

CAPÍTULO

1

Sinopsis

INDICE

Valoraciones resumidas de informes anteriores	45
Valoración general del Primer Informe Estado de la Región, 1999	46
Valoración general del segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, 2003	46
Valoración general 2008	47
Centroamérica experimenta rápidos cambios	48
Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente	49
En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica	51
Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica	53
Oportunidades para la acción regional	54
Dilemas estratégicos del istmo	55
Dilema estratégico de la seguridad de las personas y el estado democrático de derecho (Capítulo 12)	55
Dilema estratégico de la inserción internacional en Centroamérica (capítulo 13)	57
Desafíos del desarrollo humano sostenible	60
El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (Capítulo 3)	60
El desafío regional de contar con personas saludables (Capítulo 4)	61
El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (Capítulo 5)	63
El desafío regional de no expulsar a los habitantes (Capítulo 6)	65
El desafío regional de la estabilidad democrática (Capítulo 7)	66
El desafío regional de la lucha contra la corrupción (Capítulo 8)	68
El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (Capítulo 9)	69
El desafío regional de proteger el patrimonio natural (Capítulo 10)	70
El desafío regional de contar con energía para producir (Capítulo 11)	73
La integración regional	74

VALORACIONES RESUMIDAS DE INFORMES ANTERIORES

Valoración general del Primer Informe Estado de la Región, 1999

Década positiva por primera vez en treinta años... gracias a los esfuerzos de los países para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. Fin de décadas de autoritarismo y conflictos armados; también se retoma la senda del crecimiento económico, luego de una profunda recesión. Hito: Esquipulas II (1987): su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración regional, como medio para impulsar el desarrollo humano. Nueva ronda de integración: más países, más temas, más presión por resultados.

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

Valoración general del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003

Centroamérica ha perdido dinamismo en su ritmo de progreso... los avances en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados

y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y, pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa, dieron sustento a la promesa de un progreso económico y social sostenido, que dejara atrás el lastre de guerras civiles y brechas sociales. Esta meta no se ha cumplido enteramente. Pero, además, no es fácil hacerlo, debido a las condiciones históricas, económicas y sociales de base. Los progresos en el desarrollo humano, aunque esperanzadores, no son suficientes para vencer el rezago histórico de la región, pues no siempre están articulados en una dinámica orientada a la generación de oportunidades para amplios sectores de la población.

Alcanzar objetivos de desarrollo exige la combinación de un conjunto amplio de iniciativas, económicas y políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión del gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de los niveles de desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho.

VALORACIÓN GENERAL 2003

Si bien durante la década de los noventa el proceso de crecimiento económico a nivel regional fue acompañado por la generación de empleos de calidad, se estima que de cada 100 nuevos puestos generados entre 1990 y 1999, 31 se dieron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. El problema se presenta porque los sectores informales, que abarcan un conjunto de actividades de baja productividad, y el agropecuario, dan lugar al surgimiento de "bolsones" de pobreza.

Durante algunas décadas los países del istmo tendrán entre sus habitantes una proporción de personas en capacidad de aportar a la economía mayor que la correspondiente a aquellos que dependen de quienes 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 y mejores oportunidades de empleo.

VALORACIÓN GENERAL 1999

Millones de centroamericanos no tienen acceso a oportunidades de empleo de buena calidad. No obstante, más que el desempleo abierto, el principal problema de la región es el subempleo. Desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa la informalización de la economía, por la calidad de los empleos que ésta genera (bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral, casi nula incorporación tecnológica, entre otros). Un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo se encuentra imposibilitado para lograr mayores niveles de productividad, no solo

por falta de mejoras tecnológicas en los procesos productivos, sino también porque vastos grupos adolecen de deficiencias graves en su desarrollo humano y su formación laboral. Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, se trata de países con poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno. La oferta de capacitación para el trabajo está concentrada en la educación media en los sistemas formales, en general como un complemento del bachillerato.

C A P Í T U L O

1

Sinopsis

Valoración general 2008

Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, y tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial. Este panorama plantea desafíos estratégicos que no solo exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales, sino mejoras significativas en la capacidad colectiva de aplicarlas. Este Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementen las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.

La situación internacional que afronta el istmo se caracteriza por una corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico, la creciente vulnerabilidad de la inserción económica internacional de los países más rezagados del área y los altos precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Ninguno de estos factores se había manifestado con claridad hasta hace muy poco tiempo. Por su magnitud, ningún país puede atenderlos por separado; antes bien, se requiere una estre-

cha y efectiva colaboración entre ellos para resolver problemas prácticos.

Los nuevos desafíos se agregan a los rezagos históricos del istmo, que no ha sido posible remover de manera sustancial debido al limitado desempeño económico y social de Centroamérica a partir de 1990 y al desaprovechamiento de los años de moderado crecimiento al inicio del siglo XXI. En términos generales, este desempeño fue inferior al promedio latinoamericano, un área que tampoco destacó en el plano mundial. Como lo señalaron los dos primeros informes regionales, muy pronto se agotó el dinamismo observado luego del advenimiento de la paz en el istmo. En la actualidad, Centroamérica enfrenta una nueva y más apremiante situación internacional con la carga de importantes deficiencias históricas: una mano de obra barata y no calificada, mayorías pobres, una alta población emigrante, un medio ambiente degradado y débiles Estados de derecho. Este escenario reduce las opciones estratégicas para afrontar los nuevos desafíos. En cada uno de estos ámbitos Centroamérica, como región, necesita dar pasos firmes.

Este Informe reconoce que, desde múltiples perspectivas, la región no es lo que solía ser. Hoy Centroamérica está más poblada, es más urbana, posee economías abiertas al sistema internacional y democracias electorales. Estas transformaciones son notables.

Sin embargo, la suma de los cambios sociales, demográficos, económicos y políticos no produce mejoras sensibles en el desarrollo humano, ni convierte al istmo en un polo dinámico de crecimiento económico y progreso social. Además, estos cambios han ampliado las profundas brechas entre países y las aun mayores dentro de los países.

Los desafíos actuales imponen una nueva manera de entender Centroamérica y convivir en ella. En los últimos veinte años la región exhibe logros que dan pie a un cauteloso optimismo. Pese a tremendas dificultades y evidentes debilidades, consiguió avanzar en una triple transición (de la guerra a la paz, de regímenes autoritarios a sistemas políticos democratizados, de economías de guerra a economías abiertas). Si hace dos décadas la región pudo iniciar su alejamiento del autoritarismo y el conflicto bélico, hoy, con más conciencia de sus necesidades y potencialidades, puede también encarar el dilema que significa impulsar una época de significativo progreso en desarrollo humano, en las nuevas y más estrechas condiciones internacionales.

Para navegar en estas aguas, Centroamérica cuenta con indudables fortalezas: tiene ventajas de localización internacional, alberga un nodo del comercio mundial, posee una rica biodiversidad y un alto potencial de fuentes renovables de energía, cada

vez más valoradas a la luz de los avances en el desarrollo científico y los efectos del cambio climático, ha logrado mayor estabilidad política y tiene una larga experiencia (no aprovechada plenamente) de integración regional. Pero estas fortalezas no son fácilmente explotables. Se requerirá forjar acuerdos políticos nacionales y regionales, reformar las instituciones de la integración centroamericana, modernizar los Estados nacionales e implementar políticas públicas coordinadas que permitan avanzar en acciones regionales al mismo tiempo que se promueven los intereses de cada país.

Centroamérica experimenta rápidos cambios

Todas las sociedades centroamericanas viven profundos y rápidos cambios. Desde el punto de vista de la población, los 41,3 millones de personas que habitaban el istmo en 2007 representan casi un 20% más que las registradas en 1995 (8 millones más), pese a que, para el año 2006, más de cuatro millones de centroamericanos habían migrado dentro o fuera de la región (la publicación de los resultados del censo de población de El Salvador, en abril de 2008, obliga a reestimar en cerca de 1,3 millones de personas menos la población regional; véase capítulo 2). Las sociedades son mayoritariamente urbanas, lo que contrasta con la situación prevaleciente a lo largo de la historia, cuando la mayoría de las personas residía en el campo. En Honduras, el país donde la urbanización ha sido menos intensa, el 47,8% de la población vive en centros urbanos.

Todas las sociedades experimentan, aunque en distinto grado, transiciones demográficas que han creado un beneficio conocido como “bono demográfico” (gráfico 1.1). Debido a la reducción en la tasa de fecundidad, la actual generación joven contará, a lo largo de su vida productiva, con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja (infantes y personas de la tercera edad), en comparación con períodos anteriores. Esto crea una gran oportunidad para el desarrollo humano: si esa generación joven se capacita, mejora su salud e incrementa su productividad,

puede dar un fuerte impulso al desarrollo durante las siguientes décadas, como sucedió en Europa y Asia. Para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, esta ventaja se prolongará por varias generaciones, mientras que para Costa Rica y Panamá esta será la última generación que disfrute de estas condiciones, por lo avanzado de sus transiciones demográficas. La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, estos grupos no tendrán las fortalezas y herramientas necesarias para impulsar el progreso y podrían convertirse en una pesada carga para las siguientes generaciones, que serán menos numerosas.

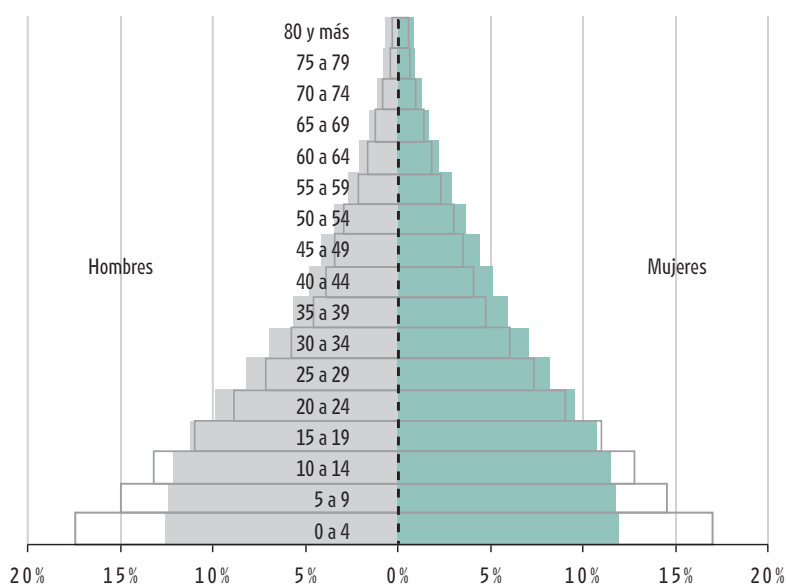
En poco más de una década, la estructura y la orientación de la mayoría de las economías centroamericanas cambiaron notablemente. Todas ellas son más abiertas a la economía internacional que hace pocos años, situación que resulta evidente al observar el creciente peso de las exportaciones e importaciones dentro de su producción (coeficiente de apertura) y lo son mucho más si se consideran los procesos migratorios, el flujo de remesas familiares y la inversión

extranjera directa que reciben. La agroexportación tradicional tiene un peso mucho más reducido. El sector terciario, dinamizado por los servicios financieros, el turismo y el comercio, se ha convertido en el más importante dentro de la estructura productiva de la región; constituye, además, un dinámico generador de empleo y divisas, mientras que el sector primario, que agrupa las actividades extractivas y agropecuarias, ha perdido importancia relativa y apenas supera el 10% del PIB regional. También todas las economías, algunas mucho más que otras, se han diversificado productivamente. En todos estos aspectos, Panamá y Costa Rica muestran los mayores progresos.

Luego de tener economías en crisis, afectadas por episodios de inestabilidad y recesiones en la década de los ochenta, las naciones centroamericanas han logrado una importante estabilidad macroeconómica. Este avance se ha conseguido mediante la aplicación de políticas públicas orientadas a combatir la inflación y mantener controladas las variables fiscales. En todos los países

GRÁFICO 1.1

Centroamérica: distribución por sexo y edad de la población 1980 y 2008



Nota: La línea gris corresponde a los datos de 1980.

Fuente: Elaboración propia con información de Celade.

del istmo, aunque con diversos grados de éxito, la inflación y las tasas de interés disminuyeron en relación con la década anterior, reducción en parte alentada por las condiciones prevalecientes en el entorno internacional. Esta situación permitió mejorar significativamente el clima de negocios en toda la región (los abruptos incrementos en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en los últimos meses están generando, sin embargo, fuertes y preocupantes presiones inflacionarias). Muy secundariamente, la estabilidad se ha debido a la mejora en los ingresos tributarios, que aumentaron en todo el istmo durante los últimos cinco años, pero que se encuentran lejos de los niveles requeridos para financiar de manera sostenida el desarrollo. En promedio la recaudación creció de 11,5% del PIB en 1999, a 13,9% en 2006.

Cabe señalar que los esfuerzos para lograr niveles más elevados de recaudación fiscal se han visto afectados por las dificultades de los Estados para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. En varias naciones las remesas que la población emigrante envía a sus familias son el principal factor que explica la estabilidad: su peso duplica los ingresos por concepto de exportaciones en El Salvador y Honduras. En este último país representan el 28% del PIB. Todo ello refleja un gran cambio con respecto a la situación que imperaba a mediados de la década anterior. Sin embargo, aunque las remesas financian la estabilidad, no son una fuente generadora de altos y sostenidos niveles de crecimiento económico.

Por último, la violencia política en Centroamérica se redujo de modo significativo (aunque sigue siendo inaceptablemente alta en al menos un país). La emergencia de democracias electorales y de gobiernos civiles logró controlar la violencia sistemática que las fuerzas armadas, y en general los cuerpos de seguridad, ejercían contra las poblaciones. En consecuencia, las violaciones de los derechos humanos por los Estados disminuyeron. Sin embargo, el ocaso de la violencia política no implicó el

advenimiento de sociedades pacíficas, y en años recientes la violencia adquirió un perfil radicalmente distinto. Varios países experimentan altos niveles de violencia social, entre los más elevados del mundo para sociedades sin conflictos militares, y en otros el fenómeno ha aumentado de manera notable. Esta violencia social está vinculada a distintas formas de criminalidad y a las reacciones, en muchos casos extralegales, ante la inseguridad ciudadana.

El problema es de tal gravedad que, como se analiza en este Informe, en varias naciones del istmo la inseguridad constituye una amenaza al orden público y a la vigencia del Estado de derecho.

Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente

En otros ámbitos de la vida social, económica y ambiental, claves para el desarrollo humano, desafortunadamente los cambios han tenido un carácter inercial y resultan insuficientes para cumplir con la promesa del desarrollo humano, aunque debe reconocerse que son los más positivos que se haya documentado en los informes regionales (cuadro 1.1). Todos los países mejoraron sus valores en el del índice de desarrollo humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase la desagregación del IDH en el Compendio Estadístico). Costa Rica y Panamá ostentan los mejores índices y se ubican en el grupo de naciones con alto desarrollo humano, en tanto que el resto de los países se inserta en el grupo de desarrollo humano medio.

En el período 2003-2007, el crecimiento económico de los países y del istmo fue el mejor desde la década de los sesenta y representó la mayor tasa promedio de Centroamérica en el largo plazo. Este período coincide con una era de fuerte expansión de la economía de los Estados Unidos. Sin embargo, este crecimiento ha sido elusivo, cuando menos, para la región en su conjunto. Desde 1995, el PIB por persona ha tenido un aumento moderado y volátil: la tasa media regional de su crecimiento ha sido del 1,6% anual. No obstante,

los valores son muy diversos y con muy importantes altibajos en la mayor parte del área. En términos generales, los desempeños fueron mucho más favorables en las dos naciones de mayor ingreso (Panamá y Costa Rica). Por sus diversos puntos de partida y la disparidad del crecimiento, las brechas del producto por persona entre países subsisten o se han ampliado. En cuanto al PIB per cápita real, buena parte de los países que tenían pendiente recobrar sus máximos históricos alcanzó esa meta en estos años (salvo Nicaragua), pero solo dos lograron recuperar su senda de crecimiento histórico (nuevamente, solo Panamá y Costa Rica), aunque sin diferenciarse mucho de la tendencia latinoamericana (gráfico 1.2).

