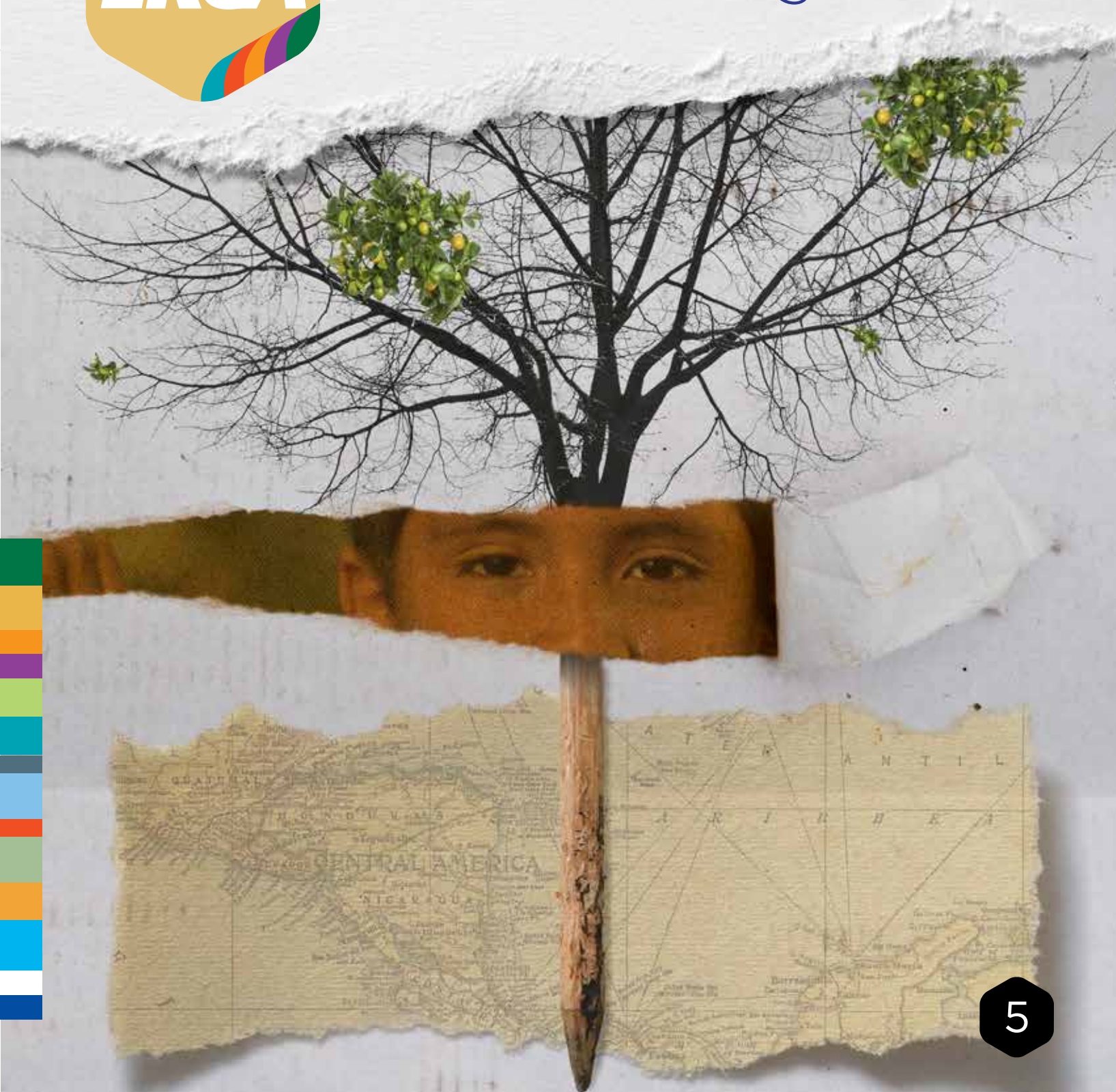




Estado de la Región



QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2016

UN INFORME DESDE CENTROAMÉRICA
Y PARA CENTROAMÉRICA

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - REGIÓN

APDO. 1174 - 1200, PAVAS - COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.28

P964q5 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Quinto Informe Estado de la Región / PEN CONARE. – 5 edición. – San José C.R : PEN
452 páginas. : ilustraciones. -- (algunas Colecciones)

ISBN **978-9968-806-94-7**

ISBN **978-9968-806-95-4 Digital**

1.DEMOCRACIA. 2. ECONOMIA. POBREZA. 3. INTEGRACION. REGIONAL.
4. POLITICA. 5. AMBIENTE. 6. EDUCACION. 7 CENTROAMERICA. I. Título.
II. Serie.

