras, con el río Choluteca en Tegucigalpa y el río Chamalecón en San Pedro Sula; Costa Rica, con el río Tárcoles, y Panamá, con la Bahía, que recibe descargas de aguas negras sin tratamiento.

**Desechos sólidos.** En Ciudad Guatemala, con más de 3.2 millones de habitantes, la producción de desechos es de 1,200 TM/día (0.37 kg per cápita diarios), de los cuales un 80% es recolectado, pero depositado en botaderos a cielo abierto. En San Salvador, la segunda ciudad más poblada de la región, con 1.3 millones de habitantes, sólo el 60% de las 700 TM/día de desechos (0.54 kg per cápita diarios) es recolectado en un sistema de disposición adecuado. Las únicas ciudades con más del 90% de recolección de desechos sólidos son San José y Panamá, que a la vez son los centros urbanos con la mayor producción diaria de desechos per cápita en el área. Además, el volumen de generación tiende a aumentar. En Costa Rica la producción per cápita alcanzó 1 kg diario en el 2001.

**Decrece la calidad del aire.** El aumento en el número de automóviles ha provocado un incremento notable en las emisiones de gases. Entre 1990 y 1996 la motorización en El Salvador creció en un 17% anual, y en un 12% en Guatemala y Honduras. En Costa Rica el parque automotor se duplicó durante los años noventa; en el 2000 este país registró un total de 641,302 vehículos y un promedio de 163 vehículos por cada mil habitantes. Panamá tiene un promedio de 102 vehículos por mil habitantes. Los promedios anuales de varios contaminantes del aire en todas las capitales sobrepasan los niveles recomendados por la EPA y la OMS, sobre todo en Tegucigalpa. La contaminación por flota vehicular alcanza niveles de hasta el 70% y el 75% en varias capitales, seguida por las emisiones industriales, en especial las de la industria química, como en el caso de Soyapango, en El Salvador.

**Contaminantes orgánicos.** El volumen de importaciones de plaguicidas en Centroamérica se triplicó en los noventa, y la tasa de incidencia de intoxicaciones se duplicó entre 1992 y 2000. Estimaciones del PNUMA señalan que la emisión de contaminantes orgánicos por la actividad industrial a las aguas superficiales del Pacífico centroamericano suman unos 44,443 TM/año. La mitad de las emisiones proviene de Costa Rica

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

(26.5%) y Honduras (27.8%), seguidos por Guatemala y El Salvador. Diagnósticos precedentes sobre la situación ambiental del área indican que cerca del 97% de la contaminación en el Pacífico nororiental se da en forma indirecta, a través de los ríos que llegan al mar. En la vertiente Atlántica, los problemas de contaminación se concentran en el ecosistema marino del golfo de Honduras, afectado por la creciente actividad industrial en el sistema metropolitano del valle del Motagua, en Guatemala y el valle del Sula, en Honduras. Esto afecta, entre otros recursos valiosos, al Sistema Arrecifal Mesoamericano, el segundo sistema coralino más importante del planeta.

#### EL SALDO HUMANITARIO DE LOS DESASTRES

Centroamérica es una región de múltiples amenazas, sujeta al impacto periódico de sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, sequía, deslizamientos y vendavales, entre otros fenómenos potencialmente destructivos, que hacen de esta zona una de las más propensas a sufrir desastres en el mundo. Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador forman parte del grupo de seis países que con mayor frecuencia padecen desastres en América Latina y el Caribe. A la vez, estos mismos países integran el sexteto de los más pobres del continente. En el último lustro, la región ha sido seriamente afectada por cuatro desastres de grandes magnitudes, tres de alcance regional y uno nacional: el fenómeno de El Niño de 1997-1998, el huracán Mitch en 1998, los terremotos de El Salvador en el 2001 y la sequía del mismo año, que afectó principalmente a Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Todos ellos provocaron altas pérdidas en vidas humanas, producción e infraestructura. Asimismo, en setiembre de 2002 en Costa Rica y en Guatemala sucedieron deslizamientos que cobraron las vidas de varias decenas de pobladores y destruyeron otras tantas viviendas e infraestructura.

**Limitaciones en la medición de desastres.** Las principales fuentes de información sobre desastres en la región incluyen las bases de datos EM-DAT, del Centro de Investigación de la Epidemiología de Desastres (CRED) de la Universidad de Lovaina, Bélgica; el Munich Reinsurance Group; DESINVENTAR, de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), el inventario del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica (CEPREDENAC) y la serie de estudios que realiza la CEPAL a solicitud de los gobiernos y que tratan sobre algunos de los grandes desastres sucedidos en América Latina. Pese a su importancia, estas bases de datos presentan dificultades para un análisis exacto, adecuado, homogéneo y comparativo respecto a la ocurrencia e impacto económico y social de los desastres. Son frecuentes las diferencias de cobertura y de criterio entre las variables empleadas y el tipo de información registrada.

#### INTEGRACIÓN REGIONAL AMBIENTAL

La década de los noventa fue un período de avances significativos en la creación de instituciones para la gestión ambiental. Los ministerios del ambiente, casi inexistentes hace diez años, funcionan hoy en todos los países. Un factor importante en este impulso institucional ha sido la firma y seguimiento de los convenios multilaterales sobre ambiente suscritos durante estos años. Todas las naciones del área son signatarias de las principales convenciones surgidas de la Cumbre de Río, cuentan con un marco jurídico en materia ambiental en plena evolución y han promulgado nuevas leyes sobre biodiversidad y actividades forestales. Asimismo, la década de los noventa se caracterizó por el inicio de una nueva etapa de integración institucional en Centroamérica, en la cual destacan las siguientes iniciativas:

- ?? Puesta en operación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Centro para la Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica (CEPREDENAC), fundados a finales de los ochenta.
- ?? Permanencia de instituciones con responsabilidades en materia ambiental, creadas durante la década de los sesenta, como el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y el Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE).
- ?? Aprobación del "Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección áreas silvestres en América Central".

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPITULO 5: EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

- ?? Establecimiento de Comisiones Nacionales de Desarrollo Sostenible, que permitió asegurar el seguimiento de los compromisos derivados de la Cumbre de Río.
- ?? Suscripción del “Convenio para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales”.
- ?? Constitución de la Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible (ALIDES).
- ?? Declaración de Tulum, sobre la protección del sistema arrecifal del Caribe mesoamericano.
- ?? Declaración de los Ministros de Salud y Ambiente en 1997, para crear un Plan Centroamericano a partir de estos dos ejes.

**EI PARCA.** En 1999, la CCAD lanzó el Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA), en el cual, por primera vez, se propone una articulación estratégica entre los objetivos de desarrollo y conservación del patrimonio natural. La preocupación por el uso inadecuado de los recursos hídricos y la creciente contaminación que afecta los países se ha plasmado también en acciones conjuntas de los gobiernos, entre ellas la elaboración del “Plan de acción centroamericano para el desarrollo integrado de los recursos hídricos” (PACADIRH).

#### HACIA LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

A principios del tercer milenio, Centroamérica cuenta con un mayor grado de consolidación institucional que hace diez años, aunque a menudo esto se ha reducido a la creación de marcos jurídicos y normativos para definir instancias rectoras y competencias en materia de gestión ambiental. No obstante, queda mucho camino por recorrer en lo que concierne a derechos de participación ciudadana y representación, rendición de cuentas y transparencia en las decisiones que afectan la seguridad ambiental de la población. Superar estas limitaciones requiere cambios estructurales en las instancias de autoridad regionales, nacionales y locales, así como un mayor y más efectivo ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Lo anterior, junto con elementos ligados al manejo de información actualizada y oportuna, y el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo científico del riesgo actual y futuro, constituyen el meollo de la problemática de gobernabilidad ambiental en la región.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

---

#### LA DEMOCRATIZACIÓN NO ES TAREA CONCLUIDA

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos (entendidos como sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas) no muestra progresos significativos en relación con los logros de finales del siglo XX. A diferencia de los años ochenta y noventa, cuando los cambios fueron muchos y rápidos, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son más complejas. El capítulo 6 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* da cuenta de este proceso, mediante el estudio de las relaciones cívico-militares, los sistemas electorales, los sistemas de partidos y el financiamiento político, así como el análisis de la protección de la libertad de información, particularmente la de prensa.

#### RELACIONES CIVICO-MILITARES

**Desmilitarización y nuevas funciones.** Actualmente, ningún país centroamericano es gobernado por militares. El número de naciones sin ejército pasó de una a dos (Panamá y Costa Rica), han ocurrido importantes cambios en la doctrina y en la organización de las fuerzas armadas y, con significativos matices, los ejércitos están subordinados al poder civil. Una dimensión del proceso de desmilitarización del área la constituye la disminución de los gastos militares. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos militares, incluyendo la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá. Simultáneamente, los ejércitos han abrazado nuevas tareas, en asuntos tan diversos como la seguridad pública para enfrentar la delincuencia y la criminalidad, protección de los recursos naturales, distribución de productos de interés estratégico (fertilizantes, libros de texto, alimentos), construcción de obras, lucha antinarcóticos, seguridad penitenciaria, entrenamiento de otras fuerzas de seguridad, migraciones, crimen organizado, protección del patrimonio cultural y atención ante desastres, entre otros.