En el último decenio Centroamérica ha progresado en varios frentes sociales, si bien de manera inercial e insuficiente. Así por ejemplo, las coberturas educativas mejoraron en todos los niveles y en la mayoría de los países. En educación primaria, las tasas netas de matrícula se acercaron o mantuvieron por encima del 90% durante el período 2000-2006 (con la excepción de Belice, donde la información disponible indica cierto retroceso). Las tasas netas en educación secundaria mejoraron en todos los países, especialmente en Guatemala, aunque a partir de una situación inicial muy baja en 2000. Un progreso similar se registró en la educación preescolar durante el período mencionado. No obstante, cabe anotar que en la mayoría de los países del istmo todavía no se logra la universalización de la educación primaria (salvo Panamá y Costa Rica); las coberturas en secundaria y preescolar, pese al progreso, son bajas, en términos generales inferiores al 60% con las excepciones ya indicadas. Desde un punto de vista internacional, en Centroamérica los indicadores educativos más agregados tienden a ser claramente insuficientes.

La esperanza de vida al nacer se incrementó en dos años (promedio para el istmo) y la mortalidad infantil se redujo a 23 por cada mil nacidos vivos (promedio regional), la cifra más baja en la historia. Sin embargo, en ambos temas se mantienen importantes

CUADRO 1.1

Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Población total 2007 (millones)	0,3	4,5	7,1	13,3	7,2	5,6	3,3	41,3
Distribución regional 2007 (porcentaje)	0,7	10,9	17,2	32,2	17,4	13,6	8,0	100,0
Crecimiento anual 2000-2007	2,3	1,9	1,8	2,5	2,0	1,3	1,8	2,0
Residentes en zona rural 2005 (porcentaje)		37	42	50	52	43	34	46
Territorio total (miles de km ²) 2006	23,0	51,1	21,0	108,9	112,5	131,8	75,5	523,8
Distribución regional 2006	4,4	9,8	4,0	20,8	21,5	25,2	14,4	100,0
Densidad (personas por km ²) 2006	13	87	338	123	64	42	44	79
Producción 2006 (millones de dólares a precios corrientes)	1.202,3	22.229,2	18.653,6	30.636,9	10.850,9	5.300,8	17.133,8	106.007,5
Distribución regional 2006 (porcentaje)	1,1	21,0	17,6	28,9	10,2	5,0	16,2	100,0
Crecimiento anual 2000-2006	6,3	5,7	6,0	10,1	7,1	5,1	6,7	7,2
Índice de desarrollo humano 2005	0,778	0,846	0,735	0,689	0,700	0,710	0,812	0,729
Posición entre 177 países	80	48	103	118	115	110	62	107
Tendencia 2000-2005		Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró
Gasto social per cápita 2004-2005 (dólares del 2000)		772	120	100	120	90	724	230
Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)		17	6	6	12	11	17	12
Prioridad fiscal (porcentaje del gasto público)		36	31	54	53	48	40	40
Tendencia 2000-2005		Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó
Pobreza por ingresos-incidencia (porcentaje) 2006	34 (2002)	19	48	60 (2002)	72	69	31	55
Tendencia 2000-2006		Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó
Desigualdad (coeficiente de Gini hacia 2006)	0,530 (1999)	0,478	0,493	0,543	0,587	0,579	0,548	
Tendencia 2000-2006		Aumentó	Disminuyó	Disminuyó	Aumentó	Disminuyó	Aumentó	

Fuente: Trejos, 2007, con base en Cepal, 2007; PNUD, 2005 y 2007, Proyecto Estado de la Región, 1999.

disparidades dentro y entre los países. El panorama de morbi-mortalidad está siendo transformado por las mejoras en las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento y los cambios en los estilos de vida, que han contribuido a que las naciones del área se encuentren en distintas fases de un proceso de transición epidemiológica. Por su parte, las coberturas de las vacunas básicas (BCG, DTPE, HepB3, HibB3) tendieron a aumentar durante el período 2000-2006, alcanzando o manteniendo niveles iguales o superiores al 85% en todo el istmo.

En esta década la desnutrición se redujo, pero de manera lenta y desigual, y sigue afectando a amplios grupos de población, entre ellos los habitantes de las zonas rurales, niños, indígenas y adultos mayores. Durante los últimos años la región ha logrado una disponibilidad superavitaria de alimentos. Sin embargo, esto se ha debido a la importación de alimentos y no a su producción, especialmente en lo que concierne a granos básicos, cuyo cultivo más bien fue desestimulado. La dependencia de alimentos importados en la actual

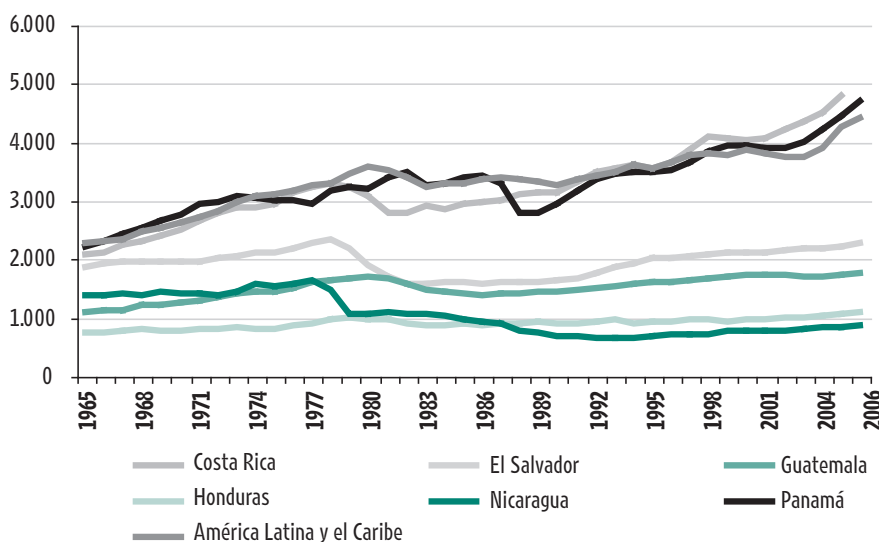
escalada de los precios internacionales supone un serio desafío para la seguridad alimentaria de Centroamérica.

De modo especial debe destacarse la mejora relativa de los niveles de pobreza en el istmo, pues en el período 2002-2007 ésta disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar un mínimo histórico. Aun así, la pobreza afecta a más del 40% de las y los centroamericanos y, en términos absolutos (número de personas), creció.

En general, en todos los países las políticas públicas sociales tienen un

GRÁFICO 1.2

Centroamérica: producto interno bruto per cápita. 1965-2006
(DÓLARES CONSTANTES DE 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2006 y 2007.

financiamiento mayor que hace cinco años. En varios de ellos, sin embargo, los niveles de la inversión social siguen estando entre los más bajos de América Latina y las brechas en el gasto social per cápita entre las naciones del istmo llegan a ser de más de siete veces, lo que se refleja en las disparidades en desarrollo humano. La evidencia que aporta este Informe permite concluir que la baja inversión en salud y educación afectó las posibilidades de elevar la calidad de la mano de obra de la región, tema al que todas las economías exitosas han asignado una prioridad estratégica.

En todo el istmo se admite hoy la inspección de los derechos de los trabajadores, aunque ésta sigue siendo débil y aplicada solo en ciertos centros urbanos. Asimismo, en todos los países se han creado instituciones de defensa de los consumidores como instrumentos de protección de los derechos ciudadanos.

Desde los años ochenta, Centroamérica ha hecho grandes esfuerzos para desarrollar esquemas tendientes a proteger y conservar su biodiversidad. En la actualidad, más del 10% del territorio del istmo está bajo alguna categoría de protección. También se registran avances en la legislación

ambiental en casi todos los países. No obstante, las capacidades institucionales para garantizar la conservación del patrimonio son exiguas, como lo documenta este Informe, y varios ecosistemas están prácticamente desprotegidos (por ejemplo los humedales). La agenda ambiental establecida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), suscrita por los gobiernos a inicios de la década anterior, en la práctica y en la asignación de recursos públicos ha sido relegada.

En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica

En otros ámbitos sociales y económicos, la falta de progreso de Centroamérica es un lastre para su lanzamiento como un polo dinámico de desarrollo.

El presente Informe no puede consignar cambios importantes en los niveles de desigualdad social en la región, pese al mayor crecimiento económico y la reducción de la pobreza experimentada durante el período 2002-2007. En El Salvador la evidencia muestra una cierta disminución de este fenómeno, mientras que en Costa Rica éste ha aumentado. Es importante hacer constar,

sin embargo, las dificultades para una buena medición de la desigualdad.

Tampoco se pueden reportar mejoras en la segmentación de los mercados laborales. La mayoría de los ocupados en Centroamérica continúa inserta en sectores de baja productividad e ingreso. El autoempleo de baja productividad -medida de aproximación al sector informal- genera el 41% del empleo regional. La posibilidad de acceder a puestos de trabajo de calidad se ve limitada por la baja calificación de la mano de obra, pero también por la desarticulación entre la oferta y la demanda laboral. Solo el 28% de los trabajadores disfruta de empleo con ciertas garantías sociales. Esta situación no cambió pese al progreso económico de los últimos años.

Igualmente nulo es el progreso en la capacidad de la región para retener a sus habitantes. La emigración, principalmente hacia Estados Unidos y como resultado de la falta de oportunidades laborales, sigue afectando a Centroamérica. Más aun, debido a la importancia de las remesas familiares para la estabilidad macroeconómica de varios países de la región, y su efecto asociado de disminuir la incidencia de la pobreza, la emigración se ha convertido en una necesidad estructural del funcionamiento de algunas economías y sociedades del istmo.

En vista de la favorable situación demográfica que se vive en el área, la rigidez de los altos niveles de desigualdad, la segmentación de los mercados laborales y la persistencia de la emigración configuran una seria vulnerabilidad estratégica para una región que necesita progresar rápidamente en su desarrollo humano. En efecto, en los próximos años los países requerirán fuertes incrementos en la productividad de la población trabajadora, para aprovechar la positiva relación de dependencia que implica el "bono demográfico". Para ello deberá aumentar el ahorro y la inversión (tanto privada como, especialmente, pública) con el fin de dedicar recursos a elevar la calidad de la mano de obra, mediante la universalización de la educación secundaria -académica y técnica- y la

generación de oportunidades laborales y empresariales, entre otras acciones. La escolaridad de las personas prueba que sigue siendo el principal movilizador social (gráfico 1.3). No obstante, la emigración supone una sangría de la fuerza laboral, la persistencia del sector informal perpetúa la baja productividad y afecta la recaudación tributaria, y los altos niveles de desigualdad bloquean el acceso de amplios segmentos de la población a las oportunidades de desarrollo social y económico.

Las capacidades de gestión de la rica diversidad biológica del istmo, un recurso estratégico para la región, son exiguas, y las mejoras recientes en este tema han sido marginales. Es cierto que el presupuesto asignado para los entes rectores en materia ambiental (ministerios del ramo) pasó de 70,4 millones de dólares corrientes en 2002 a 152,4 millones en 2006. Sin embargo, este aumento no implicó un cambio importante en las prioridades públicas: el peso de este presupuesto dentro del gasto de consumo final de los gobiernos centrales pasó de 0,9% a 1,6% en esos años. Esto representó un gasto anual per cápita que, en el mejor de los casos (Panamá), alcanzó apenas 8,1 dólares (la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos invierte anualmente cerca de 24 dólares).

Como se verá en el capítulo 10, la protección ambiental y el uso racional

de los recursos naturales son débiles e incapaces de contrarrestar la tendencia a lesionar el patrimonio natural. Algunos ejemplos: el número de especies en riesgo crítico pasó de 94 a 220 entre 2002 y 2007 para la región en su conjunto, y las catalogadas como “en peligro de extinción”, de 257 a 389 en los mismos años. La emisión de toneladas de gases contaminantes a la atmósfera (dióxido de carbono y sustancias que agotan el ozono) aumentó de manera considerable entre 2003 y 2005, período para el cual se tiene la última información. El consumo de fertilizantes y pesticidas, poco regulado, mostró un incremento importante en el período 2003-2006 para la región en su conjunto, aunque con notables disparidades en los volúmenes y ritmos según los países. Si bien son necesarios para las actividades agropecuarias, los fertilizantes y pesticidas, usados sin los controles adecuados, pueden representar amenazas para la salud pública; ejemplo de ello son los frecuentes episodios de contaminación de fuentes de agua en diversas localidades. Cabe señalar que, aunque el consumo de fertilizantes por área sembrada (no hay información para pesticidas) ha tendido a aumentar en la región, se encuentra todavía muy por debajo de los niveles reportados en Brasil y Chile.

Finalmente, no hay duda de que la democratización de los regímenes políticos es uno de los mayores logros de

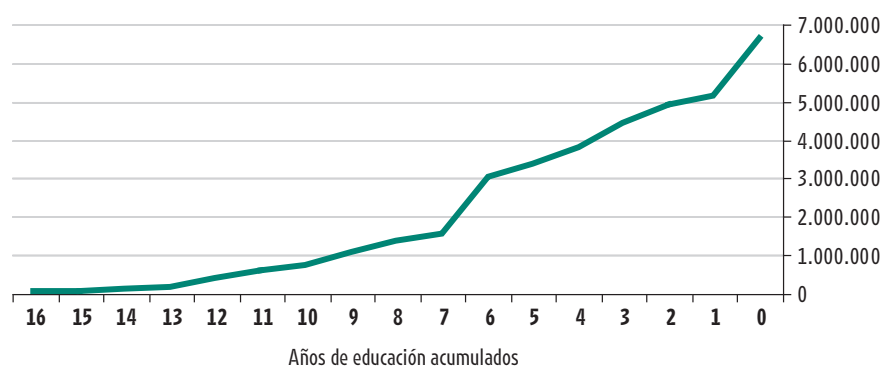
Centroamérica. Hoy en todos los países se llevan a cabo reñidas competencias electorales. Sin embargo, la pérdida de dinamismo y, en algunos casos, el estancamiento del proceso de democratización, son preocupantes. En al menos un caso (Nicaragua), la instauración plena de la democracia electoral es una tarea pendiente. En Guatemala la campaña electoral del 2007 se caracterizó por elevados niveles de violencia política (más de cincuenta asesinatos). En varias naciones, el requisito básico de la inclusión ciudadana universal no se ha cumplido, pues las personas que experimentan distintas modalidades de exclusión social tienden a participar menos en la política, incluyendo las elecciones nacionales.

Con mucho, el ámbito en que la democratización ha progresado menos es el de la instauración de Estados democráticos de derecho y el marco institucional para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen manejo de los recursos públicos. La actualización del diagnóstico efectuado hace cinco años por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* arroja pocos cambios. En varios países existe un control partidario sobre el Poder Judicial, que cuenta con escasos recursos para operar (el gasto judicial per cápita es menor a 10 dólares anuales en tres países); además hay desbalances procesales importantes derivados de la extrema debilidad de las defensas públicas, en naciones donde una gran cantidad de personas, si no la mayoría, es pobre. Las diferencias entre Costa Rica y el resto de la región son aquí, quizás, más pronunciadas que en cualquier otro tema. Por otra parte, pese a los avances normativos, en todo el istmo los órganos encargados de fiscalizar la gestión pública tienen severas limitaciones. En general, los países centroamericanos están entre los peor calificados en los índices internacionales de combate a la corrupción, y el mejor caso (Costa Rica) apenas logra una puntuación intermedia.

Las dificultades de Centroamérica para consolidar el funcionamiento de Estados democráticos de derecho constituyen una barrera para asegurar la plena vigencia de los derechos de las

GRÁFICO 1.3

Centroamérica: población entre 15 y 64 años de edad, en condición de pobreza, según años de educación acumulados 2006



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de cada país.

personas, atraer inversión extranjera directa y lograr la reinversión local de las utilidades, acciones vitales para el desarrollo del istmo en virtud de su escasez de capital.

Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica

En los últimos años (y al momento de escribirse este Informe) una serie de eventos está cambiando dramáticamente el contexto internacional y, con ello, ha hecho emerger complejos desafíos estratégicos para Centroamérica. En términos generales, la región enfrenta márgenes de maniobra más estrechos debido a una convergencia de factores que penalizan severamente sus debilidades en desarrollo humano.

En el terreno económico, este Informe plantea que la mayoría de las naciones centroamericanas impulsó un programa relativamente sencillo y unilateral de apertura comercial y financiera, basado en la utilización de una mano de obra barata y en el aprovechamiento de las ventajas de localización del istmo en relación con el principal mercado del mundo. Es preciso reconocer que, finalizadas las guerras civiles y al interrumpirse los flujos de ayuda internacional, los países tampoco tenían muchas alternativas. A esta situación objetiva se adicionó una subjetiva: la creencia de que la apertura económica era una condición suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano.