CAT.MMR

Primera edición: Junio 2016

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar | Insignia | ng

Cubierta: Erick Valdelomar | Insignia | ng

Litografía e imprenta: Servicios Gráficos AC

Equipo responsable

QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN (2016)

CONSEJO CONSULTIVO

Jorge Arosemena, Néstor Avendaño, Harry Brown, Angel Cal, Leonor Calderón, José Alvaro Cáliz Rodríguez, Luis Fernando Carrera, Carlos Fernando Chamorro, Arturo Condo, Luis Cosenza Jiménez, Félix Cristiá, Ramón Custodio López, Héctor Dada Hirezi, Mario García, Alta Suzzane Hooker Blandford, Jaime Incer, Otilia Lux de Cotí, Angélica Maytin, Stanley Motta, Filiberto Penados, Sonia Picado, Hugo Noé Pino, Adriana Prado Castro, Ana Quirós, Reina Rivera Joya, Pablo Rodas, Carlos Santos, Alex Segovia, Ricardo Sol, Alida Spadafora, Carlos Tünnermann, Elaine White y Ana Evelyn Yacir de Lovo.

DIRECTOR DEL PEN | COSTA RICA

Jorge Vargas Cullell.

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

Alberto Mora.

ASISTENCIA TÉCNICA PRINCIPAL

Diego Fernández

EQUIPO TÉCNICO

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Laura Chaves, Esteban Durán, Diego Fernández, Steffan Gómez, Luis Antonio González, Miguel Gutiérrez, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Rolando Leiva, Jennyfer León, Leonardo Merino, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Obryan Poyser, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Evelyn Villarreal.

ÁREA DE ESTADÍSTICA

Laura Chaves, Diego Fernández, Natalia Morales, Dagoberto Murillo y Rafael Segura.

ÁREA DE DIFUSIÓN

Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Brenes, Vera Brenes y Arlene Méndez.

ÁREA ADMINISTRATIVA

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Pamela Cerdas, Giselle Rojas y Joani Valverde.

EDITOR

Programa Estado de la Nación.

EDICIÓN DE TEXTOS Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Alexandra Steinmetz y Ana Lucía Lizano.

ACTUALIZACIÓN Y DEPURACIÓN DE LOS TEXTOS DIGITALES

Karen Chacón, Luis Antonio González, Rolando Leiva y Obryan Poyser.

Presentación

El *Quinto Informe Estado de la Región* es un nuevo aporte de la investigación académica al conocimiento y deliberación sobre la situación actual y los desafíos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Su publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo de cerca de tres años, en el que colaboraron alrededor de seiscientas personas de múltiples y diversos sectores del Istmo. Desde la definición del enfoque, la elaboración del temario, la investigación, el suministro de información y la consulta y discusión de los avances, hasta la revisión y lectura crítica de los borradores finales, se aplicó una estrategia participativa que contribuyó a hacer de esta iniciativa un esfuerzo *desde y para* Centroamérica.

Además de dotar a las sociedades de un instrumento para (re)conocer su realidad, el Informe busca contribuir al debate público y a la formulación de políticas y acciones regionales, mediante la identificación y estudio de los desafíos y dilemas que actualmente enfrentan Centroamérica y su gente.

En una época de profundos y acelerados cambios, la información es una poderosa herramienta para conocer la realidad, analizar alternativas y tomar decisiones. Su análisis pertinente provee además un valioso insumo para facilitar la participación efectiva de distintos actores sociales

en la definición de rumbos y la construcción de propuestas.

El desempeño reciente de Centroamérica muestra un panorama complejo. El Istmo logró innegables mejoras económicas y sociales, pero ese progreso fue insuficiente para que, como región, experimentara avances sustantivos en su desarrollo humano. El impacto de esas mejoras se explica por sus acotados alcances y por no enfrentar desafíos medulares, históricamente no atendidos.