**Escasos y débiles mecanismos de control.** La desmilitarización no necesariamente ha implicado un efectivo control de los gobernantes civiles sobre las fuerzas armadas. En algunos países, las reformas del marco jurídico que regula a las fuerzas armadas han sido de carácter parcial o del todo han estado ausentes. El control civil sobre los militares enfrenta obstáculos; uno de ellos es la escasez de recursos humanos civiles con posibilidades de brindar a los gobernantes las certezas, que pareciera que sí logran los militares, para el manejo de los asuntos de seguridad. Asimismo, en las naciones que tienen fuerzas armadas éstas siguen realizando acciones de seguridad interna, aun cuando la responsabilidad por las mismas haya sido trasladada a organizaciones policiales bajo control civil. Cabe mencionar también que las actividades de inteligencia -una parcela clave de las relaciones cívico-militares- deberían sujetarse a ciertos límites, aún cuando, por su naturaleza secreta, son reactivas a los controles. Sin embargo, en Centroamérica la inteligencia es una actividad estatal sobre la cual no existen normas que delimiten los ámbitos operacionales de los servicios.

#### SISTEMAS ELECTORALES

Desmontados los regímenes autoritarios, hoy en Centroamérica los gobiernos son electos por el voto ciudadano, como resultado del funcionamiento de sistemas electorales y de partidos políticos. Sin embargo, no todas las democracias electorales se han perfeccionado en la misma medida. Algunas han logrado mayores avances jurídicos e institucionales que otras, en el esfuerzo por garantizar que las elecciones sean libres, limpias, competidas y decisivas, que en la práctica todo voto pese igual, y que los partidos políticos tengan oportunidades similares de participar en las contiendas.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

---

**Subsisten barreras al derecho de elegir y ser electo.** El principal problema para muchos centroamericanos tiene que ver con el documento que los habilita para votar. Mientras en Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua se emplea la cédula de identidad, emitida por el Registro Civil o de Ciudadanos, en El Salvador y Guatemala se utiliza un documento elaborado al efecto por otro organismo: la cédula de vecindad y el carné electoral, respectivamente. Esto dificulta la participación de las personas, que no obtienen automáticamente su inscripción electoral, sino que deben solicitarla para poder ejercer el sufragio.

El complemento del derecho de elegir es el derecho a ser electo, lo que implica examinar los requisitos que las legislaciones establecen para la inscripción de contendientes en los procesos electorales. A este respecto, los requisitos más altos son los de Panamá y El Salvador, que sólo reconocen a las agrupaciones del ámbito nacional y sitúan el número de afiliados necesarios en el 5% y el 3% del total de votos de la última elección presidencial, respectivamente. También en Nicaragua las exigencias son altas: se requiere el 3% de firmas del total de ciudadanos del Padrón Electoral para inscribir un partido.

**Selección de las autoridades electorales.** Una fuente potencial de problemas se halla en la forma de integrar la máxima autoridad en materia electoral. En lugar de favorecer el principio de “imparcialidad” en la composición de estos organismos, en algunos países del área persiste el principio de “vigilancia partidista recíproca”, que en la experiencia latinoamericana parece ofrecer menos garantías para la transparencia y la credibilidad de las elecciones. La tendencia a integrar de modo partidista los organismos electorales supremos descansa en la idea de que la vigilancia mutua de los partidos sirve como prevención ante potenciales irregularidades. En cambio, la conformación de dichos órganos por individuos políticamente independientes busca la imparcialidad y la autonomía en la conducción y supervisión integral de los procesos.

**Desigualdad en la representación.** Un principio democrático básico es que, a la hora de elegir a los gobernantes, todo voto cuenta por igual. No obstante, en los sistemas democráticos algunos votos pesan más que otros, debido a factores relacionados con las normas electorales (el tamaño de los distritos electorales, o los porcentajes mínimos para obtener representación en el Congreso) y a condiciones sociológicas, como la distribución de la población en un territorio. Esto se da en diferentes medidas: algunos sistemas muestran distorsiones relativamente pequeñas, mientras en otros éstas son lo suficientemente grandes como para dar el triunfo a partidos que no han recibido el mayor respaldo electoral. Un instrumento para analizar esta situación es el indicador “razón de representación”, que contabiliza el número de habitantes que un congresista representa; si todos los votos pesaran igual, se requeriría la misma proporción de votos para elegir a un congresista en cualquier región.

En Centroamérica (con excepción de Guatemala), la razón de representación tiende a ser inferior al promedio latinoamericano, que es de 105,737 habitantes por congresista. Panamá, Honduras y Costa Rica, en ese orden, son los países donde este indicador es el más pequeño. Así, en promedio, cada congresista representa a 37,287 panameños, a 51,046 hondureños, a 72,057 costarricenses, a 88,698 salvadoreños y a 134,916 guatemaltecos. A partir de estos datos, los sistemas electorales de la región pueden clasificarse en tres grupos. El primero está formado por Costa Rica y Honduras, donde no existen grandes diferencias en la razón de representación entre sus distritos electorales; el segundo lo integran Guatemala y El Salvador, que se caracterizan por diferencias muy fuertes entre sus distintas regiones, y el tercero lo conforman Nicaragua y Panamá, que están en una situación intermedia.

Si se mira Centroamérica como un país, sin pensar en las fronteras nacionales, existen 119 distritos electorales (sin contar las circunscripciones nacionales). La razón de representación promedio en esta región es de 72,462 habitantes por congresista. Existen 14 distritos electorales cuya razón de representación se sitúa cerca de 75% o más por encima de este promedio. De ellos, 12 pertenecen a Guatemala, uno a El Salvador (La Libertad) y uno a Nicaragua (RAAS). De los 25 distritos donde se requiere hacer menos esfuerzo para elegir a un congresista, es decir, que tienen las razones de representación más bajas, 22 son de Panamá y 3 de Honduras (Valle, Santa Bárbara e Islas de la Bahía). Ninguna de las capitales centroamericanas, donde existen las mayores concentraciones de población, está entre los distritos de más alta razón de representación.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

De acuerdo con este análisis, los sistemas electorales de Guatemala y El Salvador son los que más distorsiones introducen en la representación electoral, y los de Honduras y Costa Rica, los que menos. El caso guatemalteco merece especial atención.

**Reformas pendientes en materia de propaganda.** El acceso equitativo a los medios de comunicación colectiva es un aspecto esencial para la competencia electoral. Sólo en Costa Rica, El Salvador y Panamá existen regulaciones específicas que obligan a las empresas privadas de comunicación a dar un trato equitativo a los partidos. En Nicaragua la normativa establece cuotas máximas de uso, mientras que en Guatemala y Honduras no se regula. En la práctica, la situación jurídica se presta para que las empresas favorezcan en mayor o menor medida a los partidos o candidatos de su preferencia, lo cual afecta el equilibrio en las condiciones de competencia electoral.

**Disminuye la participación ciudadana.** La democratización de los regímenes políticos no ha sido acompañada por un crecimiento en la participación electoral de las y los ciudadanos (cuadro adjunto). Por el contrario, esta participación ha tendido a disminuir. Entre 1985 y 2002 la participación en las elecciones legislativas fue, en promedio para Centroamérica, de un 60% de las personas en edad de votar.

**Centroamérica: participación electoral de la población en edad de votar. 1984-2002 (porcentajes)**

País	Elección circa 1985	Elección circa 1990	Elección circa 1994	Elección circa 1998	Elección circa 2001	Diferencia entre última y primera elección	Promedio del periodo
Costa Rica <sup>af</sup>	81.4	81.3	81.0	69.4	67.3	-14.1	76.1
El Salvador <sup>bf</sup>	48.3	44.0	51.1	34.4	37.9	-10.4	43.1
Guatemala <sup>cf</sup>	49.8	41.0	14.5	31.1		-18.7	34.1
Honduras <sup>df</sup>	77.8	75.7	63.5	68.0		-9.8	71.3
Nicaragua <sup>ef</sup>	74.1	73.3	76.2			2.1	74.5
Panamá <sup>ff</sup>	52.9		70.1	76.0		23.1	66.3

<sup>af</sup> Elecciones legislativas de 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002.

<sup>bf</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000. Para el año 1998, se utilizó el dato de votos para diputados, tomado de [www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm](http://www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm)

<sup>cf</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1990, 1994 y 1999.

<sup>df</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>ef</sup> Elecciones legislativas de 1984, 1990, 1996 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>ff</sup> Elecciones legislativas de 1989, 1994 y 1999.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 6.

### SISTEMAS DE PARTIDOS

En Honduras, Costa Rica y Nicaragua, países que hasta finales de los años noventa tenían sistemas bipartidistas, se registran comportamientos distintos. En Costa Rica el bipartidismo ha mostrado signos de debilitamiento, con la irrupción de una nueva fuerza política en las elecciones de 2002 (el PAC, que obtuvo el 24.6% de los escaños en el Congreso). En Honduras el sistema se mantiene estable; en la última elección (2001), ninguno de los indicadores se alejó del comportamiento histórico del período 1985-2002. En Nicaragua el bipartidismo parece haberse fortalecido. Sin embargo, se trata de un caso singular, pues no han sido dos partidos estables los que han competido, sino dos extremos polarizados: por una parte el FSLN y, por otra, distintas coaliciones de numerosos partidos en cada elección.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

---

En los países con sistemas multipartidistas también hay comportamientos dispares. En Panamá se moderó el multipartidismo: en la última elección (2000) descendió el número efectivo de partidos y aumentó la concentración de votos en los dos partidos mayoritarios. Por su parte, Guatemala y El Salvador registraron cambios, pero sin una tendencia clara. Desde mediados de los años noventa estos países, siendo multipartidistas, muestran un movimiento lento hacia una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos, aunque el nivel promedio todavía es bajo, especialmente en el caso guatemalteco.

**Persiste la desconfianza en los partidos políticos.** Según la encuesta *Latinobarómetro*, que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el 2002 menos de dos centroamericanos de cada diez (17%) decía confiar en los partidos políticos. Costa Rica fue el país donde mayor cantidad de personas expresó (mucho o algo de) confianza en los partidos (24%), seguido por Honduras (22%). En el otro extremo está Guatemala, donde sólo un 8% de las y los encuestados manifestó tener confianza en los partidos. En Nicaragua y El Salvador, la proporción fue muy similar (alrededor del 16%).

#### EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

En los últimos años, las denuncias sobre financiamientos ilícitos a los partidos y las campañas electorales han sido cada vez más frecuentes. En Costa Rica y Panamá las crisis políticas asociadas a este tema han motivado reformas importantes en las legislaciones. No obstante, la adopción de enfoques prohibicionistas y excesivamente limitantes de las contribuciones y gastos electorales podría plantear nuevos problemas y producir efectos contrarios a los buscados. Aunque los marcos regulatorios pueden favorecer un financiamiento adecuado y mayor transparencia, su eficacia dependerá de los valores y prácticas de los propios partidos, que son los agentes del proceso, y de las y los ciudadanos, que deben ejercer con responsabilidad su derecho al escrutinio público.

**Limitadas normas de financiamiento político.** Una revisión de los sistemas de financiamiento político de Centroamérica muestra que la capacidad de la normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es limitada. En todas las naciones existen sistemas de subsidio electoral y en algunas hay controles contables sobre su utilización. Sin embargo, en la mayoría de los casos los montos de los subsidios son muy reducidos, pues en promedio cubren sólo un 30% de los gastos electorales, con lo cual no se garantiza una adecuada participación electoral y se crea una importante dependencia de capitales privados. Además, no existen topes de gasto electoral; los partidos y candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo. Las únicas limitaciones que pesan sobre el gasto electoral en Centroamérica conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Cabe anotar, finalmente, que en la región no se registra una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos, a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación, lo cual confirma las limitaciones prácticas de la normativa.

SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ  
RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

**Centroamérica: gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos. Circa 2000**

País	Ciclo electoral	(A) Gasto electoral total (millones de US\$)	(B) Subsidio directo (millones de US\$)	(C) Fuentes privadas (millones de US\$) (A – B)	(D) Porcentaje cubierto por subsidio directo (B / A)
Costa Rica	1998	20.1 <sup>af</sup>	11.5	8.6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 <sup>bf</sup>	6.1 <sup>cf</sup>	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5
El Salvador <sup>cf</sup>	1999-2000		7.8		

<sup>af</sup> Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos -tanto legislativos como presidenciales- en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de 16.8 millones de dólares.

<sup>bf</sup> Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de 10 millones de dólares para "una campaña presidencial". La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá.

<sup>cf</sup> No se dispone de estimaciones para el gasto electoral. Sin embargo, una fuente calculó en 8 millones de dólares el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONF, 30/9/01).

<sup>df</sup> Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 6.

**Reglas de transparencia débiles o inexistentes.** En materia de reglas de transparencia financiera, Centroamérica muestra desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. Por lo general, los reportes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales. Con excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas. Tampoco los donadores centroamericanos están obligados a reportar sus contribuciones políticas.

**Amplia apertura con respecto a las donaciones privadas.** La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero (con excepción de Honduras y Costa Rica) merece especial atención, por cuanto está ligada a un fenómeno relativamente nuevo en la política de la región: la participación de la creciente diáspora centroamericana en el financiamiento de los partidos. Es conocido que, desde el extranjero, empresarios y organizaciones de origen centroamericano (o afines) hacen significativas contribuciones a las campañas en Nicaragua y El Salvador, y en una medida considerable en los demás países, lo que constituye un factor que desincentiva la regulación de las contribuciones políticas de origen foráneo.

**Fuerte contribución de las televisoras.** Los empresarios de algunos sectores específicos participan asiduamente como contribuyentes en las campañas electorales. En este sentido destacan los propietarios de las estaciones privadas de televisión, que constituyen un grupo muy importante de donadores políticos.

**Las crisis políticas fuerzan las reformas.** Aunque es posible identificar las debilidades de las regulaciones sobre el financiamiento político en Centroamérica y, en teoría, podrían preverse los problemas, en la práctica las reformas se están produciendo como resultado de crisis políticas. La emergencia del financiamiento político como tema de discusión pública en Panamá obedeció, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa. De igual manera, la reforma de la legislación costarricense en 1996 difícilmente se habría dado sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas. También en el resto del área el origen

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

---

del financiamiento a los partidos ha generado controversias públicas. Una revisión de casos aparecidos en la prensa de los distintos países en las últimas tres décadas permite reconocer tres tipos de situaciones: a) las que denotan tráfico de influencias, b) las que sugieren uso de fuentes ilegítimas, y c) empleo de recursos estatales para fines electorales. Cabe destacar que la mayoría de las contribuciones cuestionadas parecía buscar un beneficio individual y no políticas estatales que favorecieran a un determinado grupo. Las donaciones operan más como la compra de un “seguro”: los donadores no ganan automáticamente una influencia, pero sí se garantizan acceso al gobierno, lo cual es un privilegio que puede ser crucial cuando las políticas o acciones estatales afectan los intereses privados.

#### MEDIOS DE COMUNICACION Y LIBERTAD DE PRENSA

En las dos últimas décadas del siglo XX, los medios comunicación colectiva, en general, hicieron una contribución positiva a la democratización de Centroamérica. En los diversos países, con importantes matices, varios de ellos expandieron el ejercicio de la libertad de expresión y empezaron a desarrollar un escrutinio sobre los asuntos públicos, antes casi desconocido en la región.

**Subsisten obstáculos a la libertad de prensa.** Los medios de comunicación aún enfrentan obstáculos con respecto al desarrollo del potencial democrático del derecho a la libre expresión. Entre 1994 y 2002 la organización Freedom House, que monitorea los derechos políticos y las libertades civiles en todo el mundo, ha calificado la libertad de prensa en Costa Rica y Panamá como libre, y como parcialmente libre, aunque con variaciones, en el resto del área. En el período 1999-2002, uno de los principales avances registrados por varias organizaciones en casi todos los países, se refiere al desarrollo de un periodismo investigativo sobre asuntos controversiales, que ha conseguido generar cambios importantes en las sociedades, especialmente en la lucha contra los abusos de poder, la corrupción y el narcotráfico.

Por otra parte, los reportes internacionales han criticado la persistencia de la legislación que hace obligatoria la colegiación de periodistas en Guatemala, Honduras y Nicaragua, por cuanto restringe a círculos cerrados el desempeño profesional en los medios informativos. Igualmente se ha cuestionado la legislación que penaliza, en todos los países, la injuria, la calumnia y las faltas contra el honor, por ser instrumentos jurídicos que se prestan para el acoso y la autocensura de las y los periodistas. También se ha llamado la atención sobre distintas formas de presión y control político por parte de los gobiernos y los partidos políticos. Las denuncias por presiones de los intereses económicos privados han sido hechas en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que los actos represivos han sido denunciados en todos los países, aunque con diferencias significativas entre uno y otro. Los comunicadores enfrentan distintas formas de acoso, ya sea canalizado a través de la ley, como los frecuentes procesos por injurias y calumnias en Panamá y Costa Rica, o fuera de la legalidad, como las amenazas y la agresión física, que son más usuales en las restantes naciones. En Nicaragua, pese a las denuncias por hostigamiento y amenazas, no se registran agresiones físicas, mientras Guatemala destaca por tener las cifras más altas de agresiones y asesinatos de periodistas.

A su vez, los informes del Relator Especial para la Libertad de Prensa de la OEA no identifican a Centroamérica como una zona en la que la prensa desempeñe su labor bajo graves amenazas, o en la que la libertad de prensa esté seriamente limitada. Sin embargo, el caso de Guatemala ameritó un reporte especial del Relator, en el cual se concluye que el principal problema para la libertad de prensa no se deriva del marco jurídico, sino del monopolio de la televisión. Esta situación se considera “un grave obstáculo al derecho de la sociedad guatemalteca a acceder a diversas fuentes de información que reflejen la pluralidad de ideas y opiniones”.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 6: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

---

#### DOMINIO DE MERCADOS MONOPÓLICOS U OLIGOPÓLICOS

Ante la escasez de información sobre las estructuras de mercado en este sector en Centroamérica, su análisis puede aproximarse indirectamente por medio de la distribución de la factura publicitaria y la circulación o audiencia de las empresas. Así puede observarse que la televisión absorbe la mayor parte de la facturación publicitaria, aunque en fuerte competencia con la prensa escrita, en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. La radio ocupa el tercer lugar después de los medios escritos en todos los países, con un porcentaje que oscila entre el 4% y el 20%, a pesar de ser el medio con mayor cobertura en la región.

Los indicadores de cobertura, por su parte, sitúan a los medios electrónicos (radio y televisión) muy por encima de los escritos. El índice de circulación diaria se sitúa en alrededor de 40 ejemplares de periódicos por mil habitantes (Costa Rica tiene el más alto, con 79 y Nicaragua el más bajo, con 16). En cambio, la radio y la televisión obtienen niveles de penetración mayores del 90% en las capitales, y superiores al 75% en las demás zonas urbanas.

En cuanto a las condiciones de competencia, los indicadores presentan al subsistema de televisión con los mayores niveles de concentración de la propiedad, facturación comercial y audiencia. Comparado con la televisión, el subsistema de medios escritos es, en algunos casos, un poco más competitivo. A diferencia de las industrias de televisión y periódicos, la radio es un medio en el que subsisten numerosas pequeñas y medianas empresas, junto a unas pocas grandes.