Si no se hubiera llevado a cabo este proceso, probablemente la región estaría hoy en peores condiciones económicas y sociales. Sin embargo, en la actualidad es claro que la apertura económica en su etapa fácil, la que se desentiende del reto de crear sistemas productivos más competitivos, no es suficiente siquiera para lograr metas estrictamente económicas, y menos aun un rápido desarrollo. Pero, además, la apuesta de inserción internacional basada en la utilización de mano de obra barata y no calificada ha sido afectada, de manera radical, por la irrupción en los mercados mundiales de China, India y Vietnam, países que tienen mucha más capacidad y productividad y menores

costos de producción que las naciones centroamericanas. Esta situación amenaza a sectores enteros de los aparatos productivos del istmo.

A esto se agrega, además, una situación coyuntural adversa: a diferencia del resto América Latina, todas las naciones centroamericanas, sin excepción, han experimentado un deterioro sistemático y significativo en los términos de intercambio (gráfico 1.4). Tienen que dedicar cada vez más recursos para adquirir igual o menor cantidad de productos y servicios del exterior que en el pasado. Las mediciones realizadas para este Informe indican que una buena parte de la oferta exportable del istmo ha perdido competitividad.

En el terreno político, Centroamérica enfrenta un grave y multifacético problema de inseguridad ciudadana. Como se dijo anteriormente, en varios países la violencia social y delictiva se encuentra entre las más altas del hemisferio. En otros, este fenómeno, aunque menor, están en ascenso. En todos cunde la sensación de inseguridad y las personas invierten cada vez más sus recursos, muchos o pocos, en sistemas de protección.

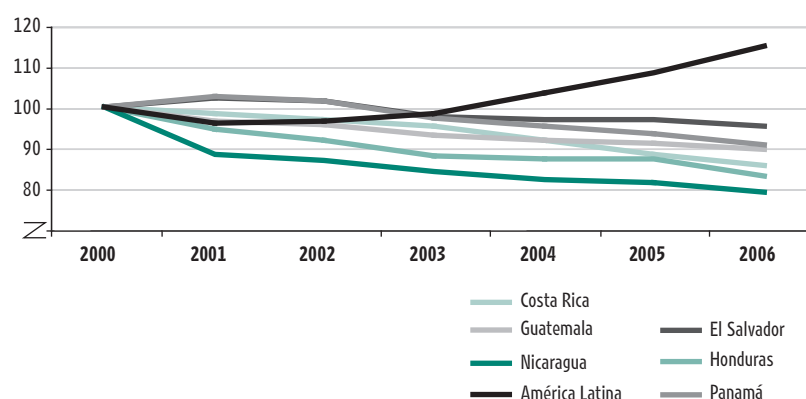
A este punto, la inseguridad ciudadana es un problema de orden público que cuestiona la autoridad legítima de los Estados. Constituye un factor de desarticulación social, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Es, asimismo, un

obstáculo al crecimiento económico, pues implica costos más altos de operación para los sectores productivos. Los niveles actuales de criminalidad afectan, deprimiéndolo, el apoyo ciudadano a los sistemas políticos y han creado climas de opinión que, en el mejor de los casos, toleran las soluciones extralegales al problema.

En materia de energía, el desafío emergente está asociado a la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y a patrones de uso poco eficientes (en este ámbito la región está a la zaga en América Latina). El consumo de petróleo se debe mayoritariamente al sector transporte y a la generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña -segunda fuente de energía en la región (38%)- corresponde sobre todo al sector residencial de las zonas rurales. La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de altos precios y perspectivas de agotamiento petrolero, lo que reduce la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. Al cierre de edición del presente Informe, el precio del petróleo superaba los 138 dólares por barril y entre 2000 y 2006 la factura los países del istmo por este concepto se había duplicado, hasta llegar a representar más del 7% del PIB regional.

GRÁFICO 1.4

Centroamérica: evolución de los términos de intercambio en comparación con América Latina. 2000-2006
(ÍNDICE AÑO 2000 = 100)



Fuente: Cepal, 2007.

Finalmente, otro complejo desafío que ha surgido en el frente internacional es el de la seguridad alimentaria y nutricional. Hasta hace poco, el relativo dinamismo de economías emergentes como las de China e India, y los bajos precios en los mercados mundiales hicieron viable para los países centroamericanos la opción de abastecer el consumo nacional con alimentos importados, que estuvieron disponibles de manera creciente en los últimos años. Este panorama ha cambiado en forma abrupta, debido a un fuerte incremento de la demanda y de los precios internacionales en este rubro. Esta situación se deriva de una relativa inestabilidad en la producción de alimentos -asociada a su vez a recurrentes eventos hidrometeorológicos y a variaciones en las precipitaciones por efecto del cambio climático- pero también está siendo influida por el uso de productos alimenticios para la elaboración de biocombustibles, como una alternativa para enfrentar la crisis petrolera. En una región con una alta dependencia de alimentos importados, en muy corto plazo ello podría transformarse en una amenaza y generar escenarios de inseguridad relacionados con problemas de desabastecimiento alimentario y una agudización de las carencias nutricionales que sufre la población más pobre.

Oportunidades para la acción regional

Centroamérica puede obtener beneficios de la nueva situación internacional si logra identificar las ventajas y oportunidades que ésta ofrece y aprovecharlas para relanzar la acción regional como vía para atender desafíos comunes. La acción regional no sustituye la responsabilidad que cada Estado tiene con su población, pero ciertamente, en condiciones tan difíciles como las actuales, puede contribuir a generar mayores oportunidades. Para esto, sin embargo, se requerirá audacia y pensamiento innovador.

En materia energética es posible que el amplio potencial de generación a partir de fuentes renovables incentive las inversiones regionales, y que

la escasez y los altos precios de los hidrocarburos, a su vez, estimulen el desarrollo de estrategias comunes para transformar los sistemas de transporte y los hábitos de consumo.

Al enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, en Centroamérica se ha oscilado entre la “mano dura” y la inacción, respuestas que no han rendido frutos y han tenido implicaciones sociales y políticas negativas. Ante tal situación, este Informe hace un llamado a la sensatez: la cooperación regional puede ayudar al cuidadoso diseño de intervenciones, de diversa complejidad y naturaleza, para incidir sobre una multiplicidad de factores de riesgo, en un contexto de instituciones fortalecidas del Estado de derecho.

Las tendencias recientes del mercado internacional de alimentos podrían albergar oportunidades para Centroamérica. La disponibilidad de suelos fértiles y agua, especialmente en la zona central del istmo, junto con una larga tradición agrícola, podrían ser factores favorables para relanzar la producción agrícola, aunque para cristalizar una iniciativa en ese sentido se requeriría robustas políticas públicas. Esto abre posibilidades para que, desde la acción regional, se impulse el desarrollo rural y se procure solventar el rezago socioeconómico de casi la mitad de la población pobre que vive en esa zona.

Ver oportunidades donde hay amenazas no es un optimismo infundado. Hace dos décadas, bajo condiciones extremas, Centroamérica puso en marcha acciones decisivas y conjuntas para abrir paso a transiciones en materia de paz, democracia e inserción internacional. Al cabo de veinte años, de nuevo la región está obligada a rechazar ciertas tentaciones y atreverse a hacer lo que no se ha intentado antes.

El presente Informe plantea con claridad que “más de lo mismo” es un curso de acción que compromete el futuro del istmo. Mantener bajos los niveles de inversión en educación y salud, o recortarlos en tiempos de menor crecimiento de la producción o de merma de la recaudación fiscal, como los que se pueden avecinar, agudizaría los problemas.

Abandonar los esfuerzos por proteger el bosque e incrementar el uso de leña para soslayar los precios crecientes de la energía amenazaría el patrimonio natural, una de las grandes ventajas de la región en el escenario internacional. Recurrir a la “mano dura” y a la erosión de la institucionalidad democrática para combatir la inseguridad ciudadana puede crear severos problemas de estabilidad política.

Enfrentar los nuevos retos pasa por redescubrir Centroamérica -ese espacio común, un tanto relegado de las prioridades mundiales luego de haber protagonizado el último conflicto de la guerra fría- para entrar en el juego global. No es posible excusarse, ni esconderse. Tampoco actuar en solitario. Ningún país de la región puede darse el lujo de prescindir de sus vecinos. Nadie es tan potente o autosuficiente.

Redescubrir Centroamérica es más que “estar” en Centroamérica. Significa, en particular, desplegar acciones comunes para administrar activos comunes (biodiversidad, ventajas de localización, nodo del comercio mundial) y encarar desafíos comunes (geopolítica de la seguridad, la dependencia energética de los hidrocarburos y la crisis alimentaria).

La institucionalidad regional puede ser una valiosa herramienta para esa acción. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) fue remodelado en el contexto de la reconstrucción posbélica. Sin embargo, las condiciones y necesidades actuales son distintas. Este Informe advierte que el proceso de integración del istmo se encuentra en una disyuntiva: hacerse útil o ser abandonado. Hoy en día existen fuertes y diversos estímulos para la acción conjunta. La tarea prioritaria es construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, en una serie de temas estratégicos. Para ello será necesario que los Estados nacionales, las partes del proceso integracionista, superen su tradicional indisciplina con respecto a Centroamérica, la casa común.

Este *Informe Estado de la Región* (2008) se presenta a las sociedades

centroamericanas en momentos en que resulta central fijar rumbos, emprender caminos y contar con información pertinente, veraz y oportuna, que sirva para evaluar las consecuencias de las acciones y de las omisiones de hoy. Éstas, finalmente, se proyectarán en la calidad de vida de los y las habitantes del istmo a lo largo de mucho tiempo. Resulta claro, entonces, que la ausencia de información afecta la calidad de las decisiones, a los que toman decisiones y, por supuesto, a quienes quedan relegados de, o por las decisiones.

Dilemas estratégicos del istmo

Centroamérica se adentra en un nuevo y difícil período histórico. La convergencia de rezagos históricos (sociales, institucionales y económicos) con un contexto internacional cada vez más complejo, obliga a reconsiderar las estrategias que han seguido los países, tanto para alcanzar su desarrollo como para impulsar una región más próspera e integrada. Por ser este un informe centroamericano, el análisis se concentra en el ámbito regional, sin desconocer que muchas de las posibilidades de desarrollo humano dependen de acciones a lo interno de los Estados nacionales. Aun en esta dimensión regional, la principal conclusión es que seguir “haciendo lo mismo” puede tener serias consecuencias para el futuro del istmo.

Con el propósito de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el istmo tiene ante sí, el presente Informe desarrolla, como novedad, un enfoque prospectivo mediante el cual se examinan “dilemas estratégicos” del desarrollo humano en la región, las tendencias actuales, escenarios y alternativas de acción. Específicamente se analizan dos de estos dilemas, que fueron investigados por mandato del Consejo Consultivo de este Informe. El primero de ellos se relaciona con las posibilidades de proveer, en democracia, un bien público fundamental: un orden público que, basado en el respeto a los derechos y libertades de las personas, garantice la seguridad ciudadana. En cuanto al segundo dilema, frente a la conjunción de rezagos históricos y un contexto

internacional más complejo, se valoran las posibilidades de reorientar los estilos de inserción de las naciones centroamericanas en el sistema económico internacional, para generar crecimiento y rápidos progresos en el desarrollo humano y la equidad social.

La situación actual de la (in)seguridad ciudadana y las vulnerabilidades de la inserción internacional generan importantes amenazas y riesgos para la región. Estas amenazas y riesgos tienen un carácter estratégico porque, en mayor o menor grado, afectan al istmo en su conjunto y bloquean severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático. Son dilemas porque resolverlos implica superar disyuntivas, reales o percibidas, entre objetivos deseables pero difíciles de conciliar en la práctica.

En el índice del Informe los dilemas coronan el estudio, pues son sus capítulos finales. Sin embargo, en esta “Sinopsis” se presentan antes que los demás. La razón de tal proceder es que los dilemas anudan los complejos desafíos económicos, políticos, ambientales, sociales e institucionales tratados en el resto del Informe y, por tanto, ofrecen un contexto para interpretar los resúmenes de los otros capítulos que se presentan más adelante.

Dilema estratégico de la seguridad de las personas y el Estado democrático de derecho (capítulo 12)

Resumen de situación

Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana. Este, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países. Se pueden distinguir al menos tres grupos de países que presentan situaciones estratégicas de seguridad ciudadana distintas. Esas tres situaciones tienen en común una percepción generalizada de alta inseguridad ciudadana, pero se diferencian por los niveles de violencia existentes, la respuesta gubernamental y el grado de institucionalidad del Estado de derecho.

La primera situación estratégica es la más grave y se caracteriza por una

alta violencia social y delictiva, combinada con debilidades institucionales y la aplicación de políticas de “mano dura”, tal como sucede en el norte de Centroamérica. En la segunda situación estratégica también hay debilidad institucional pero, a diferencia de la anterior, en la última década ha habido renuencia a aplicar políticas de “mano dura” y los indicadores de violencia social y delictiva son bajos, aunque con tendencia al alza. Los países que más se aproximan a este prototipo son Nicaragua y, en menor medida, Panamá. La tercera situación estratégica coincide con el segundo grupo de países en cuanto a la más baja violencia social y delictiva, y la resistencia a la aplicación de políticas de “mano dura”, aunque ello no implica que se estén ejecutando políticas de prevención consistentes. La principal diferencia con las anteriores es la fortaleza del Estado de derecho. El país que más se acerca a este prototipo es Costa Rica.

En las tres situaciones estratégicas la articulación entre las políticas de seguridad y el Estado de derecho está condicionada por una serie de factores regionales que sobrepasan las particularidades de los países y, en algunos casos, sus capacidades para actuar, tales como la inmersión de Centroamérica en la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras.

Escenarios

De no acometerse acciones que modifiquen las condiciones actuales, las tres situaciones estratégicas tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el istmo, que obstaculizarán aun más el desarrollo humano y la integración regional. Al año 2020, en la primera situación estratégica, el escenario más grave llevaría a los países a un alto riesgo de desestabilización política, con una violencia delictiva superior a la actual y asociada a acciones extralegales de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales. La institucionalidad del Estado de derecho sería más débil.

En la segunda situación estratégica se produciría una “balcanización” del orden público territorial; es decir, lo más probable es que la inseguridad ciudadana ponga en riesgo el orden público democrático, pero sin llegar a desestabilizarlo del todo. Bajo este escenario, las débiles instituciones del Estado lograrían mantener niveles moderados de violencia social en la mayor parte de sus territorios, pero habrían entregado el control de otras áreas a diversos actores del crimen organizado.

Finalmente, en la tercera situación estratégica el escenario inercial más probable es aquel en el que coexistirían democracias con niveles ampliados de violencia. Los focos de mayor violencia social y delictiva estarían concentrados en “bolsones” urbanos de pobreza. En varias regiones de los países ocurrirían episodios, todavía poco frecuentes, de violencia extralegal (“limpieza social”) que contarían con la connivencia de la población y algunas autoridades policiales.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones, sin embargo, son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, la seguridad ciudadana puede ser mejorada en forma duradera. Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, modifiquen los factores de riesgo.

Planteamiento

Para modificar los cursos de evolución más probables, este Informe hace un llamado para abandonar las políticas de “mano dura”, que no solo han probado ser ineficaces, sino que parten de supuestos falsos y erosionan las instituciones del Estado de derecho. Asimismo, se critica la inacción pública frente a los serios problemas de inseguridad o la adopción acrítica de experiencias internacionales.

El Informe apuesta por la sensatez en la política pública de seguridad ciudadana. Ello permitirá encontrar soluciones introduciendo vías de compromiso y equilibrio entre dos valores hasta ahora enfrentados: la protección social y el respeto de las garantías procesales. Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos: por una parte, un objetivo de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica); por otra parte, un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

El Informe formula propuestas de intervenciones de carácter general y específico. Entre las primeras destacan las siguientes:

- Determinar, en forma consensuada y socialmente aceptada, los lineamientos de las políticas públicas de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo.
- Crear una estructura organizativa básica (o la revisión y mejora de la existente) con el fin de ampliar las capacidades institucionales.

- Mejorar los actuales sistemas de captación de información.