Para encarar esa situación, el presente Informe llama a hacer una apuesta fuerte por mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. En los próximos años, no hacer nada distinto de lo que ya han venido haciendo los países en esta materia, significará perpetuar el “equilibrio de bajo nivel”, es decir, el círculo vicioso entre la falta de acceso, la expulsión del sistema, la baja calidad educativa y el rezago económico y social. Significará también convertir en frustración el bono demográfico, una enorme oportunidad que hoy tiene la región para impulsar su crecimiento económico y su desarrollo humano sostenible.

El *Estado de la Región* es una invitación académica para el diálogo social y político. El Consejo Nacional de Rectores de las universidades públicas

de Costa Rica (Conare) encuentra en el Informe un idóneo espacio para fortalecer sus vínculos e intercambios con el resto de Centroamérica y reconoce el valioso aporte financiero de Pairca II, Presanca II y Presisan para viabilizar este esfuerzo. Además, agradece el apoyo de los demás auspiciadores y aprovecha la presentación de este Informe, para instar

a organismos e instituciones nacionales, regionales e internacionales, a contribuir en la consolidación del *Estado de la Región* como un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Centroamérica y una base fundamentada para el debate político y la formación de opinión pública en favor del bienestar de sus pueblos.



ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA
Rector
Universidad Nacional
Presidente del Conare



JULIO CÉSAR CALVO ALVARADO
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



HENNING JENSEN PENNINGTON
Rector
Universidad de Costa Rica



LUIS GUILLERMO CARPIO MALAVASI
Rector
Universidad Estatal a Distancia



MARCELO PRIETO JIMÉNEZ
Rector
Universidad Técnica Nacional



EDUARDO SIBAJA ARIAS
Director
Oficina de Planificación de la Educación
Superior (OPES)

Índices

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	23
Un instrumento para el análisis	23
Un informe de y para la región	23
El mandato del Estado de la Región	23
¿Por qué un informe regional?	24
Una iniciativa que se consolida y renueva	25
Una estrategia participativa de investigación y deliberación	25
Estructura del Informe	28
La difusión: componente clave del proceso	28
Limitaciones y comentario final	29
PARTE I	
SINOPSIS Y RESUMEN DE CAPÍTULO	33
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	35
Valoración general	35
Dictamen	35
Apuesta por la educación	37
La acción regional y el futuro de Centroamérica	37
Valoraciones anteriores	39
RESUMEN DE CAPÍTULOS	
Capítulo 2. Panorama demográfico	43
<i>Síntesis</i>	43
<i>Hallazgos claves</i>	44
<i>Indicadores demográficos seleccionados</i>	45
Capítulo 3. Panorama social	47
<i>Síntesis</i>	47
<i>Hallazgos claves</i>	48
<i>Indicadores sociales seleccionados</i>	49
Capítulo 4. Panorama económico	53
<i>Síntesis</i>	53
<i>Hallazgos claves</i>	54
<i>Indicadores económicos seleccionados</i>	55
Capítulo 5. Panorama ambiental	59
<i>Síntesis</i>	59
<i>Hallazgos claves</i>	60
<i>Indicadores ambientales seleccionados</i>	61