#### Centroamérica: grado de competencia en los distintos medios de comunicación. *Circa 2001*

Países	Televisión	Prensa	Radio
Costa Rica	Alta	Media	Alta
Nicaragua	Media	Alta	Alta
Panamá	Media	Alta	Alta
Honduras	Baja	Media	Alta
Guatemala	Baja	Baja	Alta
El Salvador	Baja	Alta	Alta

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 6.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

---

### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: IMPORTANTES DESAFÍOS PENDIENTES

La democratización de los regímenes políticos centroamericanos no ha sido acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho. El avance en esta materia requiere esfuerzos más complejos que la realización periódica de elecciones libres y limpias. Se trata de desmontar los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo e instaurar instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos de las y los ciudadanos para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo. Al examinar la situación del área en estos ámbitos, el capítulo 7 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* 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.

#### SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, casi todos los sistemas de administración de justicia siguen trabajando con presupuestos precarios y están sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores sociales. Persisten problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida.

#### ?? Independencia del Poder Judicial

**Garantías constitucionales.** Todas las constituciones del área reconocen la independencia del Poder Judicial o de la Corte Suprema de Justicia y sus magistrados y jueces. Coinciden en señalar que los administradores de justicia solo están sometidos a la Constitución y las leyes.

**Estrechos presupuestos.** En todas las naciones del área se establece constitucionalmente la obligación de destinar un porcentaje del Presupuesto del Estado al Poder Judicial. Sin embargo, hay importantes diferencias. El Salvador y Costa Rica, ambas con un 6%, triplican el compromiso de Guatemala en esta materia (2%) y duplican el de Honduras (3%). En Nicaragua la proporción es 4% del Presupuesto. En el 2001, los porcentajes respectivos fueron cumplidos en Costa Rica (6.5%) y Nicaragua (4.6%), mientras que en Honduras, como ha sucedido en los últimos años, se ejecutó un presupuesto menor al estipulado (2.1%).

**Esfuerzos por ampliar la transparencia en la elección de magistrados y jueces.** Hoy en varios países se incluyen consideraciones técnicas y participación ciudadana en la designación de los magistrados, elementos antes ausentes en el proceso. También se han hecho reformas para la profesionalización de los jueces, cuyo nombramiento hasta hace poco dependía de factores ajenos a su capacidad y mérito.

#### ?? La jurisdicción constitucional

Dentro de la función jurisdiccional, la innovación más importante en la última década ha sido el desarrollo de la jurisdicción constitucional, que se ha configurado bajo tres sistemas. El primero la concibe como un organismo interno del Poder Judicial (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras); el segundo la entiende como una entidad independiente (Guatemala) y el tercero la mantiene como una función de la Corte Plena (Panamá).

**SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA**  
**RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL**  
**FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

---

?? **Organismos auxiliares**

En los últimos años se observa un notable esfuerzo en la creación de organismos auxiliares de justicia. La función auxiliar incluye a los órganos especializados que colaboran en la administración de justicia, pero no tienen funciones jurisdiccionales. Entre ellos están el Ministerio Público (responsable de la acusación penal), la Policía Técnica Judicial (encargada de recabar pruebas), el Sistema de Defensores Públicos (que garantiza el derecho a la debida defensa de quienes no pueden o no quieren pagar un abogado), la Escuela Judicial (dedicada a capacitar al personal), la Inspección Judicial (que investiga las denuncias contra el personal), el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.

?? **Acceso a la justicia**

**Cobertura geográfica.** El promedio regional de habitantes por tribunal o juzgado es de 16,408 personas. Todos los circuitos judiciales panameños están por debajo de esta proporción, así como la mayoría de los departamentos salvadoreños y hondureños. En cambio, la mayor parte de las provincias costarricenses, los departamentos y regiones de Guatemala y Nicaragua está por encima del promedio regional. No obstante, existen diferencias dentro de cada nación, salvo en Panamá, donde la situación de los circuitos judiciales es muy similar. Las zonas donde se ubican las últimas fronteras agrícolas son aquellas donde los tribunales deben cubrir más territorio. En la RAAN y la RAAS, en Nicaragua (Mosquitia), hay en promedio un juzgado o tribunal cada 3,215.9 y 2,108.2 km<sup>2</sup>; en Gracias a Dios, Honduras (Mosquitia), hay uno cada 1,991.9 km<sup>2</sup>; Guatemala, Petén e Izabal son los departamentos donde cada juzgado, en promedio, debe cubrir más territorio: 2,428.1 y 1,004.2 km<sup>2</sup> (el promedio centroamericano es un juzgado por 240.7 km<sup>2</sup>).

**Barreras económicas.** En varias naciones existen factores que pueden obstaculizar el acceso a la justicia, entre ellos el denominado arancel de abogados. Sin embargo, cabe indicar que la representación profesional tiene carácter obligatorio en la región, salvo para determinados procesos constitucionales como las garantías de amparo, la exhibición personal y algunos casos de derecho de familia (como custodias y violencia doméstica). Estas excepciones son avances para hacer que la justicia sea más accesible para la población.

**Sistemas de defensa pública.** El Salvador y Costa Rica tienen la más alta proporción de defensores por millón de habitantes (superior a 45) y, consiguientemente, la menor proporción de habitantes por defensor (menos de 25,000); les siguen de cerca Honduras y Guatemala. En el otro extremo se encuentra Nicaragua, donde hay 2.7 defensores por millón de personas y cada defensor debe atender, en promedio, a casi medio millón de personas. Panamá muestra un bajo desarrollo de la defensa pública, aunque no con la gravedad del caso nicaragüense.

**Centroamérica: cantidad de defensores públicos, 2001-2002<sup>af</sup>**

País	Número de defensores	Población	Número de defensores por millón de habitantes	Número de habitantes por defensor
Costa Rica	178	3,925,329	45.3	22,052
El Salvador	331	6,396,832	51.7	19,326
Guatemala	301	11,686,729	25.8	38,826
Honduras	202	6,655,902	30.3	32,950
Nicaragua	14	5,207,907	2.7	371,993
Panamá	42	3,060,090	13.7	72,859

<sup>af</sup> En Costa Rica la información corresponde al 2000. En Guatemala, El Salvador y Honduras, al 2002 y en Panamá, al 2002. En Nicaragua corresponde al periodo agosto de 1999 a mayo del 2002.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 7.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

---

**Barreras étnicas.** En toda Centroamérica los indígenas tienen serios problemas de acceso a la justicia, debido al efecto combinado de las barreras lingüísticas, la aplicación de normas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios judiciales especializados y el racismo.

#### ?? Justicia pronta y cumplida

**Acumulación de expedientes judiciales.** Los tribunales resuelven menos casos de los que les ingresan anualmente. En todos los países los despachos judiciales acumulan expedientes, y en algunos casos esta acumulación es muy importante. En Honduras, en el 2001 los juzgados de letras de las diferentes materias iniciaron 24,815 juicios, en tanto que los juicios terminados fueron 6,866 (27.6% de los iniciados); esta proporción fue menor a la que se presentó en los dos años anteriores. En Nicaragua el porcentaje promedio de juicios penales resueltos con respecto a los ingresados fue de 60% entre octubre de 1996 y octubre del 2000. En Costa Rica, para el 2002, los casos terminados significaron un 91% de los entrados, pero en materia laboral la proporción no ha superado el 50% en los últimos años. Los tribunales de Panamá, en el 2001, lograron resolver más juicios de los que ingresaron y en los años anteriores este porcentaje se mantuvo por encima del 85%.

**Volúmenes de trabajo muy diversos.** No todos los poderes judiciales enfrentan el mismo nivel de demanda. En materia constitucional, el volumen anual de trabajo de la Sala Cuarta de Costa Rica casi triplica el de las salas o tribunales constitucionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua juntos. En promedio, los costarricenses recurren a la jurisdicción constitucional veinte veces más que los demás centroamericanos. En materia penal el patrón es similar, aunque más atenuado. Siendo Costa Rica el segundo país con menor población en el área, su sistema de administración de justicia soporta la mayor carga de trabajo; en el 2002 los juzgadores panameños recibieron aproximadamente 486 casos nuevos, mientras que los costarricenses, en el 2000, recibieron 895 casos nuevos.

**Deficiencias en el trato a los privados de libertad.** Una alta proporción de presos sin condena es una denegación de una justicia pronta y cumplida. En Guatemala, Honduras y Panamá, la mayoría de los privados de libertad son presos sin condena y en El Salvador casi la mitad (49,8%). Honduras muestra el peor balance, pues de cuatro personas encarceladas, tres están en espera de que se les dicte sentencia. El mejor resultado se da en Costa Rica, donde el porcentaje es de un 25%, es decir uno de cada cuatro presos.

**Innovaciones procesales.** Todas las naciones han aplicado medidas para descongestionar el sistema de administración de justicia y hacer más expeditos los juicios. Destacan la introducción de la oralidad en los juicios, la implantación de medidas alternativas y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, como la negociación, la mediación y el arbitraje.

---

#### Reporte especial 1: La justicia en manos privadas

La violencia social es un serio problema en Centroamérica, aunque con grandes diferencias nacionales. El "triángulo norte" de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras) muestra niveles bastante más elevados que la zona sur (Costa Rica, Nicaragua y Panamá). Un indicador clave en este tema son los homicidios dolosos. La información disponible a mediados de los años noventa indica que la tasa de homicidios en El Salvador era más de diez veces superior a la de Costa Rica, Nicaragua y Panamá; la de Guatemala era casi cinco veces superior a la de Costa Rica y Nicaragua y tres veces mayor que la de Panamá. Costa Rica y Nicaragua tenían una tasa de homicidios similar a la de Estados Unidos. El primer *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de El Salvador estimaba, en 1999, que en el período 1989-1991 la violencia común había cobrado tantas vidas como la guerra.