Las propuestas específicas se asocian a la atención de factores de riesgo, mediante acciones como las siguientes:

- Prevenir los homicidios y las violaciones, por medio del fortalecimiento de las investigaciones policiales, la adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.
- Disminuir los asaltos, robos y hurtos en determinadas zonas (principales causantes del sentimiento de inseguridad) a través de intervenciones de prevención situacional, particularmente con programas que involucren a niños, niñas y jóvenes en riesgo, así como a sus familias.
- Reducir la incidencia del narcotráfico con una mayor y más adecuada presencia e intervención de la policía (y, si es necesario, de las fuerzas armadas), tanto en las zonas actualmente dominadas por narcotraficantes como, con fines preventivos, en aquellas en las que hay proyectos de desarrollo económico con un fuerte impacto regional (puertos, carreteras, etc.).

CUADRO 1.2

Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan	Resultados del ejercicio de escenario a mediano plazo
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de “mano dura”.	Guatemala, Honduras y El Salvador ^{a/}	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de “mano dura”.	Nicaragua y Panamá ^{a/}	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de “mano dura”.	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Elaboración propia.

- Mejorar la inteligencia policial y el mantenimiento de los patrullajes conjuntos, tanto entre los países del istmo como con Estados Unidos.
- Fortalecer los valores cívicos, indispensables en una sociedad democrática. En particular se recomienda poner atención al tratamiento de la violencia delictiva por parte de los medios de comunicación.

Finalmente se sugieren acciones puntuales relacionadas con el sistema penal, con el doble propósito de fortalecer el control del delito y aumentar la confianza ciudadana en él. Se proponen intervenciones tanto para reforzar la aplicación efectiva de la ley (con el fin de reducir la impunidad) como, en especial, para ampliar la protección de las víctimas de delitos. El Consejo Consultivo de este Informe consideró

relevante agregar la consideración sobre la importancia de desarrollar políticas de reinserción laboral para exconvictos.

Dilema estratégico de la inserción internacional en Centroamérica (capítulo 13)

Resumen de situación

A partir de 1990 todos los países del istmo promovieron una mayor integración a la economía internacional, mediante políticas explícitas de promoción de exportaciones, disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, apertura de la cuenta de capitales y, más recientemente, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales.

Hoy en día, sin embargo, la inserción internacional de Centroamérica encara serios desafíos, pues sus resultados económicos y sociales no han sido los esperados. En comparación con otros países del mundo, que también han experimentado procesos de apertura y promoción de exportaciones, las naciones del istmo han mostrado menos capacidad para “sacarle el jugo” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

Dado que las economías centroamericanas son pequeñas y sus mercados internos reducidos, la inserción económica internacional es, sin duda, *conditio sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo en la región. Pero la inserción *per se* no garantiza el desarrollo. El dilema que enfrenta Centroamérica en este tema es: ¿cómo lograr una inserción ventajosa en la economía internacional? En otras palabras, ¿cómo aprovechar esta inserción para potenciar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo humano? La experiencia mundial muestra que la relación entre apertura, inserción, crecimiento y desarrollo no es automática. Las vinculaciones entre estos factores dependen críticamente del aprovechamiento de las condiciones del entorno internacional y la optimización de los recursos propios.

DIAGRAMA 1.1

Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad ciudadana con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS



Nota: No se documentaron implicaciones del dilema de seguridad ciudadana sobre la seguridad alimentaria (capítulo 5) y la energía (capítulo 11).

Pese a la existencia de factores comunes a todos los países de la región, como su ubicación estratégica, la cercanía al canal de Panamá y la suscripción de tratados comerciales multilaterales, este Informe plantea la tesis de que en Centroamérica es posible distinguir con claridad dos estilos de inserción en la economía internacional.

La primera situación combina: a) una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil, b) altos volúmenes de emigración y flujo de remesas, c) poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) nivel exportador bajo o intermedio, con un fuerte peso del mercado centroamericano, y e) magros resultados económicos y sociales.

La segunda situación estratégica combina: a) una inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, sea a la exportación de productos no tradicionales, a la industria o a los servicios, b) bajos o nulos volúmenes de emigración y de flujos de remesas, c) mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) alto nivel exportador, orientado a mercados extrarregionales, y e) resultados económicos y sociales intermedios.

Escenarios

Para cada una de estas situaciones estratégicas el Informe plantea escenarios que toman como referencia el año 2020 y que describen el curso de evolución más probable, si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años. En la primera situación estratégica, el escenario más probable es el de una inserción internacional vulnerable, sin desarrollo humano. A mediano plazo se habría profundizado la apertura de la economía, pero no el desarrollo humano de la sociedad ni la productividad de los factores. Esta última se mantendría en niveles similares a los observados en la actualidad. En la segunda situación estratégica el escenario más probable es que la inserción internacional haya obtenido logros sub-óptimos en desarrollo humano. Aunque se habrían generado mayores niveles de desarro-

llo humano, tanto los logros como su progresión estarían significativamente por debajo de los resultados obtenidos por los nuevos países industrializados (NIC).

La principal conclusión de los escenarios es que la etapa fácil de la apertura y la inserción internacional en Centroamérica ha concluido. Los próximos pasos en este proceso se darán en un contexto en el que se han estrechado los márgenes de maniobra de las pequeñas economías del istmo, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo y los altos precios del petróleo y los alimentos.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, cambios en los estilos de inserción generan mejoras significativas en el desarrollo humano de los países.

Planteamiento

En Centroamérica se suelen pregonar “soluciones mágicas” para el logro de una inserción internacional ventajosa; se desestima la complejidad de los problemas y se recomienda un programa relativamente sencillo de política pública. Frente a la incapacidad de tales estrategias para inducir rápidas mejoras sociales, se ha generado una reacción contraria: la negación de que la existencia de economías abiertas sea una necesidad y que, por tanto, Centroamérica puede vivir en lo fundamental de sus propios recursos, gracias a su vocación agropecuaria.

La creación de condiciones para una inserción internacional ventajosa en la región parte de una serie de realidades difíciles de ignorar: restricciones importantes para obtener resultados sociales y económicos significativamente mejores, notables brechas en los niveles de desarrollo económico y social entre los países, “apuestas” comerciales cada vez más divergentes, falta de un liderazgo económico evidente en el istmo y carencia de *commodities* estratégicas.

Una mirada realista a las condiciones actuales identifica no solo las restricciones sino también los intereses comunes que tiene Centroamérica en su conjunto, pese a la diversidad de los países que la componen. Estos intereses son de carácter ofensivo, es decir, de creación de condiciones para una nueva fase de la inserción internacional, y defensivo, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos para lograr una inserción ventajosa.

Desde el punto de vista ofensivo, el principal interés regional es aprovechar sus ventajas de localización en el sistema económico internacional para crear una plataforma de producción y un portafolio de bienes y servicios para socios extrarregionales. Existen varias condiciones iniciales que posibilitan plantearse este objetivo. Por una parte, el canal de Panamá (y su ampliación en curso) es una de las principales rutas del comercio internacional. Por otra, dentro de la misma región hay experiencias exitosas de atracción de inversiones y desarrollo de nuevos sectores productivos (Panamá y Costa Rica).

En los últimos diez años se han planteado diversas propuestas para aprovechar la localización estratégica de Centroamérica. Todas ellas coinciden al señalar la necesidad de que los países pongan en marcha acciones comunes para:

- fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional;
- impulsar políticas regionales para el urgente y rápido mejoramiento de la calidad de la mano de obra (“capital humano”);
- promover los encadenamientos productivos, de empleo, salarios y consumo, y
- aprovechar de manera adecuada y sostenible los recursos ambientales.

El presente Informe tiene importantes coincidencias con estos planteamientos. Además propone otras acciones que permitirían avanzar con rapidez hacia el objetivo de convertir a Centroamérica en una plataforma internacional para la producción y el comercio:

- Creación de una personería jurídica centroamericana, con un registro único, de manera que las empresas que cumplan con los requisitos puedan hacer negocios de pleno derecho en todos los países y consolidar sus operaciones y sus contabilidades.

- Desarrollo de una infraestructura regional en materia de transportes, electricidad y comunicaciones.

- Desarrollo de un sistema regional de protección de la biodiversidad, que permita crear estándares comunes de conservación, prospección y uso racional de recursos de alto valor para la biogenética.

- Diseño de un marco común de incentivos a la inversión extranjera directa ligados a requisitos de productividad, generación de empleo calificado y localización en zonas prioritarias.

Desde el punto de vista defensivo, el principal interés de Centroamérica es la creación de encadenamientos productivos y sociales, tanto dentro como entre países, para evitar que las desigualdades intrarregionales fracturen el istmo y estrangulen la posibilidad de establecer la plataforma extrarregional de bienes y servicios. Algunas acciones que podrían contribuir a ello son:

- En el ámbito nacional, aumentar la recaudación tributaria a niveles cercanos o superiores al 20% del PIB, mediante la eliminación de exenciones fiscales a los sectores más dinámicos y mejores esfuerzos de cobro, junto con el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público.
- En el ámbito regional, crear fondos de cohesión cuyo acceso estaría condicionado por los progresos que los países realicen en materia tributaria. El financiamiento principal estaría basado en la captación de recursos de cooperación internacional producto de una gestión conjunta.

DIAGRAMA 1.2

Conexiones documentadas del capítulo sobre inserción internacional con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 3 | EMPLEO

Estilo de inserción internacional es determinante del dinamismo y la estructura de la demanda laboral.

CAPÍTULO 4 | SALUD

Poca tributación por parte del sector exportador afecta la capacidad de inversión social.

CAPÍTULO 5 | SEGURIDAD ALIMENTARIA

Apertura unilateral del sector agropecuario afectó a productores. Altos precios internacionales limitan acceso a alimentos.

CAPÍTULO 6 | MIGRACIÓN

Falta de oportunidades sociales y económicas impulsa flujos migratorios.

CAPÍTULO 7 | DEMOCRACIA

Inserción internacional ventajosa requiere baja inseguridad y violencia.

CAPÍTULO 9 | GOBIERNOS LOCALES

Instalación de sectores dinámicos puede mejorar ingresos municipales.

CAPÍTULO 11 | ENERGÍA

Creciente demanda energética para sostener el dinamismo exportador.

CAPÍTULO 12 | SEGURIDAD CIUDADANA

Inserción internacional ventajosa requiere orden público y vigencia del Estado de derecho.

Nota: No se documentaron implicaciones del dilema estratégico de inserción internacional sobre la lucha contra la corrupción (capítulo 8) y sobre las áreas naturales protegidas (capítulo 10).

- Desarrollar programas masivos de capacitación de la fuerza de trabajo y de alfabetización acelerada hasta nivel básico de educación (noveno año), utilizando los recursos generados por una mayor recaudación tributaria. El Consejo Consultivo del Informe sugirió promover alianzas público-privadas para desarrollar programas de capacitación laboral.

- Poner en marcha un programa regional de producción de alimentos básicos: mediante inversiones regionales se reconvertirían zonas agrológicamente aptas para la producción de granos (trigo, maíz, arroz) que están en abandono o utilizadas en otros cultivos. En estas zonas habría un esfuerzo deliberado para involucrar a las pequeñas y

medianas unidades productivas, así como para lograr mejores niveles de productividad y calidad del producto.

La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales o incluso más específicos, habrían de cooperar con la implementación de una propuesta regional. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países que históricamente han sido indisciplinados en lo que concierne a las acciones de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar a fin de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y deseable modificar sus patrones de conducta. Para las naciones mejor posicionadas del istmo, Panamá y Costa Rica, una fractura regional entre un “sur” más desarrollado y un “centro-norte” estancado es problemática. La capacidad de atracción de flujos ampliados de inversión pasa por tener un “vecindario” que no conspire contra esa intención. Para los países más rezagados, una vez concluida la etapa fácil de la inserción internacional, no existen muchas otras opciones para relanzar el desarrollo.

Desafíos del desarrollo humano sostenible

El *Informe Estado de la Región* (2008) da seguimiento a los desafíos del desarrollo humano analizados en las ediciones anteriores. A lo largo de nueve capítulos se actualiza la información y se profundiza en temas abordados previamente. Además, producto de las rondas de consulta preliminares, se incluyeron en el análisis temas nuevos cuya consideración es producto del cambio en las circunstancias desde la fecha de publicación del Segundo Informe (2003). En la selección de los desafíos que estudió el Informe subyace el símil de una Centroamérica como un ser vivo, cuyas necesidades podrían ser satisfechas con mayores niveles de desarrollo humano en toda la región.

El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)

Resumen

Los mercados de trabajo en Centroamérica han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales a la población. Durante el último quinquenio aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y se registraron algunos avances en la inspección laboral como medio para asegurar el cumplimiento de la legislación en esta materia.

Pese a estas evoluciones positivas, los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el claro predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios), una proporción significativa de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la primaria, lo que reduce sus posibilidades de acceder a empleos de calidad y mejorar sus ingresos, y las mujeres enfrentan claras desventajas, aunque su participación laboral ha aumentado y tienen en promedio mayor calificación que los hombres. A esto se suman debilidades en la tutela y ejercicio de los derechos laborales; los órganos de inspección laboral siguen teniendo importantes limitaciones técnicas y materiales, con matices según el país y la zona. Por otra parte, se registra un extendido desconocimiento, por parte de las y los trabajadores, acerca de sus derechos laborales y los medios que prevé la legislación para defenderlos.

Existe una amplia heterogeneidad entre países en las características y el desarrollo de sus mercados de trabajo. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los de menor desempeño, Costa Rica y Panamá muestran los mejores resultados y El Salvador está en una posición intermedia. Este panorama revela un ensanchamiento de las brechas entre las naciones, particularmente entre los trabajadores más calificados y los que, por falta de calificación, solo tienen las opciones de insertarse en puestos de baja calidad o emigrar.

Para una región que se encuentra en un proceso de transición demográfica, este desequilibrio podría significar que la ventaja asociada a contar con una creciente proporción de población en edad productiva se traduzca en una gran frustración, en términos de sus resultados económicos y sociales. Este es un costo demasiado alto para un grupo de naciones que requieren potenciar las oportunidades del mercado laboral y, por esta vía, disminuir la pobreza, mejorar los ingresos y reducir la desigualdad. La evidencia recogida por este Informe muestra que los esfuerzos por elevar la calificación de la fuerza laboral no están siendo correspondidos en todos los países con nuevos proyectos productivos y más puestos de trabajo de buena calidad.

Hallazgos más relevantes del *Informe Estado de la Región* (2008)

- La fuerza de trabajo centroamericana es relativamente joven (el 29% no supera los 25 años), está creciendo (a tasas cercanas al 3% anual) y tiene una participación cada vez mayor de la mujer (38% de la fuerza laboral).
- El 42,3% de los nuevos empleos generados durante el período 2001-2006 correspondió a actividades no agropecuarias de alta productividad.
- Los trabajadores con algún nivel de educación postsecundaria solo representan el 12% de la fuerza de trabajo del istmo (24% en Panamá y 6,5% en Guatemala).
- Los trabajadores con estudios postsecundarios reciben un ingreso que resulta entre cuatro (Costa Rica) y casi ocho veces (Panamá y Honduras) el ingreso percibido por un trabajador sin educación alguna.
- El autoempleo (especialmente en actividades de baja productividad) es responsable del 41% del empleo regional. En el 2006 solo cerca de la mitad de los ocupados (55%) fueron asalariados.

- Se observan profundas brechas entre los países en los ingresos laborales promedio (397 dólares en Costa Rica versus 146 dólares en Nicaragua) y entre géneros (los hombres ganan de un 2% a un 61% más que las mujeres en Honduras y Guatemala, respectivamente).

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- El principal problema de la región es el subempleo.
- Predomina la inserción laboral en el sector informal (caracterizado por bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral y casi nula incorporación tecnológica).
- Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, los países del área tienen poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno.
- En la actualidad el istmo experimenta el llamado “bono demográfico”. Por varias décadas los países tendrán una proporción muy favorable de personas en edad productiva con respecto a la población dependiente (personas menores de 15 años y mayores de 64).
- Para sacar el máximo provecho del “bono demográfico” se requieren mejoras sustantivas en la calidad y cobertura de la educación, la salud y las políticas de empleo.