Capítulo 6. Panorama político	65
<i>Síntesis</i>	65
<i>Hallazgos claves</i>	66
<i>Indicadores políticos seleccionados</i>	67
Capítulo 7. Integración regional	71
<i>Síntesis</i>	71
<i>Hallazgos claves</i>	72
<i>Indicadores de integración regional seleccionados</i>	73
Capítulo 8. Dilema estratégico de la educación	77
<i>Síntesis</i>	77
<i>Hallazgos claves</i>	80
<i>Indicadores de educación seleccionados</i>	81
 PARTE II	
PANORAMA REGIONAL	87
 CAPÍTULO 2	
PANORAMA DEMOGRÁFICO	89
 Hallazgos relevantes	87
Valoración general	89
Valoraciones anteriores	90
Valoración 1999	90
Valoración 2003	90
Valoración 2008	90
Valoración 2011	90
Introducción	93
Persisten debilidades en la disponibilidad y calidad de la información demográfica	93
Población aumenta y se concentra cada vez más en ciertos países y territorios	94
Diez millones de habitantes más que en el año 2000	94
Una región cada vez más urbana	94
Habitantes se concentran en la costa pacífica y el centro de los países	96
Avanza la transición demográfica pero a distinto ritmo	96
Descenso de la fecundidad evidencia distintas fases de transición demográfica	96
Caen las tasas de mortalidad y cambia el perfil epidemiológico	99
Aumenta la esperanza de vida	101
Sigue cambiando la estructura de la población por grupos de edad	102
Bono demográfico: una oportunidad que se agota	105
La población centroamericana envejece	107
Una región expulsora de población	107
Surgen nuevos flujos migratorios	108
Aumentan los ingresos por remesas	109
Deportaciones plantean retos y oportunidades para la región	109
Políticas públicas y acciones regionales para proteger los derechos de los migrantes	110
Efectos del cambio demográfico	112
Crecimiento de la población	112
<i>Cambia la composición de los hogares centroamericanos</i>	112
<i>Más hogares, pero más pequeños y envejecidos</i>	113
<i>Predominan los hogares nucleares con hijos, pero aumentan los monoparentales y los unipersonales</i>	113
<i>Tiende a posponerse la edad de la primera unión conyugal</i>	114
<i>Características de los hogares con adultos mayores</i>	114
Cambios demográficos generan oportunidades, pero también retos	115
Políticas públicas son insuficientes para aprovechar el bono demográfico	116
Envejecimiento aumentará demanda de servicios de salud y seguridad social	117
Nuevas dinámicas familiares y sociales asociadas al envejecimiento de la población	118
 CAPÍTULO 3	
PANORAMA SOCIAL	121
 Hallazgos relevantes	121

Valoración general	123
Valoraciones de informes anteriores	124
Valoración general 1999	124
Valoración general 2003	124
Valoración general 2008	124
Valoración general 2011	124
Introducción	127
El bienestar social de la población centroamericana	127
Bienestar subjetivo	128
<i>Más del 80% de la población está algo o muy satisfecha con su vida</i>	128
Principales problemas identificados por la población	128
Distintas manifestaciones de pobreza	129
<i>Leve e insuficiente disminución de la pobreza por ingresos</i>	130
<i>Calidad de la vivienda y hacinamiento son las principales necesidades básicas insatisfechas</i>	130
<i>Tres de cada diez hogares en pobreza crónica</i>	132
<i>Hogares con menor nivel educativo tienen mayor incidencia de pobreza</i>	132
Exclusión social	133
<i>Aumenta la exclusión social</i>	135
<i>Posibilidades de inclusión son determinadas por la inserción laboral</i>	135
<i>Persisten brechas territoriales en la exclusión social</i>	136
Desigualdad	137
Vivienda y acceso a servicios	139
<i>Déficit de vivienda es más agudo en zonas rurales y entre la población urbana de bajos ingresos</i>	139
<i>Mejora acceso a agua potable y electricidad, persiste rezago en saneamiento</i>	139
Formación de capacidades	140
Una vida larga y sana	140
<i>Lenta disminución de la mortalidad materna y brechas en atención prenatal y durante el parto</i>	141
<i>Países más rezagados en mortalidad infantil logran reducirla</i>	142
<i>Todos los países mejoraron la esperanza de vida</i>	143
<i>Cáncer y enfermedades del corazón son las principales causas de morbimortalidad en la región</i>	144
Baja cobertura de la seguridad social implica serios riesgos para una creciente población adulta mayor	145
Seguridad alimentaria y nutricional	146
<i>Mejora en la disponibilidad de alimentos</i>	147
<i>Aumento de precios limita el acceso a la canasta básica alimentaria</i>	148
<i>Aumentan la obesidad y el sobrepeso, pero persiste alta desnutrición</i>	149
<i>Aumenta incidencia de anemia en menores de 5 años</i>	151
Mejora la cobertura de la educación en todos los países y niveles	151
La promoción del desarrollo social	152
<i>Inversión social aumenta, pero con crecientes brechas entre los países</i>	152
<i>Elevado gasto privado en salud se concentra en los países más pobres</i>	154
<i>Principales políticas públicas y acciones regionales</i>	154
CAPÍTULO 4	
PANORAMA ECONÓMICO	161
Hallazgos relevantes	161
Valoración general	163
Valoraciones anteriores	164
Valoración 1999	164
Valoración 2003	164
Valoración 2008	164
Valoración 2011	164
Introducción	167
Crecimiento modesto inducido por desempeño de la economía internacional	167
<i>Escaso dinamismo de la economía internacional</i>	167
<i>Recuperación no alcanza los niveles de crecimiento previos a la crisis</i>	168
Sector externo: una fuente de limitado dinamismo	169
<i>Menor dinamismo de la exportación de bienes</i>	170
<i>Centroamérica y Estados Unidos: principales mercados para las exportaciones de la región</i>	172
<i>Exportaciones de servicios se diversifican y crecen</i>	172
<i>Mayores flujos pero menor dinamismo de la inversión extranjera directa</i>	174