Los linchamientos -actos en los que las personas toman la justicia por su mano- son frecuentes en Guatemala. Las cifras no son precisas, por las dificultades prácticas para identificar este tipo de hechos; sin embargo, de acuerdo con las estimaciones de MINUGUA, es una práctica persistente. Pero los linchamientos no son la única manifestación de violencia extrema. La "limpieza social" -el asesinato de personas consideradas "indeseables" por algunos sectores- es otro método

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

---

presente en la región. El *Informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y adolescentes en Honduras* (2002) señaló un fuerte aumento de las muertes violentas de jóvenes en los últimos años: de 289 casos en 2000 a 621 hasta septiembre de 2001.

En contraste, las empresas, y la población en general, recurren cada vez más a servicios privados de seguridad. La información disponible sobre este tema-referida sólo a los servicios inscritos ante un registro público- indica que en todos los países existe un amplio mercado de seguridad privada.

---

#### PETICIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**La rendición de cuentas no está legalmente establecida.** En todas de las constituciones de la región se indica que los funcionarios públicos están sujetos a la ley, pero solo en Costa Rica y Nicaragua se estipula la obligación de estos de rendir cuentas por sus acciones. No obstante, en el caso nicaragüense lo que se reconoce es una obligación específica sobre el patrimonio de los funcionarios públicos. En Panamá, la Constitución menciona la obligación de responder a “peticiones y quejas respetuosas”. Sin embargo, esta norma es insuficiente, pues prevé la posibilidad de calificar el tipo de peticiones que deben atenderse y no obliga a los funcionarios a responder por aquello que nadie pregunta.

**Limitada protección del derecho de petición.** La contraparte de la obligación de rendir cuentas es el reconocimiento y la protección del derecho a pedir las cuentas. En general, los distintos elementos de la petición de cuentas son reconocidos por las constituciones centroamericanas, aunque existen vacíos y diferencias entre países. El punto común es el reconocimiento del derecho de las y los ciudadanos a plantear peticiones ante la administración pública. En algunos casos se regulan los plazos en que la administración debe dar respuesta.

Por otra parte, si bien los centroamericanos pueden acudir a los tribunales cuando consideran que un derecho suyo ha sido violado por la administración pública, en todos los países se exige que el demandante haya sido directamente afectado por el asunto en cuestión. Esto dificulta la petición de cuentas, pues hay actuaciones (u omisiones) que perjudican a una colectividad, sin que pueda precisarse el daño causado a un individuo.

Además, aún es incipiente el desarrollo de leyes que establezcan condiciones y procedimientos para la protección del derecho a la información pública. Sólo Panamá tiene una ley en esta materia, en tanto que en Costa Rica, El Salvador y Honduras no está reconocido el *hábeas data* (acción que una persona interpone para tener acceso a información sobre ella o sus propiedades, o bien para proteger la confidencialidad de esta información ante terceros). A estos vacíos normativos se unen dificultades debidas a factores como la falta de procedimientos y oficinas de atención al público ágiles; inexistencia de departamentos de estadísticas, archivo o información; pérdida de continuidad de los registros, por la reciente introducción de sistemas automatizados; desorden en el traspaso de las funciones administrativas en los cambios de gobierno y resistencia y manejo restringido de la información por parte de los funcionarios.

**Intensa actividad normativa en materia de controles.** A diferencia de los temas anteriores, en materia de controles sobre la administración pública todas las naciones centroamericanas han experimentado un importante desarrollo normativo. La legislación aprobada se orienta a la prevención, detección y sanción de los delitos contra la función pública, o bien a la reorganización administrativa y funcional de las entidades a cargo de los controles.

Todas las constituciones establecen expresamente la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos. Se reconocen inmunidades, pero por lo general éstas no eliminan la posibilidad de que aún los más altos dignatarios sean acusados y condenados por actos contrarios a las leyes. Además, las naciones del área son signatarias de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). Aunque se mantienen rezagos, se ha modificado o incorporado en el ordenamiento de cada país buena parte de los delitos de corrupción contemplados en la CICC, como peculado, cohecho impropio, cohecho propio, aceptación de dádivas y otros.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA

### RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

---

**Pocos controles y sanciones por enriquecimiento ilícito.** El control sobre las declaraciones de bienes que deben presentar los funcionarios públicos es escaso y, por lo tanto, hay una baja posibilidad de detectar eventuales delitos. En El Salvador desde 1959 se incorporó una ley sobre enriquecimiento ilícito, pero no se tiene conocimiento de alguna persona que haya sido sancionada por este delito.

#### SISTEMAS DE CONTROL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

**Débiles controles políticos desde el Parlamento.** Los parlamentos, sin excepción, hacen un escaso uso de los mecanismos de control político a su disposición. En algunos países esta situación se agrava por los esfuerzos de los partidos en el Congreso para afincar su dominio sobre las entidades especializadas de control horizontal.

**Difícil consolidación de las cortes de cuentas o contralorías.** En el área se observa una tendencia a modificar la forma de nombramiento y la composición de los jefes de estas entidades. De ser instituciones con un jefe unipersonal, en Honduras, Nicaragua y El Salvador han pasado a ser dirigidas por un cuerpo colegiado. En el caso nicaragüense la modificación fue una iniciativa del Ejecutivo, para resolver un agudo conflicto con el Contralor y ejercer dominio sobre la institución, que contó con el apoyo del principal partido de oposición (que recibió una "cuota" en el órgano colegiado). En Honduras, la decisión de colegiar la Contraloría parece tener mayor relación con el hecho de que la nueva ley fundió tres instituciones, cada una de las cuales recibió representación en la dirección de la nueva entidad. En El Salvador, la Corte de Cuentas está integrada por un presidente y dos magistrados y se divide en las cámaras de primera y segunda instancia.

Para el 200, el presupuesto sumado de cuatro de estas instituciones alcanzó poco más de 32 millones de dólares y, en general, muestra una tendencia al crecimiento real en los últimos cuatro años. Hay diferencias significativas entre países: en términos absolutos los presupuestos de las contralorías de Costa Rica, Panamá y El Salvador triplican los de Honduras y Nicaragua. Al combinar las variables de tamaño de la entidad (medido por su presupuesto anual) con las potestades de control sobre el gasto público, emergen dos situaciones: por un lado están Panamá y Costa Rica, con las contralorías más grandes y con amplias potestades de control del gasto, y por el otro, Honduras y Nicaragua, con contralorías pequeñas y con potestades restringidas. El Salvador se acerca a la primera situación, mientras que Guatemala está más próxima a la segunda.

Aunque los instrumentos para fiscalizar el gasto público varían (fiscalizaciones, auditorías, relaciones de hecho, pliegos, etc.), el proceso tiene una dinámica similar en todos los países. Una función común es la atención de denuncias ciudadanas sobre irregularidades en el uso de recursos públicos. En la actualidad las contralorías no sólo son entidades de control interinstitucional, sino también de control vertical (Estado-sociedad), y es precisamente a través de la atención de denuncias que se ha logrado detectar delitos contra la función pública que difícilmente podrían haber captado los instrumentos convencionales de fiscalización. También las contralorías investigan algunos casos después de que han sido denunciados por los medios de comunicación colectiva.

**Los Ombudsman.** Los *Ombudsman*, defensorías del pueblo o comisionados de derechos humanos tienen el mandato de procurar el respeto y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales en la gestión pública. En dos países se han presentado fuertes pugnas en recientes procesos de designación. En El Salvador, el titular electo en 1988 renunció en el 2000 como resultado de presiones de la opinión pública; la Procuraduría quedó a cargo del Procurador Adjunto hasta julio del 2001, cuando se nombró a la actual Procuradora. En Costa Rica la elección del actual Defensor tardó cuatro meses en el Congreso; la institución quedó parte del tiempo a cargo del Defensor Adjunto y completamente acéfala al vencerse el nombramiento de éste. En Honduras y Nicaragua se ha desarrollado un método participativo, en el cual las organizaciones civiles tienen posibilidad de presentar y evaluar candidatos.

**SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA**  
**RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL**  
**FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

El análisis del número de casos que reciben anualmente los *Ombudsmen* permite identificar tres tipos de instituciones defensoras. El primero está formado por aquéllas cuyo volumen de casos supera los 15,000 (Guatemala y Costa Rica), el segundo presenta una cifra cercana a los 4,000 casos (El Salvador y Honduras), y el tercero corresponde a las que tramitan alrededor de 1,000 casos (Nicaragua y Panamá). En cuatro países fue posible identificar las instituciones denunciadas. En tres de ellos el principal blanco fue Poder Ejecutivo (en periodos distintos) y solo en Costa Rica las denuncias (41%) se concentraron en el sector privado, pese a que ello excede las competencias de la Defensoría. El segundo porcentaje más alto de denuncias correspondió al Poder Judicial en Honduras, al órgano electoral en Nicaragua y en Costa Rica y Panamá a las instituciones descentralizadas, incluyendo las que prestan servicios públicos.

**Las fiscalías contra la corrupción: recientes, desfinanciadas y poco utilizadas.** En la década de los noventa los ministerios públicos centroamericanos, con excepción de Nicaragua, crearon unidades o fiscalías internas especializadas en delitos de corrupción. El funcionamiento de estas fiscalías refleja los problemas del sistema de administración de justicia para detectar y sancionar los delitos contra los deberes de la función pública (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado, penalidad corruptor y prevaricato). En primer lugar, las fiscalías carecen de personal especializado para investigar las denuncias que reciben. En segundo lugar, pese a que prevalece la percepción ciudadana de que existe una extendida corrupción en el manejo de los asuntos públicos, las fiscalías reciben un volumen muy bajo de denuncias, que en general no sobrepasan las mil por año. Más de nueve de cada diez casos que ingresan a las fiscalías son desestimados por falta de mérito o trasladados hacia otras instancias competentes.