El desafío regional de contar con personas saludables (capítulo 4)

Resumen

Desde 1999, las condiciones generales de salud de la región centroamericana han mejorado: la esperanza de vida se ha incrementado para ambos sexos en más de dos años, la mortalidad infantil ha disminuido y ha crecido el abastecimiento de agua potable y el acceso a servicios de saneamiento. Además, durante la presente década las economías

de los países se expandieron y la región logró reducir la población pobre en cerca de 5%. No obstante, esta positiva evolución resulta insuficiente para revertir los rezagos históricos y cerrar las brechas entre y dentro de los países en materia de salud.

El panorama de morbi-mortalidad de la región está determinado por las condiciones de pobreza, los comportamientos sociales y los estilos de vida. Las mejoras en el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento han contribuido a que los países se encuentren en distintas fases de un proceso de transición

epidemiológica, en las que coexisten el patrón de las enfermedades infecciosas, nutricionales y las relacionadas con el embarazo, con los padecimientos crónicos como las neoplasias y las enfermedades del sistema circulatorio. Además, llama la atención la alta mortalidad debida a causas externas como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones producto de la violencia. La incidencia del VIH-sida y los problemas para controlar el dengue y otras enfermedades reemergentes son llamadas de alerta sobre la eficacia de las políticas para atacar problemas de salud pública.

DIAGRAMA 1.3

Conexiones documentadas del capítulo sobre empleo con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS



Nota: No se documentaron implicaciones de la dinámica del empleo sobre la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la energía (capítulo 11).

La pobreza como determinante social de la salud está presente en todos los países y condiciona disparidades entre grupos de población y sus posibilidades de mejorar su estado de salud y calidad de vida. Afecta especialmente a la niñez, los habitantes de zonas rurales, la población indígena y las mujeres. Estas disparidades llegan a ser alarmantes, como en el caso de Honduras, donde la tasa de mortalidad infantil es cuatro veces el promedio nacional en algunos departamentos, o en el de Panamá, donde el 86% de la población indígena vive en pobreza extrema, lo que equivale a un retroceso de casi una década en la expectativa de vida al nacer con respecto al promedio nacional.

Garantizar una mejor situación de salud en el istmo cobra mayor relevancia ante el imperativo de aprovechar el “bono demográfico”, ese beneficio asociado al período en que los países experimentan una tasa de dependencia decreciente, propia del proceso de transición demográfica que vive la región. La población en edad productiva de la que dependerá Centroamérica en el próximo medio siglo, enfrenta el reto de financiar un sistema de salud que requerirá cada vez más recursos para atender a una mayor proporción de habitantes envejecidos, que necesitarán mayores y más complejos servicios, y que además, en su gran mayoría, no cotizan en ningún sistema de pensiones.

La cobertura de los servicios de salud y el gasto público en este rubro, pese a un relativo crecimiento, resultan insuficientes para garantizar el acceso universal y oportuno, principalmente en las zonas rurales e indígenas. Con excepción del sistema de salud de Costa Rica, que cuenta con distintos esquemas de aseguramiento para toda la población, y de Panamá, donde la cobertura asciende al 65%, los demás países tienen sistemas de seguridad social que abarcan a menos del 20% de la población. Cerca del 70% de las y los centroamericanos carece de seguro social. La población pobre sin acceso a los sistemas públicos de salud debe pagar de su bolsillo servicios privados. Se estima que alrededor de un 25% de la población (10 millones de personas) no cuenta con un acceso razonable a estos servicios.

DIAGRAMA 1.4

Conexiones documentadas del capítulo sobre salud con otros capítulos



La inversión social per cápita ronda los 700 dólares anuales en Panamá y Costa Rica, mientras no sobrepasa los 200 dólares en los demás países. La inversión específica en salud ha sido en promedio del 2,1% del PIB en los últimos años y alcanza el 4% si se incluye el gasto en seguridad social. En el 2004 el gasto social per cápita promedio en salud para la región fue de 114 dólares; solo Costa Rica y Panamá superaron esa cifra por más del doble, en tanto que en El Salvador el monto rondó los 75 dólares y en el resto del área fue menor de 50 dólares.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- En el año 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y poblaciones indígenas

es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales de los respectivos países.

- La esperanza de vida al nacer ha aumentado en toda Centroamérica. En Belice, Costa Rica y Panamá es mayor de 75 años (promedio para ambos sexos).
- Entre 1980 y el 2008 disminuyó la proporción de personas menores de 20 años (de 56% a 47%), aumentó la población de 20 a 59 años (de 39% a 46%) y la mayor de 60 años (de 4,9% a 6,5%).
- El gasto público en salud por habitante fue de 114 dólares en promedio para la región (2005).
- Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y

Panamá, cubren a menos del 20% de la población.

- En Guatemala y El Salvador el gasto privado equivale a más de 50% del gasto en salud, y en Belice, Honduras y Nicaragua representa entre el 40% y el 50%. La mayor parte se dedica a la compra de medicamentos.

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- En la década de los noventa en toda la región mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil.
- Cuatro brechas de equidad obstaculizan las oportunidades para disfrutar una vida larga y sana: inequidades en el acceso a los servicios de salud, en la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento, las desigualdades que experimentan los pueblos indígenas y la morbi-mortalidad asociada a la pobreza y la violencia.

■ La focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad hace que la situación epidemiológica de los países más rezagados del istmo sea parecida a la de las naciones que exhiben un mejor nivel de desarrollo económico y social.

- La violencia, el sida y el surgimiento de grupos urbanos socialmente excluidos han contribuido a disociar la otrora estrecha relación entre ingreso nacional y salud.

El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (capítulo 5)

Resumen

Los avances generales que ha experimentado la región en los indicadores sociales han contribuido, en relación con épocas anteriores, a una mayor seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Sin embargo, esta mejora es insuficiente. Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional de

amplios contingentes de la población, debido a la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos.

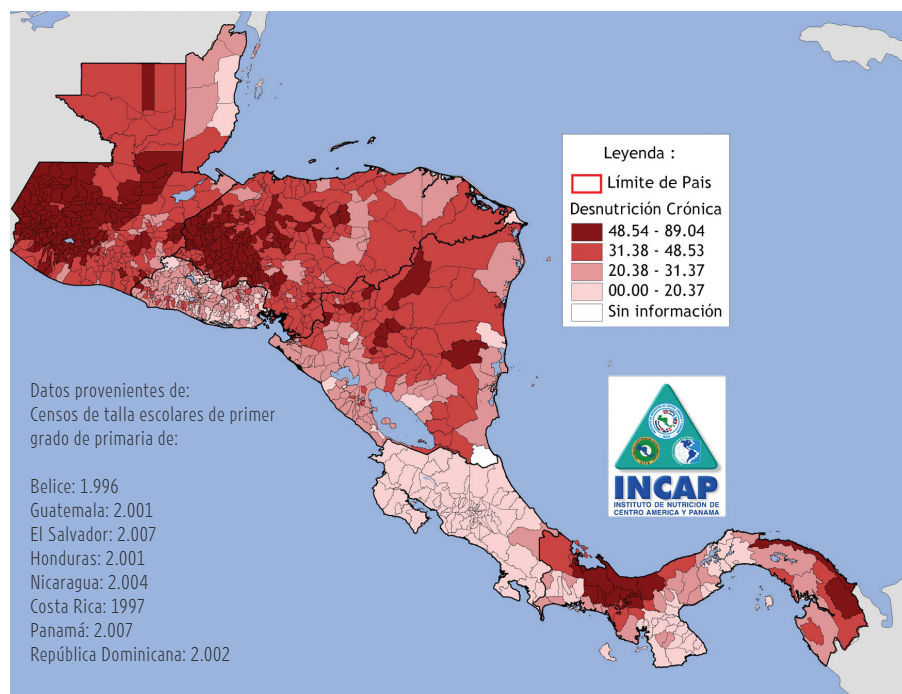
Hasta ahora, la disponibilidad de alimentos no había sido un problema en Centroamérica. Sin embargo, por efecto de los estilos de inserción económica internacional se desatendió el sector agropecuario, particularmente en los rubros relacionados con la producción de alimentos para el mercado interno. En parte ello se debió a la reasignación de los factores productivos a la agricultura no tradicional de exportación; como resultado, creció la dependencia de los alimentos importados, sobre todo de los granos básicos. En un contexto de precios internacionales de alimentos baratos esto no fue un problema. Pero la situación se ha tornado compleja por el acelerado incremento que han tenido estos precios recientemente, entre otras cosas por el uso de productos alimenticios para la generación de biocombustibles.

Este panorama constituye una amenaza para Centroamérica, una región en la que una proporción significativa de la población es pobre y tiene bajo poder adquisitivo. Los niveles de subnutrición y desnutrición de las poblaciones rurales e indígenas son sustancialmente mayores a los del resto de los habitantes de región (mapa 1.1). Pese a los avances alcanzados durante las últimas décadas, la subnutrición afecta a cerca de una quinta parte de las y los centroamericanos.

Las acciones emprendidas por los países para mejorar la SAN evidencian cierto dinamismo en la generación de proyectos, estrategias, políticas, nueva legislación y marcos institucionales. Pese a ello, las iniciativas han tenido una articulación débil y poseen limitadas coberturas e insuficientes mecanismos para la evaluación de sus impactos. En algunos países los programas dependen fuertemente de los fondos de cooperación internacional, lo que limita su sostenibilidad financiera y el desarrollo y mejora de las capacidades institucionales públicas para su continuidad. Los ciclos políticos dificultan la continuidad de muchas de estas iniciativas.

MAPA 1.1

Centroamérica: desnutrición crónica en escolares a nivel municipal. VARIOS AÑOS



La coyuntura actual de altos precios internacionales de los productos agrícolas podría constituir una oportunidad para superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural de Centroamérica, a partir de estrategias productivas enfocadas a potenciar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia agrícola y condiciones climáticas que viabilizan la producción durante la mayor parte del año. Ello podría ampliar las oportunidades de desarrollo humano para la población pobre de las zonas rurales del istmo.

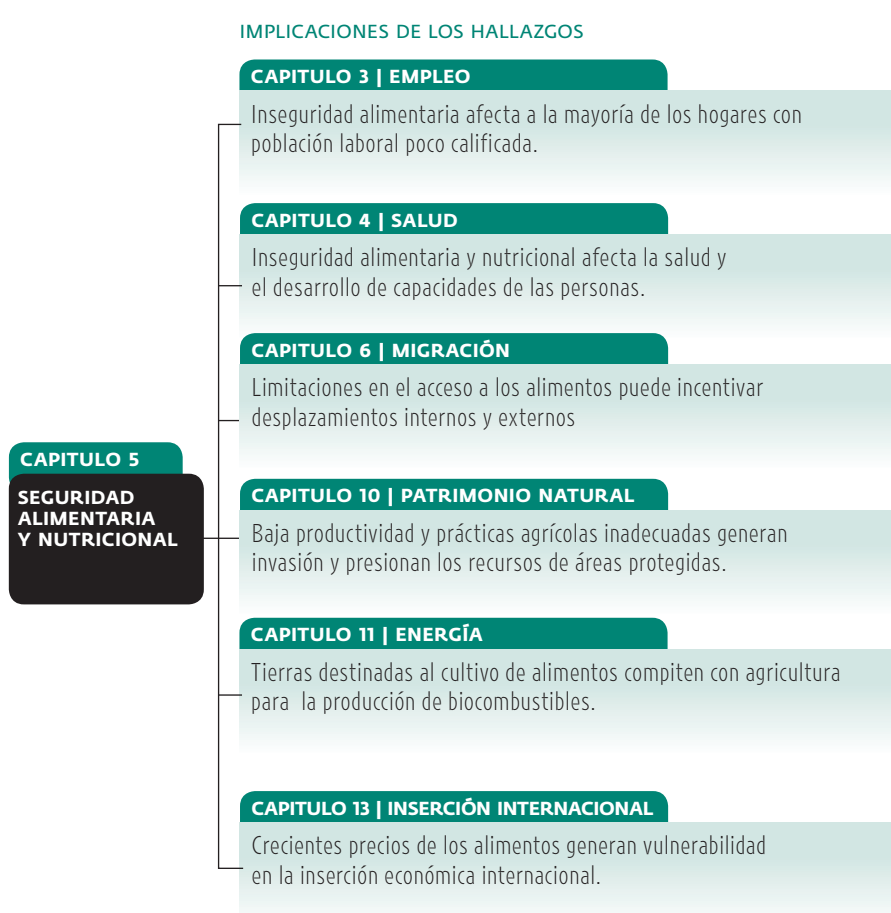
En este contexto, mejorar la capacidad de producción interna de alimentos es un asunto estratégico. Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades. Consolidar los avances alcanzados y enfrentar los nuevos retos requiere, además de acciones intersectoriales, una clara voluntad política para optimizar los esfuerzos y recursos disponibles alrededor de las alianzas y estrategias que ya han comenzado a gestarse. El riesgo de que un contingente de población joven experimente inseguridad alimentaria es un costo demasiado alto, para una región que necesita aprovechar las oportunidades que le ofrece su actual transición demográfica para impulsar su desarrollo humano sostenible.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- Entre 1990 y 2005 las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras que las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron.
- En todos los países aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos, a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente de granos básicos. En el período 1990-2003 el componente importado del trigo y el arroz alcanzó más del 80% de la disponibilidad total.

DIAGRAMA 1.5

Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad alimentaria y nutricional con otros capítulos



Notas: No se documentaron implicaciones de la seguridad alimentaria sobre la estabilidad democrática (capítulo 7), la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la seguridad ciudadana (capítulo 12).

- El costo de la canasta básica alimentaria creció en toda la región entre 2003 y 2006. En este último año representó más del 70% del salario mínimo agrícola, excepto en Nicaragua y Honduras.
- Un aumento del 15% en los precios mundiales de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de pobres extremos en

Centroamérica, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.

- La anemia por deficiencia de hierro sigue siendo un problema de salud pública en todos los países del área, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta deficiencia nutricional supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

Tema nuevo, no se abordó en los informes anteriores.

El desafío regional de no expulsar a los habitantes (capítulo 6)

Resumen

Hoy en día viven fuera de sus países de origen poco más de cuatro millones de centroamericanos, aproximadamente el 10% de la población regional. La mayoría de los migrantes viven en Estados Unidos. Esta situación es el resultado de intensos movimientos emigratorios experimentados en el istmo durante los últimos treinta años.

La alta población migrante ha generado un flujo considerable de remesas familiares, que en el 2006 representaron cerca del 10% del PIB regional. Las remesas constituyen la principal fuente de ingresos de varios países del área, donde permiten enjugar los crecientes déficit de la balanza comercial y apuntalar la estabilidad del tipo de cambio.

Las remesas han sido utilizadas por las familias principalmente para atender sus necesidades de consumo y paliar la pobreza. El peso de este financiamiento en el ingreso de los hogares es mayor en El Salvador y Honduras (cerca del 37%) que en el resto de la región; sin embargo, es en Guatemala donde más contribuye a aliviar la pobreza. En ausencia de remesas, los hogares pobres en ese país aumentarían en 5,2%.

El impacto económico de las migraciones no solo se manifiesta en los flujos de remesas, sino que también incide en las dinámicas socioproductivas en los lugares de origen y destino de los traslados a través del intercambio promovido por actividades como el comercio nostálgico y las encomiendas. No obstante, la creciente expulsión de población, en su mayor parte en edad productiva y con algún nivel de educación, erosiona la capacidad productiva de los países.

Pese a la suscripción de diversos instrumentos legales internacionales y nacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún

DIAGRAMA 1.6

Conexiones documentadas del capítulo sobre migración con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la migración sobre los gobiernos locales (capítulo 9) y la energía (capítulo 11).

débil. Los avances que se han logrado con la promulgación de leyes no han implicado una ampliación de las capacidades y la cobertura institucional necesarias para garantizar su aplicación efectiva. Ello ha sido acompañado por un endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración

en los Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas. Esto evidencia una notable tensión entre los incentivos económicos al libre flujo de capitales y tecnología, y el fortalecimiento de las barreras para el libre tránsito de las personas y la integración de los mercados laborales.

El endurecimiento de los controles migratorios, junto con la operación de actores ilegales como los coyotes y los traficantes, genera un escenario de mayor vulnerabilidad para los migrantes que, en no pocas ocasiones, resulta en graves riesgos para su integridad física y patrimonial. De ello dan cuenta cerca de 300.000 centroamericanos deportados de los Estados Unidos durante el período 2004-2006.