Los servicios absorben más de la mitad de los flujos de IED	176
Menor déficit comercial y flujos de IED mantienen estable el saldo de la cuenta corriente	176
Creciente aunque diferenciado endeudamiento externo del sector privado	178
Menos recursos se quedan en la región: bajan transferencias recibidas y aumentan rentas pagadas al exterior	178
Rentas de capital y remuneraciones, principales componentes del ingreso	179
Mejoran salarios reales, pero persiste baja productividad y se desacelera la creación de empleo	179
Nicaragua y El Salvador con mayor capacidad para generar empleo	180
Mayor crecimiento del empleo formal en la etapa poscrisis	180
Brechas laborales afectan más a las mujeres y a los jóvenes	181
Salarios reales se recuperaron luego de la crisis, pero no mejoró la productividad	183
Estabilidad monetaria y financiera	184
La región converge hacia una inflación más baja y estable	184
Tipos de cambio se aprecian	185
La transformación de la banca regional demanda cambios en las políticas de supervisión	186
La situación fiscal se deterioró	187
Reformas tributarias inducen mejoras en la progresividad	188
Pese a las reformas, persisten bajas cargas tributarias	189
Mayor gasto corriente pero menos inversión pública	190
Crecen los déficits fiscales	191
Acelerado crecimiento de la deuda	192
CAPÍTULO 5	
PANORAMA AMBIENTAL	197
Hallazgos relevantes	197
Valoración general	199
Valoraciones anteriores	200
Valoración 1999	200
Valoración 2003	200
Valoración 2008	200
Valoración 2011	200
Introducción	203
Aumenta significativamente la deuda ecológica regional	203
Crecientes presiones sobre los recursos y el patrimonio natural	205
Agua: un recurso abundante pero cada vez más vulnerable	206
Más evidencia sobre el deterioro y sobreexplotación de los recursos marino-costeros	207
Agricultura mantiene impacto ambiental y una superficie estable	210
Se mantiene tendencia en disminución de cobertura forestal	211
Una rica biodiversidad cada vez más amenazada	213
Siguen aumentando los territorios protegidos, con la mirada puesta en el mar	215
Energía, reto central para la sostenibilidad	216
<i>La matriz energética sigue dependiendo de combustibles fósiles</i>	216
<i>Avances modestos en eficiencia y reducción de las pérdidas de energía</i>	217
<i>Crece la participación de fuentes renovables, pero no se aprovecha el potencial</i>	219
Tendencias del crecimiento urbano en Centroamérica	222
Áreas metropolitanas concentran crecimiento	222
La gestión de los servicios urbanos	226
<i>Avances en la movilidad en las ciudades</i>	226
<i>Residuos sólidos urbanos</i>	228
Gestión del riesgo de desastre	228
Repaso: el impacto de los desastres entre 1990 y 2011	229
2000-2013: sobresale la pérdida de vidas humanas por el impacto de los sismos	231
Centroamérica enfrenta nuevos retos en su vulnerabilidad	232
Institucionalidad y políticas públicas para la gestión ambiental	236
Nuevos instrumentos normativos e institucionales para la gestión ambiental	236
<i>Ordenamiento y gestión territorial</i>	237
<i>Recurso hídrico</i>	237
<i>Sector forestal</i>	238
<i>Conservación</i>	242
<i>Recursos pesqueros</i>	242