**Centroamérica: delitos de corrupción ingresados al Ministerio Público, 1999-2001**

País	1999		2000		2001	
	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal
Costa Rica <sup>a/</sup>	1,450	16.3	1,644	14.8	1,576	14.0
El Salvador <sup>b/</sup>	66	10.3	47	8.9	50	7.3
Guatemala <sup>c/</sup>			1,372	20.3	1,162	14.7
Honduras <sup>c/</sup>	425		537	132.6	453	57.0
Nicaragua <sup>e/</sup>	118	1.9	150	2.1	169	1.9
Panamá <sup>d/</sup>	502	16.6	709	27.5	808	

<sup>a/</sup> Delitos contra los deberes de la función pública.

<sup>b/</sup> Delitos de corrupción.

<sup>c/</sup> Denuncias.

<sup>d/</sup> Delitos de funcionarios públicos.

<sup>e/</sup> Casos entrados.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 7.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA Y PANAMA RESUMEN DEL CAPITULO 7: EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

---

### **Reporte especial 2: Actitudes ciudadanas sobre la corrupción en la función pública**

Las actitudes de la población constituyen “la otra cara de la moneda” en los esfuerzos institucionales para detectar y sancionar la corrupción. Las prácticas corruptas encuentran terreno fértil cuando las personas las toleran. Por el contrario, una baja tolerancia ciudadana es una valiosa herramienta para fiscalizar a la administración pública y presionar en favor de una mejora de la prevención, control y sanción de tales prácticas.

En una serie de sesiones de grupos focales realizadas en Costa Rica y Honduras con el fin de avanzar en la comprensión de este tema, se determinó que las personas distinguen escalas de corrupción y expresan distintos niveles de tolerancia. Según esta percepción, hay tres tipos de actos corruptos: leves, intermedios y graves (aunque cada grupo utilizó diferentes nombres). Los participantes se mostraron tolerantes con el primer tipo, pero intolerantes con los dos últimos y señalaron que estos deben ser detectados y sancionados. Se observó mayor disposición a denunciar la corrupción si se trata de actos intermedios o graves en el sector público. No pareció relevante denunciar los actos de corrupción leve. Sin embargo, la mayoría se mostró renuente a denunciar, particularmente si el acto es grave, por temor a represalias. Asimismo, en el improbable caso de que decidieran denunciar un hecho corrupto, las personas preferirían hacerlo en forma anónima o a través de los medios de comunicación.

---

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

### EL RECONOCIMIENTO DE LA MULTICULTURALIDAD

Centroamérica ha sido siempre multicultural, pero no es sino hasta los últimos diez años que se han iniciado procesos de reconocimiento constitucional y legal de esta condición. Los progresos son incipientes, y todavía insuficientes para compensar las desigualdades sociales y para dar respuesta a las reivindicaciones planteadas por las distintas comunidades y sus organizaciones. De ahí que el futuro de la democratización regional dependa, en parte, de cómo se decida profundizar las transformaciones que exige el reconocimiento de esa multiculturalidad.

En su capítulo sobre el tema, el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* ofrece una visión panorámica de las variables demográficas, históricas, sociales, económicas, culturales y políticas que caracterizan a las etnias de la región. Para ello, utiliza estimaciones basadas en los datos censales recientemente disponibles, aprovechando el hecho de que, gracias al reconocimiento internacional que la década de los noventa dio a los grupos étnicos, casi todos los países del área han incorporado en censos y encuestas preguntas sobre la ubicación y las características de los diferentes grupos, lo que hoy permite contar con un nivel de detalle inédito. Por otra parte, el Informe registra los avances y rezagos en el reconocimiento de la multiculturalidad, área en la que destacan los progresos en los marcos constitucionales de la mayoría de las naciones, así como en los espacios de poder político y administrativo para las organizaciones indígenas y afrodescendientes.

### UN PANORAMA COMPLETO DE LA MULTICULTURALIDAD CENTROAMERICANA

El conocimiento de la magnitud y ubicación de los distintos grupos étnicos que comparten la región constituye el punto de partida obligado para el reconocimiento de la multiculturalidad. En este sentido, un aporte fundamental del Segundo Informe es el mapa titulado "Centroamérica: diversidad étnica y cultural de los pueblos, 2000" (mapa 8.2, página 339 del Informe), que fue elaborado con base en un conjunto de estudios e información disponible tal como los dos mapas preparados por *Native Lands* (Center for the Support of the Native Lands), bajo la dirección de Mac Chapin, los mapas lingüísticos de *Ethnologue*, los mapas de Nühn y de Davidson, y la información de los censos realizados entre 1994 y 2001.

En el año 2000 la población indígena de Centroamérica se estima entre 6 y 7 millones de personas. Las lenguas y culturas mesoamericanas se extienden desde Yucatán y Chiapas (México) hasta Matambú, en la península de Nicoya (Costa Rica). Su presencia es masiva en los altiplanos y las tierras bajas del Petén, en Guatemala, y se va dispersando al descender hacia Honduras, El Salvador y Nicaragua. Los pueblos indígenas del sureste habitan las tierras bajas de la vertiente caribeña, en las montañas de Talamanca (Costa Rica) y en varios enclaves del centro de Honduras. La cultura lenca, localizada en las montañas del occidente de Honduras y en el oriente de El Salvador, se asienta en un espacio de transición entre las culturas indígenas mesoamericanas y las del sureste centroamericano. El pueblo garífuna vive en las costas de Belice y Honduras y en Laguna de Perlas, en la Mosquitia nicaragüense. Los afrocaribeños que hablan inglés *creole* se ubican a lo largo de la costa caribeña de la región, incluyendo las pequeñas islas cercanas al litoral, en el centro y el sureste del istmo de Panamá.

#### ?? Particularidades subregionales

**Guatemala.** La diversidad étnica es una característica fundamental de la población indígena de este país. Actualmente se distinguen 24 grupos, incluyendo al pueblo garífuna. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Estado reconoció que Guatemala es una nación "multicultural, pluriétnica y multilingüe" y que en su interior conviven tres pueblos indígenas: mayas, xincas y garífunas. Las relaciones interétnicas de Guatemala están en un rápido proceso de transformación. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles para entender estos cambios son limitados. Es posible que esta situación cambie al contarse con los datos del censo de población realizado en 2002.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

**El Salvador.** Un estudio reciente definió a los indígenas de El Salvador como “pueblos o agrupaciones mayoritariamente rurales con fuerte ascendencia indígena y autodefinidos como indígenas”. Una encuesta efectuada en 2001 detectó 67 comunidades en las cuales se observa la persistencia de rasgos y prácticas culturales indígenas. El estudio también identificó tres grupos étnicos: los nahua/pipiles, los lenca y los cacaoperas. Ni el lenca ni el cacaopera sobreviven lingüísticamente; el nahua es hablado por algunos ancianos y sólo en familia.

**Honduras y Nicaragua.** En estos dos países confluyen pueblos y culturas en forma mucho más marcada que en el resto del área. En Honduras, los garífunas se extienden a lo largo de la costa caribeña hasta la desembocadura del río Sico o Tinto, distribuidos en 43 pueblos y aldeas. En las Islas de la Bahía habitan grupos afrocaribeños, hablantes de inglés *creole*. Lenca y chortís se han convertido desde hace mucho tiempo en “campesinos de tradición indígena”. Los tolupanes o xicaques están distribuidos en 28 tribus, en los municipios de Yoro, Olanchito, Victoria, Negrito, Yorito, Orica y Morazán; la mayoría de ellos ya no habla su lengua. Los pech o payas habitan en el oriente de la Mosquitia hondureña y el noroeste del departamento de Olancho, en 12 comunidades. Los tawahkas o sumos viven en el interior de la Mosquitia hondureña, en 7 comunidades. El pueblo miskito se asienta ampliamente sobre la Mosquitia de Nicaragua. En las tierras bajas de la costa caribeña de ese país conviven miskitos, sumos, ramas, garífunas y afrocaribeños. En el centro y el occidente se ubican algunos grupos de tradición cultural mesoamericana: nahuas, nicaraos, subtiavas y matagalpas.

**Costa Rica y Panamá.** Los pueblos indígenas de estos países tienen un importante rasgo en común: en su mayoría habitan en territorios delimitados, reconocidos por el Estado y ubicados en el trópico húmedo. En Costa Rica existen 22 territorios indígenas pertenecientes a pueblos de las etnias maleku, cabécar, bribri, térraba, brunca, ngöbe, huetar y chorotega. Estos dos últimos pueblos muestran un grado tan fuerte de aculturación que se les puede considerar como “campesinos de tradición indígena”. En Panamá, la comarca indígena Kuna-Yala quedó legalmente establecida en 1953, luego de largas luchas con el Estado. En 1983 se estableció la comarca Emberá-Wounaan y, más recientemente, la comarca kuna de Madungandi (1996), la Ngöbe Buglé (1997) y la de Wargandi (2000). El pueblo naso teribe lucha todavía por una comarca propia en la zona del río Sixaola, en la frontera con Costa Rica. En las tierras indígenas del Darién se localizan 81 comunidades de más de 5 casas, agrupadas en 20 “zonas de subsistencia”. Hay traslapes entre los territorios abarcados por las diferentes “zonas”, y las comunidades involucradas pertenecen a tres etnias diferentes: emberá, wounaan y kuna.

#### CIFRAS Y POBLACIONES

**Guatemala.** La población indígena ha crecido significativamente durante el último siglo. Entre 1893 y 1994 se multiplicó por 5.3, al pasar de 882,733 a 4,676,832 personas.

SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ  
RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

Guatemala: población indígena, 1880-2000

Año	Población indígena	Población total	Porcentaje de población indígena	Porcentaje de población indígena según Early	Fuente
1880	844,744	1,224,602	69		Censo
1893	882,733	1,364,678	65		Censo
1921	1,299,927	2,004,900	65		Censo
1940	1,344,000	2,400,000	56		Censo
1950	1,491,868	2,790,868	53	56	Censo
1964	1,808,942	4,287,997	42	50	Censo
1973	2,260,024	5,160,221	44	48	Censo
1981	2,536,523	6,054,227	42		Censo
1994	3,554,756	8,331,874	43		Censo
1994	4,676,832	9,715,402	48		Censo corregido
1998	5,184,731	10,801,523	48		Estimación
2000	5,410,759	11,272,414	48		Estimación según la Enigfam
2000	4,847,138	11,272,414	43		Estimación según Encovi, ajustada.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Belice.** El censo de 2000 registró un total de 240,204 habitantes, con la distribución étnica que aparece en el cuadro adjunto.

Belice: pueblos y etnias

Pueblos y etnias	Población	Porcentaje
Yucatecos (mayas)	11,000	4.6
Mopanes (mayas)	6,000	2.5
Kekchí (mayas)	13,000	5.4
Garífunas	15,000	6.2
Afrocaribeños (creoles)	72,000	30.0
Ladinos	115,000	47.9
Otros	8,204	3.4
Total	240,204	100.0

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**El Salvador.** La última vez en que hubo un recuento de la población indígena fue en el censo de 1930. Se registraron 79,573 indígenas sobre un total de 1,434,361 habitantes, lo que representa un 5.6% de la población total.

**Honduras.** Según el censo de 2001, un 7.2% de la población total se autoidentifica con algún grupo étnico diferente de la categoría "otros". Esta es, obviamente, una categoría residual, que agrupa a todos los que se identificaron simplemente como "hondureños".

SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ  
RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

Honduras: grupos étnicos. 1996-2002

Fecha	2001	2002	1999	1998	1996
Etnias	Censo nacional	Estimación de Chapin	Estimación de Lázaro Flores/Banco Mundial	Estimación de Ortiz/Banco Mundial	Estimación de Barahona/Rivas
Chortí	34,453	6,000	6,000	6,000	4,200
Garífuna	46,448	200,000	200,000	200,000	98,000
Texihuat		2,306			
Isleño		80,000	26,000	80,000	
Lenca	279,507	110,000	110,000	110,000	100,000
Miskito	51,607	64,000	64,000	64,000	29,000
Nahoa		1,300	1,300	1,300	
Pech	3,848	2,900	2,900	2,900	2,586
Tawahka	2,463	1,353	1,353	1,353	700
Tolupan	9,617	25,000	25,000	25,000	19,300
Negro inglés	12,370				
Subtotal	440,313	492,859	436,553	490,553	253,786
Otros	5,636,572				
Población total	6,076,885				

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Nicaragua.** El censo de 1995 no incluyó una pregunta sobre grupo étnico, pero sí registró la lengua materna del encuestado: español, miskito, sumu, inglés u otros. Las estimaciones más recientes se presentan en el cuadro adjunto. El total de los grupos étnicos de Nicaragua se acerca a los 400,000 habitantes, un 7.7% de la población del país en el año 2000.

Nicaragua: grupos étnicos. 1980-2002

Fuente	Chapin	Censo <sup>a/</sup>	Davidson
Año	2000/2002	1995	Inicios de la década de 1980
Chorotega	19,000		
Cróele	43,000	20,932	
Garífuna	2,000		800
Matagalpa	97,500		
Miskitu	125,000	60,784	70,900
Nahua	40,000		
Nicarao	12,000		
Rama	1,350		600
Sumu/Mayangna	13,500	6,226	4,200
Subtiaba	40,500		
Total	393,850	87,942	76,000

<sup>a/</sup> El censo solo registra hablantes de lenguas indígenas.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

**Costa Rica.** El censo de 2000 incluyó un módulo sobre territorios indígenas y una pregunta sobre autoidentificación étnica y cultural. Se registraron 63,876 indígenas (1.7% del total de habitantes), de los cuales el 52% habitaba en territorios indígenas. Los demás se encontraban en la periferia de esos territorios (cerca de un 30%) y en el resto del país (20%). El censo también registró a los afrocostarricenses (1.9% del total) y a la población de “cultura” china.

### Costa Rica: pueblos indígenas que habitan en los territorios indígenas. 2000

Territorios	Población
Salitre	1,403
Cabagra	2,353
Talamanca Bribri	6,866
Kekoldi	440
Boruca	2,954
Rey Curré	982
Alto Chirripó	4,701
Ujarrás	1,030
Tayni	1,817
Talamanca Cabecar	1,369
Telire	536
Bajo Chirripó	372
Nair Awurí	350
Matambú	995
Abrojo Montezuma	406
Osa	118
Conte Burica	1,111
Coto Brus	1,094
Guatuso	1,115
Térraba	1,425
Zapatón	466
Quitirrisí	1,225
Total	33,128

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Panamá.** La población indígena ha sido registrada regularmente en los censos de población. En el 2000, 284,754 personas se autoidentificaron como indígenas (10% de la población). La distribución por etnias muestra amplia mayoría de indígenas ngöbe (59.4%), seguida por un 21.7% de kunas. El 18.9% restante se distribuye en 6 grupos (cuadro adjunto). Aunque en Panamá existen 5 comarcas indígenas y hay una sexta en curso de creación, muchos indígenas viven fuera de las comarcas.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

Panamá: población indígena según etnias. 1990, 2000

Etnias	1990		2000	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Kuna	47,298	24.4	61,707	21.7
Ngöbe	123,626	63.7	169,130	59.4
Bugle			17,731	6.2
Teribe	2,194	1.1	3,305	1.2
Bokota	3,748	1.9	993	0.3
Embera	14,659	7.6	22,485	7.9
Wounaan	2,605	1.3	6,882	2.4
Bribri			2,521	0.9
Total	194,130	100.0	284,754	100.0

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

### LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES: EDUCACIÓN Y POBREZA

Las poblaciones indígenas han sufrido una larga historia de discriminaciones y desigualdad de oportunidades. Esto lo ilustran con claridad los indicadores de pobreza y analfabetismo.

**Pobreza.** En Guatemala, hacia 1998, el 74% de la población indígena era pobre (contra un 41% en los no indígenas), mientras que el 39% de los indígenas estaba en situación de extrema pobreza (contra un 15% en los no indígenas). Con variaciones según el país, el mismo fenómeno se observa en el resto de Centroamérica.

**Alfabetismo.** Aunque el nivel general de alfabetización es muy alto en Costa Rica y Panamá, la población indígena tiene porcentajes bastante menores que los no indígenas (diferencias de un 15% y un 30%, respectivamente). En Guatemala la diferencia es de 29% en detrimento del grupo indígena, con tasas de alfabetización que son bajas en los contextos centroamericano y latinoamericano. En Nicaragua se observan menores diferencias entre ambos grupos y destaca un nivel general de alfabetización aún más bajo que en Guatemala.

### ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN CENTROAMÉRICA

En años recientes, los grupos 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 inéditos hace veinte o treinta años. Se han creado organizaciones diversas y heterogéneas, que reflejan la amplia variedad de condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales de estas comunidades. Aunque en muchos casos enfrentan problemas similares, relacionados sobre todo con la protección de su patrimonio natural y cultural, las soluciones que adoptan son tan variadas como sus propias tradiciones y los contextos políticos en que se desenvuelven en cada uno de los países.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

### RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA MULTICULTURALIDAD

El reconocimiento constitucional sobre el carácter pluriétnico y multicultural de las sociedades es uno de los aspectos en que más ha avanzado Centroamérica. Así sucede en el preámbulo de cinco de las siete constituciones de la región. También hay progresos en la suscripción del Convenio 169 de la OIT; entre 1993 y 1996, tres Estados (Costa Rica, Honduras y Guatemala) suscribieron este convenio internacional, que representa el instrumento legal más importante para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y negros. Sin embargo, en ninguna constitución se reconoce el carácter de pueblos o naciones indígenas. Evidentemente existe temor a ese reconocimiento, por las supuestas implicaciones del derecho de autodeterminación de los pueblos para la soberanía de los Estados. Este temor está igualmente reflejado en la resistencia a suscribir el Convenio 169 de la OIT, a pesar de que el mismo señala explícitamente, en su artículo 1, que "La utilización del término de pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional" (OIT, 1999).

En el tema de los territorios, comarcas o regiones autónomas, las constituciones de Panamá, Costa Rica y Nicaragua son las que reconocen de manera más precisa esos derechos. La Constitución nicaragüense, junto a la "Ley de uso oficial de las lenguas de las comunidades de la costa caribe de Nicaragua" (Ley N° 162) parece ser la que mejor recoge el derecho a la educación en la propia lengua.

### Constituciones y multiculturalidad en Centroamérica

Las nueve categorías analizadas en el cuadro adjunto proporcionan un indicador básico sobre cómo se refleja en los ámbitos jurídico y formal el reconocimiento de la naturaleza multiétnica, plurinacional y multicultural de los Estados centroamericanos.