En los últimos años han surgido numerosas organizaciones sociales que, a lo largo de las principales rutas de tránsito y en los lugares de destino, brindan protección, asesoría legal y otro tipo de asistencia a las y los migrantes. Ellas han venido a llenar vacíos institucionales y han ido ampliando su ámbito de acción hacia la incidencia política y la cohesión social, especialmente en los lugares de destino.

Los esfuerzos regionales en materia de protección de derechos de los migrantes son aún incipientes, lo que pone de manifiesto una importante brecha entre las capacidades institucionales y las acciones de integración real de las poblaciones.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La mayoría de los países centroamericanos son expulsos netos de población. Los únicos que tuvieron saldos migratorios positivos durante el período 1995-2005 fueron Costa Rica y Panamá.
- En el año 2007 las remesas familiares ascendieron a 12.180 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el 2000. La participación de Honduras y Guatemala en el total más que se duplicó durante ese lapso (pasó del 29% al 56%).
- Los jefes de hogares receptores de remesas tienen una tasa de desempleo mayor que la de los jefes de hogares no receptores.
- En ausencia de remesas, el número absoluto de hogares en condición de pobreza en todo el istmo se incrementaría en 239.509, lo que implicaría un

aumento de 2,7% en la incidencia de la pobreza a nivel regional.

- La protección de los derechos de la población migrante es débil. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes.
- Existe un alto subregistro de las violaciones a los derechos de personas migrantes. Ello está relacionado con el desconocimiento de los mismos migrantes acerca de sus derechos y el temor a denunciar por su condición de indocumentados.

Valoración del informe regional de 1999

- En el período 1970-1999, los movimientos migratorios en la región centroamericana se incrementaron y diversificaron dramáticamente.
- A los flujos migratorios históricos en zonas transfronterizas se agregaron dos fenómenos novedosos: los movimientos forzados de amplios sectores de la población y un aumento marcado de la emigración extrarregional.
- El principal desafío que enfrenta la región en materia migratoria es reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar hacia otros países, dentro o fuera de la región, sin amenazas a su integridad y patrimonio.

El desafío regional de la estabilidad democrática (capítulo 7)

Resumen

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en Centroamérica. La mayoría de los sistemas políticos de la región son democracias electorales. Sin embargo, por diversas razones la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa como objetivo regional, tal como muestra la situación observada en algunos países. Esto impone algunas amenazas y riesgos a la estabilidad en el istmo.

Ciertamente en todas las naciones del área existen elecciones libres y competitivas, que constituyen el mecanismo indisputado para la escogencia de las autoridades nacionales y locales. Asimismo, los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina. No obstante, desde un punto de vista funcional este Informe detectó problemas importantes: la falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político en todos los países y, con excepciones, la escasa independencia de las autoridades electorales. Además, en el caso de Nicaragua se observaron defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales, que generan ventajas indebidas en favor de partidos políticos (y gobiernos). En dos países (Guatemala y, nuevamente, Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos crean amenazas a la estabilidad democrática.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho, y la lentitud de los avances en este tema, configuran el ámbito de menor progreso en la democratización del istmo. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan por las fuertes restricciones presupuestarias y la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. Esta es una seria amenaza a la democracia que, en al menos un país (Nicaragua), ha generado turbulencia social en años recientes.

Uno de los hallazgos más relevantes del presente Informe es la constatación de que la inclusión ciudadana es un proceso todavía incompleto. En varios países del istmo, importantes segmentos de la población que, de acuerdo con las respectivas constituciones políticas, son ciudadanos, en la práctica no están habilitados como tales, pues carecen de los documentos que los identifiquen o enfrentan barreras para ejercer su derecho al sufragio. Este hecho está asociado a la exclusión social. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las personas que sufren esta condición tienden a no estar formalmente incluidas como ciudadanas.

Los países donde la inclusión ciudadana es más baja son los que gastan

menos en el financiamiento de derechos sociales (gráfico 1.5). Los bajos ingresos tributarios de los Estados minan sus capacidades para promover y proteger los derechos de las personas.

Pese a las dificultades de las democracias centroamericanas para generar progreso económico social para las mayorías, no existe un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. Sin embargo, ha surgido un difuso (no sustentado por fuerzas específicas) pero mayoritario apoyo al advenimiento de un líder “milagroso”, con poderes especiales para enfrentar los problemas del país. Esta propensión es preocupante pero, en la medida en que no ha sido articulada por fuerzas políticas específicas, no ha generado riesgos de corto plazo a la estabilidad democrática.

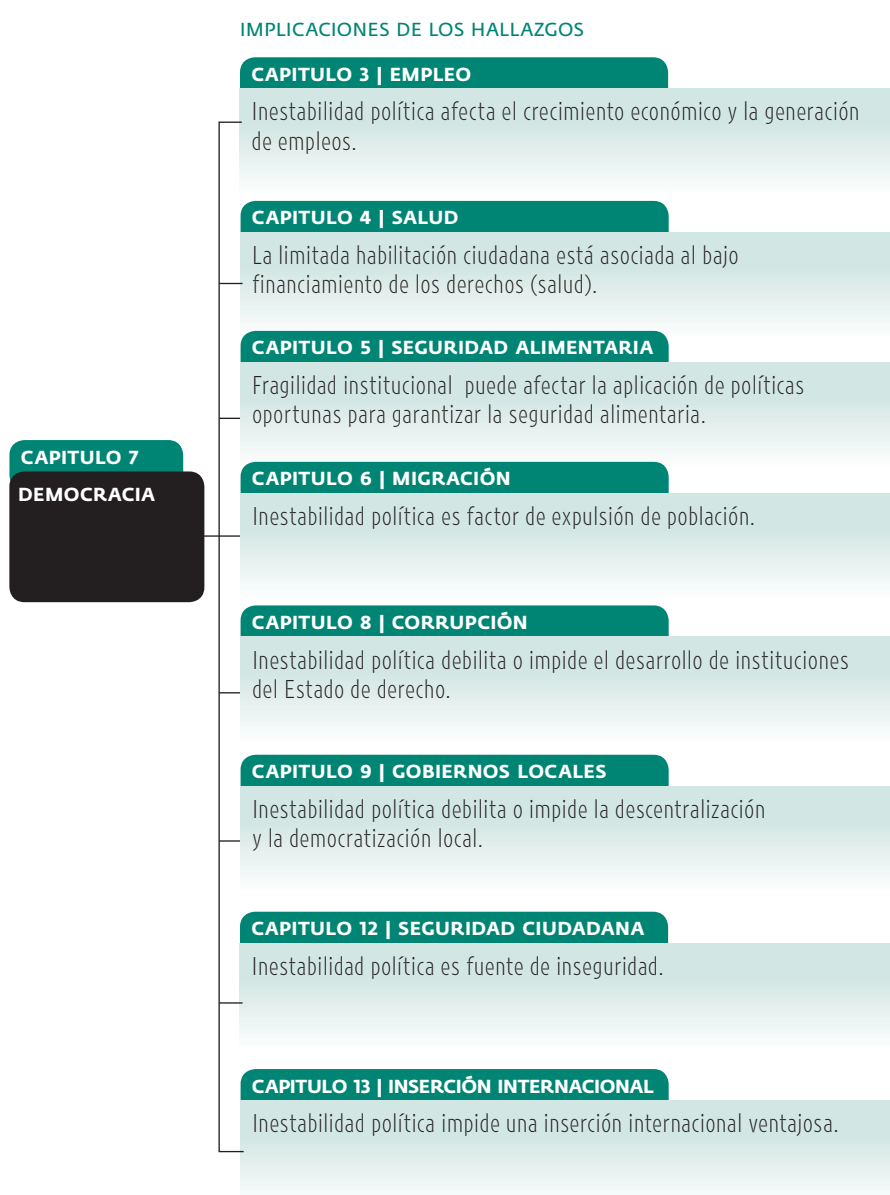
En el ámbito de la convivencia ciudadana, la amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que vive la región. Por su importancia estratégica, este tema es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- Problemas en la gestión electoral han generado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales en Centroamérica.
- La falta de regulaciones, transparencia y fiscalización hace que el financiamiento de los partidos políticos sea un factor de riesgo para las democracias.
- La carga tributaria es baja y no garantiza el cumplimiento del creciente número de derechos ciudadanos reconocidos legalmente en la región.
- Persisten serias limitaciones para el funcionamiento de los sistemas de justicia y la garantía de seguridad jurídica; es desigual el acceso a la justicia asociado al debido proceso y el derecho a la defensa.
- En varios países el narcotráfico y las “maras” socavan la autoridad legítima

DIAGRAMA 1.7

Conexiones documentadas del capítulo sobre democracia con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la estabilidad democrática sobre las áreas protegidas (capítulo 10) y la energía (capítulo 11).

del Estado sobre el monopolio del uso de la fuerza.

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

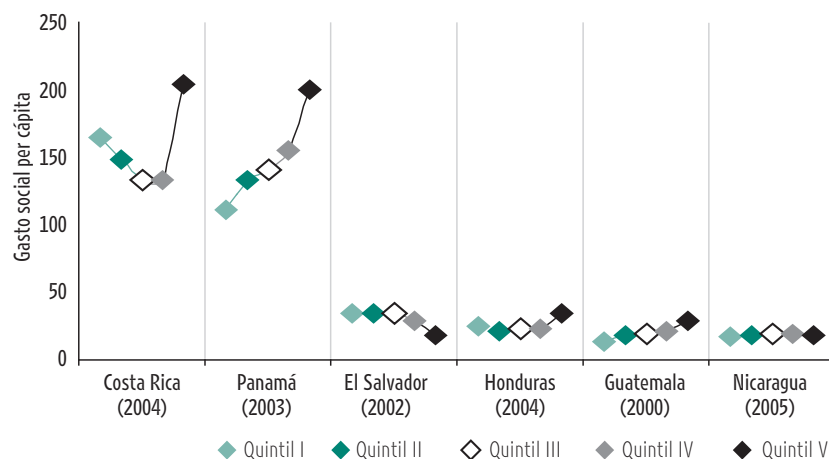
- La fortaleza y el arraigo del nuevo impulso democratizador de

Centroamérica es una conquista duramente conseguida y un compromiso regional (Primer Informe, 1999).

- El impulso democratizador perdió dinamismo en relación con la última década del siglo XX (Segundo Informe, 2003).

GRÁFICO 1.5

Centroamérica: distribución del gasto público social^{a/}, por quintiles de ingreso^{b/}. CIRCA 2004 (DÓLARES)



a/ Sectores que incluye: E=educación, S=salud, SS=seguridad social, AS=asistencia social, V=vivienda, SAN=saneamiento y O=otros. Para Costa Rica los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para El Salvador los datos son del 2002 e incluyen E y S. Para Guatemala los datos son del 2000 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Honduras los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Nicaragua los datos son del 2005 e incluyen los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Para Panamá los datos son del 2003 e incluyen los sectores E, S, SS y AS.

b/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplicó la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita correspondiente a cada país. Por lo tanto, el gasto en cada quintil está dividido entre la población total del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.

- El poco avance en el desarrollo de las instituciones del Estado democrático de derecho es la principal debilidad de la democratización regional.
- La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica operan sobre una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad.
- El reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura pendiente.

El desafío regional de la lucha contra la corrupción (capítulo 8)

Resumen

La corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, constituye un reto para las democracias centroamericanas. En el istmo, la gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incenti-

vadas por débiles sistemas de control y rendición y petición de cuentas. En este ámbito se mantienen las serias limitaciones institucionales que se apuntaron en el Segundo informe (2003) sobre los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas -con las excepciones también señaladas en ese Informe con respecto a Costa Rica y Panamá- y en algunos casos incluso empeoraron.

Sin embargo, el tema de la corrupción política ha sido posicionado con especial fuerza en el debate público en todo el istmo. Además, se ha incrementado la participación ciudadana por medio de la denuncia, incentivada por la creación de canales institucionales, un periodismo investigativo en auge y el trabajo de organizaciones civiles dedicadas a este asunto. La ratificación de convenios internacionales y compromisos en la materia también ha sido abundante; por ejemplo, todos los países centroamericanos son parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y en el 2007 los

presidentes firmaron la Declaración de Guatemala contra la Corrupción.

La mayor petición de cuentas por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación no encuentra contraparte en la institucionalidad estatal de control y lucha contra la corrupción. En varios países ésta más bien actúa como un cuello de botella que desacelera lo avanzado en los planos normativo y de concienciación ciudadana. Las principales instancias en la lucha contra la corrupción, el Poder Judicial y las cortes de cuentas o contralorías, tienen serias dificultades para investigar y sancionar a funcionarios corruptos. Aun en Costa Rica, donde el desarrollo de esas entidades se inició hace más de cincuenta años, y en Panamá, donde se cuenta con una contraloría general de las más fuertes del área, las capacidades institucionales limitan la fiscalización y el seguimiento de la corrupción.

Este Informe identifica a dos instituciones que están llamadas a jugar un papel fundamental en la lucha contra este problema: los *ombudsman* y las defensorías del consumidor. En el primer caso se documentaron debilidades en su desempeño.

Aunque no es posible cuantificar la extensión de la corrupción o la magnitud de sus costos e impactos, sí se pudo constatar que en tres áreas específicas (contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales) tiene efectos negativos sobre la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos. En el área de contratación pública el impacto es fuerte por lo cuantioso de las pérdidas y lo que significan en comparación con los exiguos presupuestos públicos. En el caso de los servicios de salud, resulta perjudicada buena parte de la población más vulnerable, que no puede costear servicios privados de salud. En cuanto a los trámites a cargo de entidades públicas, los países donde el soborno tiene mayor presencia registran costos más altos y tiempos más prolongados para el otorgamiento de permisos e inscripciones, con las consecuencias que ello tiene en el clima para la instalación de empresas y la inversión.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

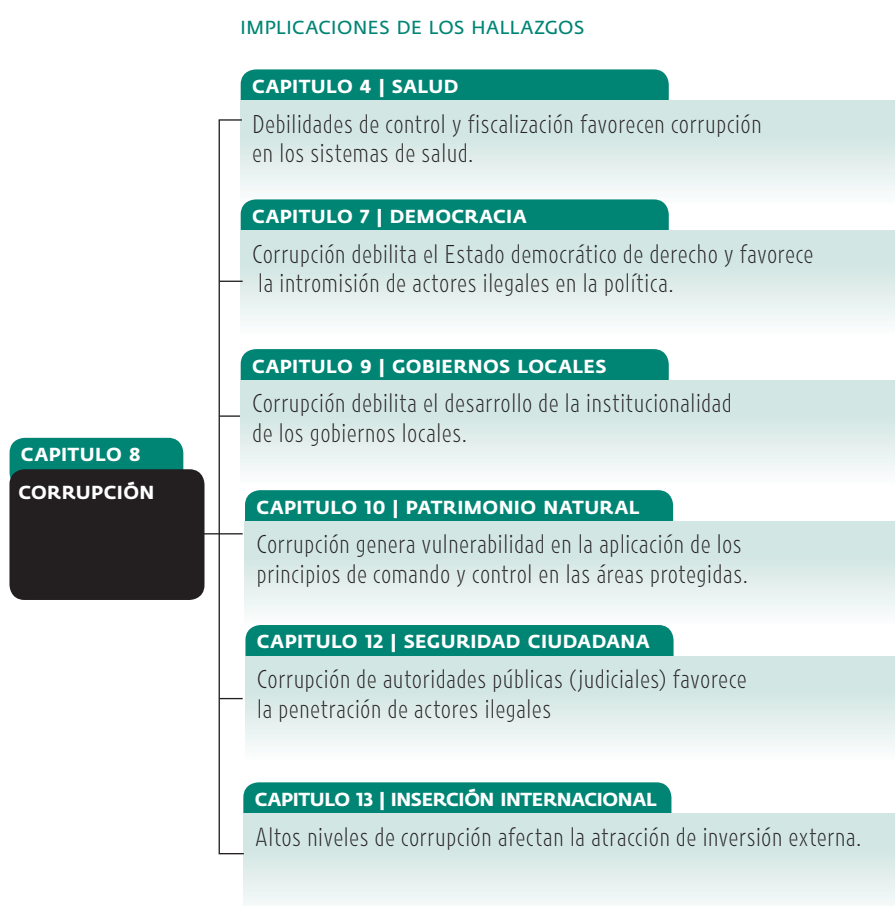
- Los indicadores internacionales sobre corrupción y victimización colocan a la mayoría de los países centroamericanos en una posición preocupante, aunque por encima de las naciones africanas.
- Las encuestas de opinión y reportes de casos nacionales muestran una situación más grave que la reflejada en los indicadores internacionales, en virtud de una extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal.
- Los medios de comunicación han sido un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción en la función pública. Sus limitaciones están dadas por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.
- Se han presentado escándalos de corrupción dentro de las entidades de control por lo menos en tres países centroamericanos.
- Los nombramientos de los jefes de las entidades de control siguen siendo influidos por los partidos políticos que ostentan el poder.