<i>Gestión del riesgo</i>	243
Algunas características de la conflictividad socioambiental en la región	245
CAPÍTULO 6	
PANORAMA POLÍTICO	249
Hallazgos relevantes	249
Valoración general	251
Valoraciones anteriores	252
Valoración 1999	252
Valoración 2003	252
Valoración 2008	252
Valoración 2011	252
Introducción	255
Las democracias centroamericanas a la luz de los indicadores internacionales	255
Acceso al poder	257
Mayor competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos	258
Asimetrías en la participación electoral a lo interno de los países	259
Mayor fragmentación debilita la representación legislativa de los partidos de gobierno	261
Debilidades en la gestión electoral	263
Partidos jóvenes y poco institucionalizados evidencian asimetrías en los sistemas políticos	264
Ejercicio del poder	267
Creciente involucramiento de los ejércitos en actividades civiles	268
Militarización al amparo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia	268
Aumentan alertas por violaciones y amenazas en materia de derechos humanos	270
Movilizaciones ciudadanas fortalecen la lucha contra la corrupción	272
Nuevos instrumentos y más presupuesto para el control de la corrupción	273
Se amplían las capacidades de los órganos de control	273
Órganos contralores	274
Órganos defensores de los habitantes	275
Fiscalías anticorrupción	276
Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia	278
Disminuye la cantidad de casos, excepto en materia penal	280
Producción legislativa: una primera aproximación	282
Convivencia ciudadana	283
Violencia y criminalidad	283
Violencia homicida perturba la convivencia pacífica en la región	283
Otras formas de violencia características en las sociedades centroamericanas	286
Participación ciudadana	286
Debilidades en los mecanismos institucionales limitan la participación ciudadana	287
Factores explicativos de la baja participación ciudadana	288
CAPÍTULO 7	
INTEGRACIÓN REGIONAL	297
Hallazgos relevantes	297
Valoración general	299
Valoraciones de informes anteriores	300
Valoración general 1999	300
Valoración general 2003	300
Valoración general 2008	300
Valoración general 2011	300
Introducción	303
Conceptos básicos	304
Avances recientes de la institucionalidad regional	306
Las dos primeras olas reformistas del SICA (1990-2008)	306
La tercera ola reformista (2008-2015)	306
<i>Se afianza la planificación estratégica de los órganos del SICA</i>	308
<i>Mejoran la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo a lo interno del Sistema</i>	311
Evolución dispar de la agenda regional	314
La agenda oficial de la integración regional: el Plan de Acción	314
<i>Temas políticos: La seguridad democrática se concentra en la ESCA</i>	314

<i>Temas ambientales: Prioridad de la prevención y mitigación de desastres naturales y los efectos del cambio climático</i>	315
<i>Temas económicos: Se refuerzan la unión aduanera, el comercio intrarregional y el apoyo a las Mipyme</i>	317
<i>Temas sociales: Integración se concentra en seguridad alimentaria y salud</i>	320
Las capacidades institucionales del sica	322
La (in)sostenibilidad financiera del sica	322
<i>Recursos europeos cada vez más escasos financian la institucionalidad regional</i>	324
<i>La SG-SICA es la principal administradora de proyectos</i>	324
<i>Amplias brechas internas en la distribución de recursos de cooperación</i>	325
Perfil del recurso humano en el SICA: concentrado en puestos técnicos, hombres y el “triángulo norte”	327
Marco institucional y jurídico del SICA en revisión y sistematización	328
<i>Se detiene la creación de instituciones para avanzar en el ordenamiento del Sistema</i>	329
<i>Dinamismo en la aprobación de instrumentos jurídicos y reglamentarios</i>	330
<i>Protagonismo del Comité Ejecutivo en el ordenamiento jurídico</i>	332
<i>Disminuyen las reuniones presidenciales</i>	332
<i>Las Presidencias pro Tempore establecen distintas prioridades cada seis meses</i>	333
Crece el número de socios del SICA	333
<i>Relaciones SICA-Caricom</i>	333
Persiste débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración	336
 Nota especial: los intereses estratégicos de los países en “lo regional”	 339
Introducción	339
Antecedentes	339
Las visiones sobre Centroamérica	339
Agendas estratégicas sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica	339
Metodología	341
Panorama general	342
Intereses compartidos	342
<i>Comercio: el mercado regional es fundamental para el salvador y Guatemala</i>	342
<i>Energía: Guatemala es el principal proveedor, el salvador el mayor comprador</i>	343
<i>Ambiente: profunda implicación de todos los países</i>	343
<i>Migraciones: flujo intrarregional se concentra entre Costa Rica y Nicaragua</i>	344
<i>Seguridad: asunto prioritario para todos, pero en distinta magnitud</i>	345
<i>Relaciones internacionales: la región es una plataforma para relacionarse con el mundo</i>	345
Intereses en competencia hacia afuera de la región	347
<i>Inversión extranjera directa: El Salvador es el principal receptor, Panamá el mayor inversionista</i>	347
<i>Logística: la competencia por los canales secos y las grandes obras de infraestructura</i>	347
 PARTE III	
DILEMA ESTRATÉGICO	351
 CAPÍTULO 8	
EL DILEMA ESTRATÉGICO DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA	353
Introducción	353
Planteamiento del dilema y justificación	354
Alcances y limitaciones de la información estadística	358
Fuentes de información utilizadas	357
Principales problemas	357
La educación con la que Centroamérica se comprometió	358
La agenda de educación 2030	358
Acuerdos y metas para la implementación de la agenda de educación 2030	359
Estado de situación	359
Cerca del 80% de los estudiantes asiste a centros públicos	360
Brechas en el desempeño de los centros educativos	362
Factores asociados a las brechas de desempeño a lo interno de los países	365
<i>Factores asociados al desempeño en primaria</i>	365
<i>Factores asociados al desempeño en secundaria</i>	368
Bajo nivel educativo evidencia rezago intergeneracional	368
Avances lentos y desiguales en indicadores de desempeño educativo	369
<i>Largo camino por recorrer en la cobertura de preescolar</i>	369