País	Carácter multiétnico	Convenio 169	Educación bilingüe	Educación intercultural	Autonomía	Derecho consuetudinario	Derecho a la autodeterminación de los pueblos	Propiedad comunitaria	Propiedad comunal inalienable
Belice	No	No ratificado	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Costa Rica	Sí	Ratificado (1993)	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
El Salvador	No	No ratificado	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	Artículo 105, tierra rústica comunal	No figura
Guatemala	Sí	Ratificado (1996)	Artículo 76	No figura	Respeto a sus formas de vida (art. 66)	No explícitamente (art. 66)	No figura	Art. 67	No figura
Honduras	Sí	Ratificado (1995)	No figura	No figura	No figura	No figura	Artículo 15. Principio de Naciones Unidas	Tierras ejidales (art. 300)	No figura
Nicaragua	Sí	No ratificado	Artículo 121	Artículo 121	Artículos 5, 89, 175, 177, 180, 181, art. 20 transit.	No figura directamente (cfr. "Autonomía" y art. 89)	Figura hacia otros pueblos	Artículos 5, 89, 103, 107, 180	No figura
Panamá	Sí	No ratificado	Artículo 84	Indirectamente (art. 104)	Comarcas indígenas (art. 141)	No se especifica (art. 141)	No figura	Artículos 122, 1 y 2, 123	Prohibición de apropiación privada, art. 123

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 9: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

### LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA

Con el propósito de dar seguimiento a los logros en desarrollo humano alcanzados por las naciones del mundo, desde 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica el índice de desarrollo humano. Este indicador permite una evaluación crítica del esfuerzo de los países en esta materia.

Adicionalmente, y con el fin de mejorar las aproximaciones metodológicas, el PNUD ha venido desarrollando un conjunto de índices complementarios: el índice de pobreza humana, el índice desarrollo relativo al género y el índice de potenciación de género.

**Índice de desarrollo humano (IDH).** Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Considera las variables esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matriculación en primaria, secundaria y nivel terciario, y PIB per cápita PPA en dólares estadounidenses (cuadro adjunto).

Centroamérica: índice de desarrollo humano  
según el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2002 y 2003*

	Índice de desarrollo humano		Esperanza de vida		Tasa de alfabetismo de adultos		Tasa bruta de matriculación combinada		PIB per cápita	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
<b>Costa Rica</b>	0,820	0,832	76,4	77,9	95,6	95,7	67,0	66,0	8.650	9.460
<b>Panamá</b>	0,787	0,788	74,0	74,4	91,9	92,1	74,0	75,0	6.000	5.750
<b>Belice</b>	0,784	0,776	74,0	71,7	93,2	93,4	73,0	76,0	5.606	5.690
<b>El Salvador</b>	0,706	0,719	69,7	70,4	78,7	79,2	63,0	64,0	4.497	5.260
<b>Honduras</b>	0,638	0,667	65,7	68,8	74,6	75,6	61,0	62,0	2.453	2.830
<b>Guatemala</b>	0,631	0,652	64,8	65,3	68,6	69,2	49,0	57,0	3.821	4.400
<b>Nicaragua</b>	0,635	0,643	68,4	69,1	a/	a/	63,0	65,0	2.366	2.450
<b>Número de países considerados</b>	<b>173</b>	<b>175</b>								

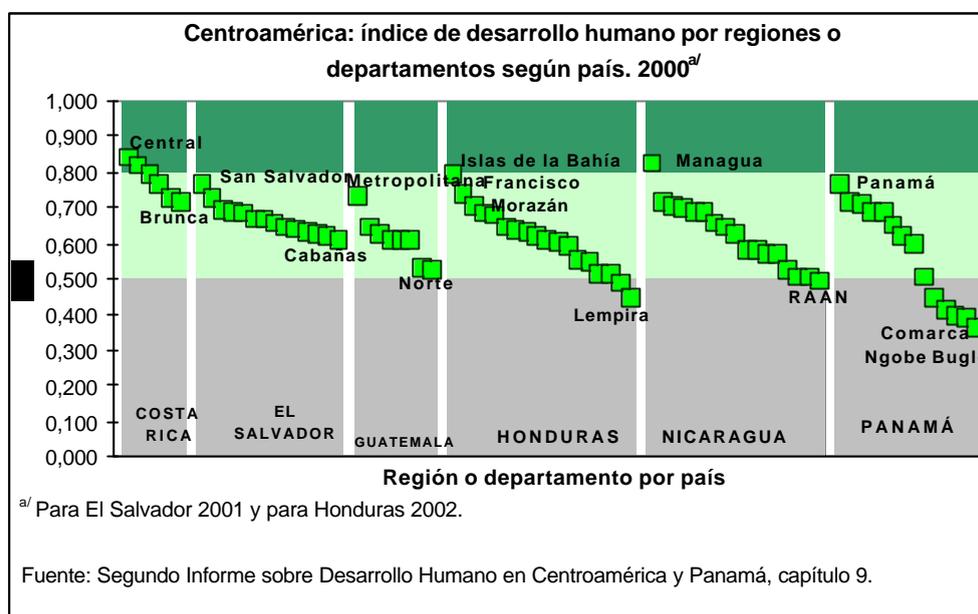
<sup>a/</sup> En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* del año 2002 el PNUD estimó la tasa de alfabetismo de Nicaragua. Esta estimación (67) difiere de la estimación para el año 2000 consignada en el *Informe sobre Desarrollo Humano de Nicaragua 2002* (77).

Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2002 y 2003.

En las estimaciones del IDH realizadas en los informes nacionales de desarrollo humano de los países centroamericanos, se utilizan algunas medidas alternativas a las definidas en el cálculo de los índices presentados en los informes mundiales (cuadro 9.2, página 373 del Informe). Con base en esas estimaciones, propias de los países, se puede afirmar que en la última década las distancias promedio entre las naciones del área se han acortado (de 1.46 a 1.29 veces el valor del IDH).

La población centroamericana tiene distintos niveles de desarrollo humano. El 86.4% de ella (31.2 millones de personas) vive en regiones con IDH medio, un 11.3% (4.09 millones de personas) se ubica en regiones con IDH alto, y el restante 2.3% (menos de un millón de personas) reside en zonas con IDH bajo. En todos los países existen diferencias importantes entre las distintas regiones (gráfico adjunto).

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ RESUMEN DEL CAPÍTULO 9: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO



**Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1).** Este índice mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente. Aproxima la distribución del progreso de un país e identifica la proporción de personas que vive con carencias básicas. Considera las variables probabilidad al nacer de no vivir más de 40 años, tasa de analfabetismo de adultos, porcentaje de población sin abastecimiento de agua potable y porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

Costa Rica y Panamá se ubican entre los países de América Latina que muestran un índice de pobreza humana menor al 10%. El Salvador y Honduras se sitúan en el medio, y Nicaragua y Guatemala muestran el mayor índice de pobreza humana.

### Índices relativos a las brechas de equidad entre géneros

El **índice de desarrollo relativo al género (IDG)** ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.

El **índice de potenciación de género (IPG)** mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Considera las siguientes variables: proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios, participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, participación porcentual de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos, y la estimación del ingreso proveniente del trabajo para hombres y mujeres.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 9: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

---

Si existiera igualdad de género en el desarrollo humano, el IDH y el IDG serían iguales. Sin embargo, en todos los países de la región el IDG es inferior al IDH, lo cual indica que existe desigualdad, en contra de las mujeres, en los logros en desarrollo humano. Así, aunque la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, en los ingresos y en educación se presentan mayores desigualdades en detrimento de ellas.

Cuando se recalifica la posición de los países según su desarrollo relativo al género, cuatro países del área pierden una o dos posiciones (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y sólo dos no cambian su posición relativa del IDH (Guatemala y Panamá). Como tendencia, al igual que ocurre con el IDH, las naciones han mejorado el valor del índice con respecto a inicios de la década de los noventa.

#### Los “Objetivos de desarrollo del milenio”

En septiembre de 2000, 147 jefes de Estado y de gobierno y 191 naciones aprobaron la *Declaración del Milenio*, que expresa un conjunto de preocupaciones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, e incluye áreas como el medio ambiente, los derechos humanos y el buen gobierno. Pone también de relieve las necesidades especiales del continente africano. La Declaración incorpora una serie de objetivos de desarrollo interrelacionadas que se refuerzan mutuamente en una agenda mundial, así como un conjunto de metas. De la consolidación de ambos, surgió la lista de “Objetivos de desarrollo del milenio”, que concentra su interés en ocho temas prioritarias:

- ?? Erradicar la pobreza y el hambre.
- ?? Lograr la enseñanza primaria universal.
- ?? Promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres.
- ?? Reducir la mortalidad infantil.
- ?? Mejorar la salud materna.
- ?? Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- ?? Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- ?? Fomentar una coalición mundial para el desarrollo.

Para cada objetivo se han fijado metas numéricas que deberán alcanzarse, en la mayoría de los casos, durante el período de veinticinco años comprendido entre 1990 y 2015. El Informe presenta un conjunto de fichas que resumen estos objetivos, con algunos indicadores propuestos para su seguimiento (páginas 378 a la 388 del Informe) y, en la medida de lo posible, información relevante para tener referencia sobre la situación actual de la región en las materias respectivas.

#### El seguimiento del desempeño regional

En Centroamérica existe una experiencia importante en el seguimiento del desarrollo humano, que cuenta hasta la fecha con dos informes regionales, incluyendo este, y un conjunto importante de informes nacionales (26 en total).

Evidentemente, existe un límite a las posibilidades de dar un tratamiento regional a ciertos temas, en torno a los cuales la producción de información aún requiere mejoras sustanciales, tanto en la inversión técnica necesaria para generarla, como en la oportunidad y calidad de la que ya se produce. Idealmente, un tratamiento regional debería permitir el abordaje de los temas por encima de las fronteras nacionales. Si bien las posibilidades de seguimiento pasan por el fortalecimiento de los sistemas nacionales de producción de información, la comparabilidad requiere una mayor sistematización en cada uno de los países.

Pese a estas limitaciones, como resultado de una recopilación en distintas fuentes, se logró recoger información comparable de los países y construir un conjunto de indicadores que abarcan y complementan los diversos temas tratados en el Informe, los cuales se presentan en las páginas 392 a 419 de esta publicación.