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- Los controles sobre la administración pública son débiles, tanto por vacíos en el marco jurídico como por las limitadas capacidades de los entes especializados (cortes de cuentas, fiscalías, *ombudsman*, etc.).
- En varios países las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente.
- En varios países se han suscitado pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo

DIAGRAMA 1.8

Conexiones documentadas del capítulo sobre corrupción con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la corrupción sobre el empleo (capítulo 3), la seguridad alimentaria (capítulo 5), la migración (capítulo 6) y la energía (capítulo 11).

y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas.

- Escándalos de corrupción política en algunos países han afectado sus relaciones internacionales.
- Existe evidencia de tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública.

El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)

Resumen

Casi veinte años después de haber sido planteada en el istmo centroamericano, la descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. Es evidente el desequilibrio entre el discurso político a favor de la descentralización, la estructura

institucional y la gestión pública realmente existente. Asimismo, la democratización de los regímenes políticos municipales no ha tenido avances sustantivos durante la primera década del siglo XXI. Los impulsos descentralizadores y democratizadores de los gobiernos locales experimentados en los años noventa han disminuido de manera sensible su intensidad.

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. En los últimos diez años las municipalidades centroamericanas experimentaron un deterioro de sus recursos propios, debido a su creciente dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos. Además, el marco de competencias y potestades municipales no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.

Pese a la ralentización de la descentralización y de la democratización de los gobiernos locales, es preciso reconocer algunos avances puntuales entre 1999 y 2007. Por una parte, las reformas legales encaminadas a proporcionar a los gobiernos locales mejores instrumentos para la administración municipal, así como a definir obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión, fueron la base para una mayor apertura democrática en el plano local. Por otra parte destaca la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa, que facilitan el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La densidad promedio de población por municipio en Centroamérica es de 314 habitantes por kilómetro cuadrado.
- El 90% de los 1.194 municipios sobre los que se dispone de datos se ubica en la categoría de desarrollo humano medio.

DIAGRAMA 1.9

Conexiones documentadas del capítulo sobre gobiernos locales con otros capítulos

CAPÍTULO 9 GOBIERNOS LOCALES

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 7 | DEMOCRACIA

Gobiernos locales débiles limitan la presencia institucional del Estado en el territorio.
Nuevos mecanismos de participación local favorecen el desarrollo democrático.

CAPÍTULO 8 | CORRUPCIÓN

Una base tributaria frágil genera financiamiento inestable y débiles mecanismos de rendición de cuentas.

Nota: Los temas de este capítulo son específicos y tienen poca relación con el resto de los capítulos del Informe. También influyen las limitaciones de las fuentes de información.

- Hay países cuyos territorios son relativamente homogéneos en cuanto a logros, sean estos favorables o no, y otros muestran profundas fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano.
- En el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó de 26% a 30%.
- En el período 1993-2004 los ingresos per cápita de los gobiernos locales centroamericanos crecieron a un ritmo anual promedio del 5,4%.
- El ingreso tributario per cápita promedio de los ayuntamientos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en el cuatrienio 2002-2005, fue de 14,5 dólares, mientras en Honduras y El Salvador fue de 5,3 dólares.

Valoración del informe regional de 1999

- La descentralización se posicionó en los años noventa como la aspiración central para transformar radicalmente la situación de las municipalidades centroamericanas.

- En Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. Los pasos para constituir democracias locales, mediante la elección de las autoridades locales, se han dado más rápido que los de la descentralización.

- Existen considerables limitaciones en la existencia, disponibilidad y homogeneidad de la información para todos los países de la región, sobre la temática de los gobiernos locales.

El desafío regional de proteger el patrimonio natural (capítulo 10)

Resumen

Centroamérica es una región de enorme riqueza natural. En los últimos años ha desarrollado esquemas territoriales para la protección y el resguardo de su biodiversidad, de sus variados ecosistemas y de los valiosos bienes y servicios ambientales que estos generan para la población y para el conjunto de los seres vivos (mapa 1.2). Estos esquemas, sin embargo, se desarrollan y gestionan en un marco condicionado por la amplia presencia de población pobre, pocos recursos y capacidades técnicas y financieras para gestionar su patrimonio protegido, así

como prácticas de uso de los recursos naturales y de la tierra poco sostenibles y favorables para el ambiente. En consecuencia, la población, la demanda de recursos y las actividades productivas poco reguladas generan fuertes presiones sobre las áreas protegidas. El marco formal, pese a significativos avances, no evita la presencia de amenazas dentro y fuera de estas áreas, y es débil para armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible.

Durante la última década, es posible acreditar avances destacables en materia de gestión de áreas protegidas en la región. Se construyó un marco legal, institucional y de políticas que permite impulsar diferentes procesos de gestión, en una variada y compleja

realidad socioambiental, con el concurso del sector privado, pueblos indígenas, comunidades rurales y agencias de cooperación internacional.

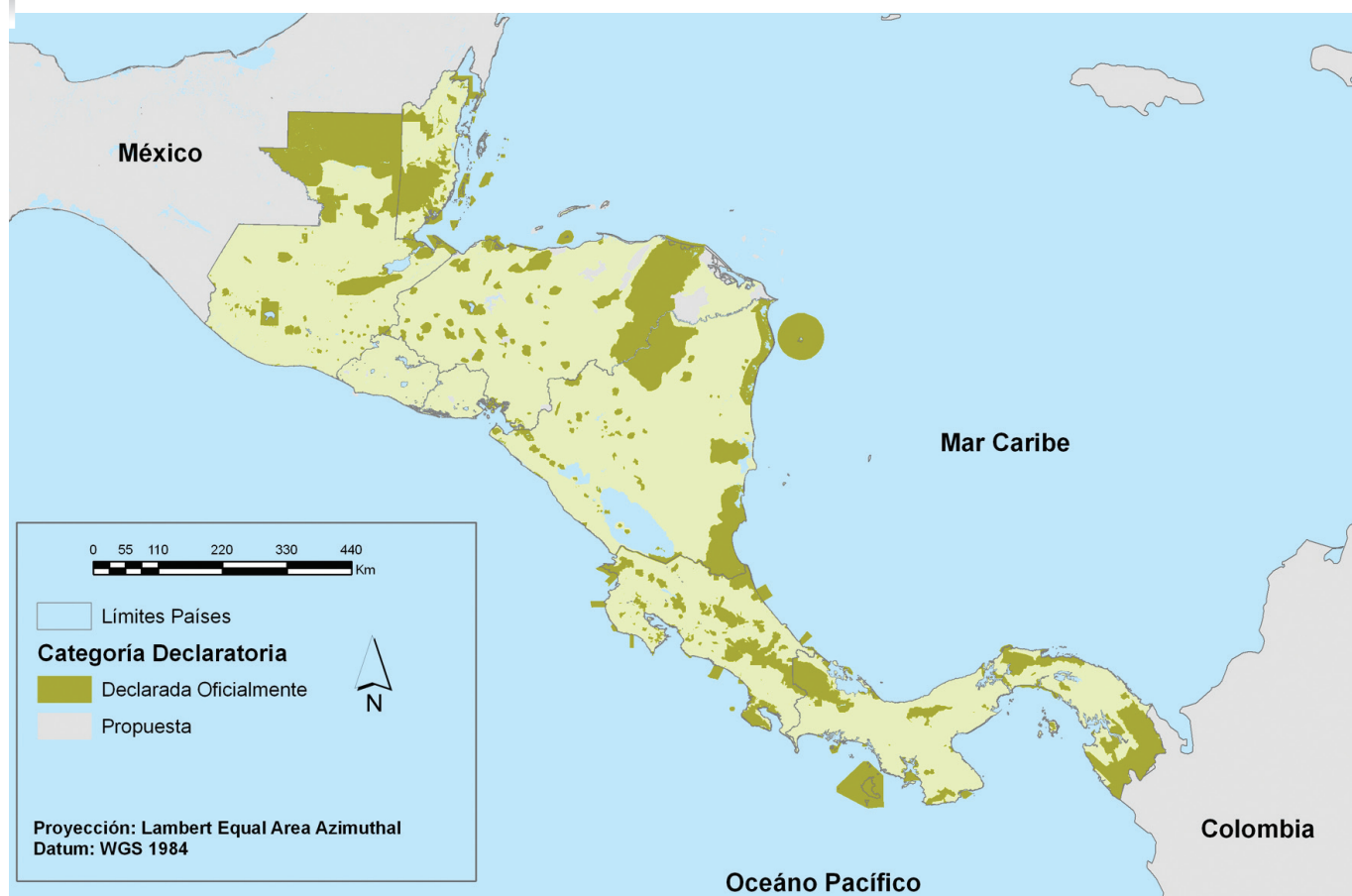
Sin embargo, los países aún exhiben enormes carencias, que se reflejan en el estado de situación de los respectivos sistemas nacionales de protección. En primer lugar, ecosistemas de gran importancia no están adecuadamente representados dentro de las áreas protegidas. En segundo lugar, la mayor parte de las tierras del sistema centroamericano de áreas protegidas está dedicada a formas de uso sostenible de los ecosistemas, y muy poca superficie está sometida a conservación estricta. Además persiste una débil institucionalidad que carece de respaldo político efectivo, lo cual da como resultado

presupuestos y personal insuficientes para combatir las amenazas, mitigar impactos ambientales y controlar las actividades ilícitas en áreas protegidas. Como una respuesta ante estas limitaciones, desde los años noventa se han impulsado en todo el istmo mecanismos de participación de la sociedad civil en el manejo de estas áreas.

Asimismo, la gestión de la biodiversidad se ve condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, así como por prácticas productivas (principalmente agrícolas) que han generado pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.

MAPA 1.2

Centroamérica: áreas protegidas con declaratoria oficial y propuestas. 2007



Fuente: TNC, 2008.

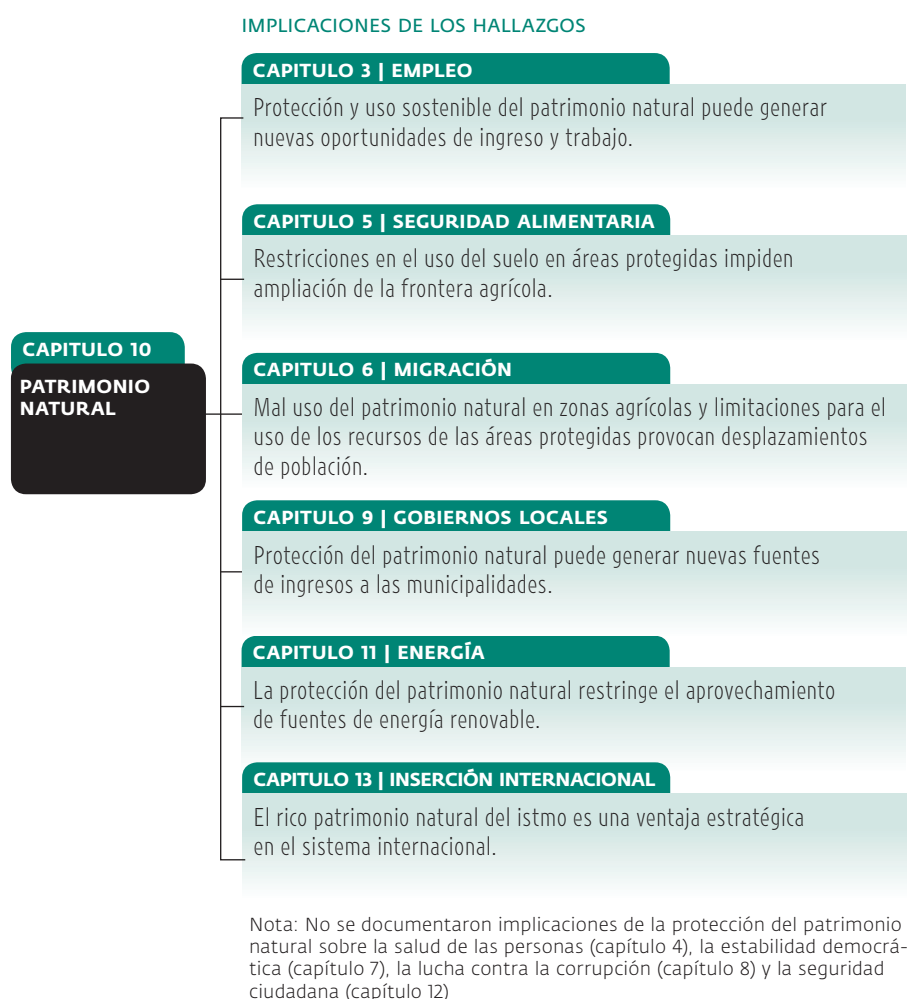
Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades de orden socioeconómico, relegando lo ambiental. Esto, ante el crecimiento de la demanda por recursos naturales, lleva a prever problemas más serios en el futuro y el surgimiento de nuevas presiones sobre las áreas protegidas y su gobernabilidad.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (Sicap) cuenta con 669 áreas protegidas y una extensión de 124.250 km² (23% del territorio), aproximadamente. Entre 2000 y 2007 el área tuvo un incremento de 5%, luego de un crecimiento significativo en las décadas de 1980 y 1990.
- El 34,2% del Sicap está dedicado a modalidades de protección estricta de los ecosistemas.
- El 83% de las áreas protegidas presenta tamaños menores a 15.000 hectáreas. Solo un 4% es mayor de 100.000 hectáreas.
- Los bosques húmedos son el hábitat con mayor representación en el Sicap (67,4%), seguidos por los sistemas agrícolas (13,4%). Apenas un 1,6% de los bosques de manglar está representado en el sistema.
- En Nicaragua y Guatemala, los fondos de la cooperación internacional equivalen al 50% del total de ingresos que reciben las áreas protegidas.
- En los últimos quince años se ha logrado proteger más de medio millón de hectáreas de tierras privadas en la región.
- Por concepto de transacciones y proyectos dirigidos a respaldar los sistemas de pago de servicios ambientales, específicamente en los mercados de secuestro de carbono y protección, Centroamérica tan solo registra un monto cercano a 14,5 millones de dólares.

DIAGRAMA 1.10

Conexiones documentadas del capítulo sobre patrimonio natural con otros capítulos



Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- En 1996 la cobertura forestal de la región era, de 181.233.790 hectáreas (35% del territorio). Alrededor de 13 millones de hectáreas de terrenos de aptitud forestal están siendo subutilizados en otras actividades.
- La vida silvestre se ve amenazada por la pérdida de su hábitat natural y por la sobreexplotación, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies.
- El Sistema Centroamericano de Áreas

Protegidas (Sicap) contaba en 1996 con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tenían declaratoria oficial y 313 eran propuestas. Estas áreas eran vulnerables debido a la escasez de recursos económicos para su gestión.

- Si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la gestión ambiental se modificó con rapidez después del huracán Mitch, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente.
- La generación de información actualizada y homogénea entre los países en el tema ambiental sigue siendo un reto pendiente.

■ A inicios del siglo XXI la región continúa exhibiendo la marca de dos huellas de origen económico y social: la huella ecológica de las actividades en esos ámbitos y la huella humanitaria, por las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

El desafío regional de contar con energía para producir (capítulo 11)

Resumen

Centroamérica enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento de energía necesario para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible para su población.

Los principales factores que determinan esta situación son la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y patrones de uso poco eficientes. Esta dependencia resulta en condiciones que aumentan la desigualdad y las brechas con otras zonas del mundo, entre los países y dentro de ellos (el 52% de la energía primaria mundial está concentrado en cinco países,

mientras Centroamérica representa una parte poco significativa de su uso).

El consumo de petróleo se debe mayoritariamente a los sectores de transporte y de generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña -segunda fuente de energía en la región (38%)- corresponde sobre todo al sector residencial y a las zonas rurales. A lo largo del istmo se observan condiciones desiguales: más de 7,8 millones de centroamericanos no reciben servicio eléctrico en sus hogares, y hay poco acceso a fuentes limpias y tecnologías eficientes y baratas que reduzcan los impactos en su salud y en el costo de la vida.

Estos usos intensivos de hidrocarburos y leña también causan desequilibrios, pues generan grandes cantidades de desechos y un fuerte impacto ambiental. Esto se expresa en una mayor emisión de gases de efecto invernadero, degradación del recurso hídrico, deforestación y otros fenómenos que inciden directamente sobre la calidad y disponibilidad futura de los recursos naturales.

La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de elevados precios y perspectivas de agotamiento petrolero. El aumento de la factura petrolera (132% en el período 2000-2006) reduce

la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. La presión inflacionaria, a su vez, afecta los ingresos reales de la población y el acceso a este recurso, en especial para los sectores de menores ingresos.

Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

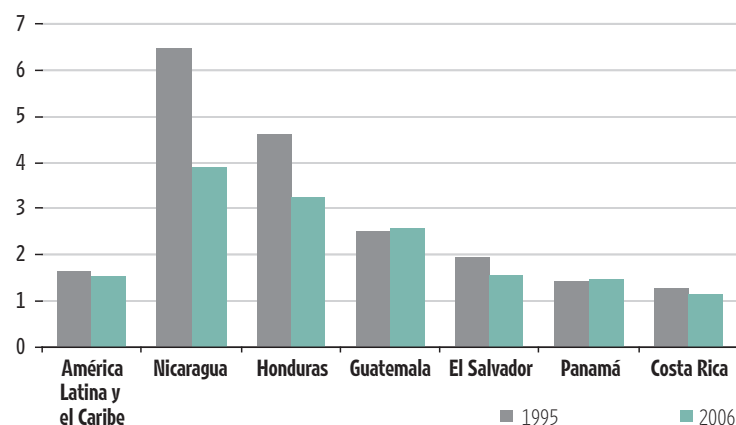
- La capacidad por desarrollar en fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica del istmo. Ese potencial estimado en recursos hidroeléctricos es de 22.068 MW, en recursos geotérmicos de 2.928 MW y en recursos eólicos de 2.200 MW. Solo se aprovecha un 17% en hidroelectricidad y un 15% en geotermia.
- La capacidad instalada eléctrica del 2006 (9.321 MW) se incrementó en 125% desde 1990.
- La participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad bajó de 70% en 1990 a 55% en 2006; entre tanto, la generación térmica a base de *fuel oil* y *diesel* pasó de 30% a 45% en el mismo período.
- El consumo de hidrocarburos para generación eléctrica aumentó un 557% entre 1990 y 2006.
- El índice de electrificación en el istmo varía desde 60% en Nicaragua hasta 98,3% en Costa Rica, ambas cifras correspondientes al 2006.
- El sector transporte utiliza el 66% del consumo total de derivados de petróleo.

Valoración del informe regional de 2003

- Entre 1996 y 1998, el aumento promedio en el consumo de energía comercial y electricidad en el istmo fue de 3,2% y 4,5% anual, respectivamente. Muchos países no pudieron satisfacer estas altas tasas de crecimiento, lo que ocasionó problemas de racionamiento, irregularidad de voltaje y apagones.

GRÁFICO 1.6

Centroamérica: intensidad energética. 1995 Y 2006
(BARRILES EQUIVALENTES DE PETRÓLEO/1.000 DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Olade.

DIAGRAMA 1.11

Conexiones documentadas del capítulo sobre energía con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 3 | EMPLEO

Altos costos energéticos reducen el dinamismo económico e inciden en la creación de nuevos puestos de trabajo formal.
Precios del petróleo generan inflación y deterioro de los salarios reales.

CAPÍTULO 4 | SALUD

Uso intensivo de combustibles fósiles y leña provoca contaminación y deteriora la salud de las personas.

**CAPÍTULO 11
ENERGÍA****CAPÍTULO 5 | SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Auge de los biocombustibles genera fuerte incremento en los precios de los alimentos.

CAPÍTULO 10 | PATRIMONIO NATURAL

Uso extendido de la leña como fuente de energía presiona los bosques.
Expansión de áreas de cultivo para la producción de biocombustibles amenaza las áreas protegidas.

CAPÍTULO 13 | INSERCIÓN INTERNACIONAL

Dependencia de combustibles fósiles y baja eficiencia energética afectan la balanza de pagos y limitan una inserción internacional ventajosa.

Nota: No se documentaron implicaciones de la energía sobre la migración (capítulo 6), la estabilidad democrática (capítulo 7), la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la seguridad ciudadana (capítulo 12).

- Las ciudades son centros funcionales para el desarrollo económico, social, cultural e industrial y son consumidoras de crecientes volúmenes de recursos naturales (agua, leña, alimentos) y energéticos (electricidad, derivados de petróleo).

La integración regional

El presente Informe apuesta por la integración regional como un valioso instrumento para realizar acciones conjuntas en temas de importancia estratégica para las naciones centroamericanas. Para ello se requiere no solo un acuerdo sobre esos temas estratégicos, sino también un marco normativo fortalecido y una institucionalidad capaz

de responder a los desafíos que se le planteen.

No todo tema relevante para el desarrollo humano sostenible del istmo es, sin embargo, un tema de integración regional. Por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de derecho es de interés objetivo para el conjunto regional, pues permite afianzar democracias de más alta calidad, pero es una tarea que, al menos por ahora, debe ser asumida principalmente por las ciudadanías en el marco de sus Estados nacionales. Este Informe ha identificado varios temas estratégicos en los que la acción conjunta es urgente, a saber:

- Las estrategias para enfrentar las nuevas condiciones surgidas por el alza en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos básicos (capítulos 11 y 5).
- El establecimiento de cadenas productivas regionales y el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicaciones conjuntas, orientadas a la conformación de una plataforma regional de producción de bienes y servicios dirigida a socios extrarregionales (capítulo 13).
- El manejo regional de las áreas protegidas (capítulo 10) y el uso racional de recursos compartidos, como el agua (capítulo 2).
- El establecimiento de estándares sociales mínimos en las áreas de salud y educación, con base en fondos de cohesión cuyo acceso dependa, al menos en parte, del esfuerzo de los Estados miembros. Asimismo, conviene desarrollar políticas regionales para el mejoramiento de la calidad de la mano de obra (capítulos 3 y 13).
- El enfrentamiento a la geopolítica del narcotráfico (capítulo 12).

La acción conjunta de carácter regional puede efectuarse mediante estrategias distintas. En algunos ámbitos, puede basarse en relaciones de cooperación intergubernamental más activas y eficaces; este pareciera ser el caso de los estándares sociales mínimos en salud y educación, así como lo que concierne a la geopolítica del narcotráfico. En otros asuntos la acción conjunta requiere formas de coordinación más complejas, que se concretan a través de instituciones regionales. Esta estrategia puede ser más adecuada para fomentar la producción y distribución de energía limpia e incentivar programas regionales de producción alimentaria. Finalmente, en otras áreas será necesaria la creación de regímenes especiales, cuya normativa e institucionalidad impliquen algún grado de supranacionalidad. Este enfoque sería el apropiado para los casos en que haya

bienes públicos regionales (las áreas protegidas y la infraestructura de transportes, por ejemplo).

Por otra parte, la apuesta por la integración regional demanda un remozamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El SICA comprende un amplio y diverso entramado institucional que cubre una gran cantidad de temas. De acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa (1991), su máximo órgano político es la Reunión de los Presidentes de los Estados miembros. A su vez, brazo ejecutivo es la Secretaría General (con sede en El Salvador), cuyas capacidades coordinadoras no incluyen a dos de las principales entidades de la integración: la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (Sieca) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En los últimos años, el SICA y el BCIE se han caracterizado por su dinamismo y por el abordaje de una vasta gama de temáticas, en buena parte debido a la mayor disponibilidad de fondos de cooperación internacional (especialmente de origen europeo).

La institucionalidad regional exhibe notables debilidades de diverso orden. En parte son de carácter burocrático, derivadas de las dificultades para el desarrollo de suficientes capacidades técnicas. Sin embargo, los problemas no son puramente técnicos, ni se circunscriben a la burocracia regional. Los órganos de conducción política de la integración presentan disfunciones que van desde el desequilibrio en las relaciones entre ellos mismos, hasta la poca preparación para la toma de decisiones. Esta situación resta calidad a los mandatos de la Reunión de Presidentes, ya que propicia un crecimiento no planificado de la agenda de integración, crea problemas de seguridad jurídica por falta de un orden procesal y afecta la previsibilidad de los mandatos encomendados a las instituciones de la integración.

Por diez años se ha discutido, de modo intermitente, un proceso de reforma institucional del SICA. A la fecha no se han aplicado las transformaciones propuestas en 1997 por el BID y la Cepal. En su lugar se han adoptado

cambios más acotados, centrados en corregir las debilidades en el nivel gerencial-administrativo del Sistema. Las principales reformas durante el período 2003-2007 son las siguientes:

- Adopción de un reglamento de actos normativos del SICA, que brinda mayor seguridad jurídica por cuanto ordena los diversos tipos de decisiones que pueden emanar de los órganos de decisión política: la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros.
- Adopción de un reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA, cuya instalación se llevó a cabo en febrero de 2008, quince años después de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.
- Creación del Organismo de Control Superior del SICA, que fiscalizará la gestión financiera del Sistema.
- Realización de estudios para la elaboración del sistema de financiamiento automático para las instituciones de la integración.
- Decisión de formular el estatuto para la carrera administrativa en los órganos del SICA y preparar el estudio correspondiente, que está en proceso.
- Creación de la Dirección de Planificación en la Secretaría General del SICA.
- Establecimiento del sistema de seguimiento de las cumbres presidenciales.
- Elaboración del plan de trabajo conjunto y activación de la Comisión de Secretarías del SICA, bajo la convocatoria de la Secretaría General.

Los cambios aprobados por la Reunión de Presidentes no han incluido reformas a los procedimientos para la toma de decisiones políticas, ni a las relaciones entre órganos y el mejoramiento de la seguridad jurídica.

En los últimos años ha habido un creciente reconocimiento sobre la necesidad

de llevar a cabo una profunda reforma institucional del sistema de integración. En la práctica no se ha logrado resolver los problemas de acción colectiva que han dificultado el avance del proceso, en particular la falta de un acuerdo político sobre el contenido y los alcances de la integración y sobre las características deseables de la estructura regional. Las dificultades para arribar a acuerdos se originan no solo en intereses discordantes de los Estados centroamericanos, sino también en distintas corrientes de pensamiento (recuadro 1.1).

Mientras estos dos requisitos se cumplen -el acuerdo político y el avance de la reforma institucional-, el presente Informe logró identificar, con el concurso de expertos, al menos siete puntos de decisiones concretas esenciales para mejorar la institucionalidad regional. Estas podrían adoptarse en el corto plazo, sin necesidad de reformas jurídicas complejas. Las primeras cinco recomendaciones tienen como propósito lograr un mayor ordenamiento normativo y procesal de los órganos directivos de la integración regional. Las últimas dos recomendaciones se orientan a la búsqueda de definiciones conjuntas de política regional. Específicamente se propone:

- Adoptar procesos abiertos, competitivos y ponderados para el nombramiento de las autoridades de los principales órganos ejecutivos del SICA.
- Diseñar un instrumento que regule el proceso de toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y otro que reglamente la figura de la Presidencia Pro Tempore.
- Crear un paso previo de asesoría jurídica directa a la Reunión de Presidentes, que vele por la consistencia legal e institucional de las decisiones que se someten a consideración de este órgano.
- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de nuevas temáticas y mandatos, y concentrar

RECUADRO 1.1

Dos enfoques de la integración regional

En Centroamérica existen divergencias en la forma de concebir el proceso de integración regional. En un extremo están quienes pregonan el “minimalismo intergubernamentalista”, es decir, la idea de limitar la integración al establecimiento de relaciones de cooperación entre países, a propósito de ciertos intereses comunes.

En el otro extremo están quienes propugnan el “maximalismo comunitario”, el establecimiento de un bloque regional con robustas instituciones supranacionales. De estas posiciones se derivan dos corrientes de pensamiento, una de corte pragmático y otra normativa¹, las cuales a su vez

generan parámetros para evaluar la institucionalidad regional y su desempeño, que no necesariamente coinciden entre sí.

En la corriente pragmática se utiliza como parámetro de evaluación/comparación el diseño mismo del marco institucional y jurídico del SICA contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa. Se pregunta primero: ¿es y funciona la institucionalidad tal como fue diseñada?, y segundo: ¿es este el esquema institucional que necesita y debe tener el proceso centroamericano de integración?

En la corriente normativa el principal parámetro de medición es el marco comunitario

de la Unión Europea en su expresión actual. Con este enfoque, el análisis asume como cierto que el esquema institucional que tiene Centroamérica no es el que se necesita. Para avanzar se requiere un modelo menos intergubernamental, con más rasgos de supranacionalidad, con mayor autonomía e iniciativa de las instituciones regionales, tal como sucede en la Unión Europea. Por lo tanto, los cambios en las instituciones se valoran de acuerdo con el parámetro: ¿se acerca o se aleja la integración centroamericana del modelo europeo? (cfr. Caldenty, 2004; Herdocia, 2008 y BID-Cepal, 1997).

Fuente: White, 2008.

todos los esfuerzos de los órganos políticos e instituciones del SICA en cumplir, en el plazo de un año, todo el universo de acuerdos presidenciales que están pendientes, tanto los que competen a las instituciones regionales como los que corresponden a los gobiernos nacionales.

- Concentrar los esfuerzos del SICA en el funcionamiento del Comité Ejecutivo y los programas que se encuentran en marcha.
- Establecer, de común acuerdo entre los países y con base en objetivos estratégicos mínimos, orientaciones para la

cooperación internacional de carácter regional.

- Organizar conferencias regionales para discutir acciones específicas en temas con potencial para generar escenarios de multiamenazas: el abastecimiento y la eficiencia energética, la carestía de granos básicos, la inseguridad ciudadana y el crimen organizado.

En los próximos años, ¿podrá Centroamérica redefinir los temas, instituciones y acciones de integración regional para enfrentar los nuevos y los viejos desafíos? Este Informe no puede, naturalmente, arriesgar una respuesta,

aunque con toda certeza asume que tal redefinición no solo es posible, sino necesaria. Sin embargo, sí puede dejar claro que, le ha llegado la hora a la integración regional. Si ésta no logra convertirse hoy en una herramienta valiosa para promover el desarrollo humano en el istmo, será difícil que tenga una nueva oportunidad.

La edición final de este capítulo

estuvo a cargo de Alberto Mora, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas-Cullell.

La redacción del texto base para este capítulo fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

El borrador final de este capítulo fue presentado y discutido en una reunión de consulta realizada el 23 de junio del 2008 en El Salvador. En ella participaron: Leonor Calderón (El Salvador), Daniel Castillo (Honduras), Héctor Dada Hirezi (El Salvador),

Héctor Dada Sánchez (El Salvador), Gerardo de Cosío (El Salvador), Roberto del Aguila (El Salvador), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Ana Evelyn Jacir de Lovo (El Salvador), Zelma Larios (Costa Rica), Tatiana López (Costa Rica), Otilia Inés Lux (Guatemala), Alberto Mora (Costa Rica), Laura Nervi (El Salvador), Fernando Paiz (Guatemala), Jorge Panay (Panamá), Carlos Santos (Belice), Olman Segura (Costa Rica), José Arnoldo Sermeño (Honduras), Ricardo Sol (Costa Rica), Jorge Vargas Cullell (Costa Rica) y Evelyn Villarreal (Costa Rica). Se agradece los valiosos comentarios de Félix Cristiá (Costa Rica), Stanley Motta (Panamá) y Carlos Fernando Chamorro, Jaime Incer y Carlos Tünnermann (Nicaragua).

NOTAS

1 A la primera corriente se le denomina pragmática por su énfasis en las posibilidades que se derivan del estado actual de la integración centroamericana, que se considera no solo como punto de partida sino como horizonte. Dicho estado se toma como una realidad dada, que expresa los equilibrios políticos y económicos, así como la voluntad política de los Estados, sin predeterminar un modelo por seguir. En este sentido, rescata la especificidad de la experiencia centroamericana y busca su independencia conceptual con respecto a otras experiencias de integración en el mundo. A la otra corriente se le denomina normativa por cuanto parte del análisis del deber ser, utilizando como punto de partida y de llegada, la teoría y experiencia de la integración europea, que considera el modelo más avanzado y exitoso de integración que se conoce en el mundo contemporáneo