<i>Cobertura (casi) universal en primaria</i>	371
<i>Fuerte rezago en secundaria</i>	372
<i>Brechas internas impiden mejorar los indicadores nacionales</i>	373
<i>Subsisten importantes brechas urbano-rurales en acceso a la educación</i>	373
Brechas sociales: hijos de familias de más altos ingresos tienen mayor logro educativo	374
<i>Análisis de coberturas en comparación con otras regiones del mundo</i>	375
Logro educativo en la población joven	377
<i>Importantes diferencias promedio entre países</i>	377
Exclusión educativa afecta a mayoría de jóvenes de 15 a 24 años	378
<i>Tipología de la inclusión y la exclusión educativas</i>	378
<i>Mayoría de excluidos son mujeres que se dedican a laborales domésticas, así como hombres desempleados</i>	379
<i>Factores asociados a la exclusión educativa</i>	380
<i>Historias de vida: una aproximación cualitativa a la exclusión educativa</i>	382
Resultados de Terce alertan sobre baja calidad de la educación	385
<i>Alumnos de tercer grado son los más rezagados en comprensión de lectura</i>	385
<i>Mayoría de estudiantes en el nivel más bajo de competencias matemáticas</i>	386
<i>Grandes debilidades en competencias científicas</i>	387
<i>Nivel socioeconómico está asociado a resultados en Terce</i>	387
<i>Repitencia y ausentismo se asocian a bajo desempeño en las pruebas</i>	388
Los docentes son clave para asegurar la calidad educativa	388
Respuestas públicas frente al dilema educativo	390
La educación en los Planes Nacionales de Desarrollo	390
Abundan políticas públicas educativas sin metas verificables	392
El proceso de formulación de las políticas educativas	394
<i>Los órganos superiores de formulación de políticas son multisectoriales</i>	394
<i>Procesos de formulación presupuestaria poco participativos</i>	399
<i>Complejos y poco transparentes procesos de contratación docente</i>	396
<i>Conflictivas reformas de los programas de estudio</i>	397
Baja capacidad institucional para implementar las políticas educativas	397
Situaciones estratégicas de educación en Centroamérica	399
Tres situaciones educativas estratégicas en la región	400
<i>Sistemas educativos maduros que aún no resuelven el dilema de la calidad</i>	401
<i>Sistemas educativos mixtos, con menores logros y capacidades</i>	401
<i>Sistemas educativos incipientes y cada vez más rezagados</i>	402
Retos diferenciados según cada situación estratégica	403
<i>Si no se hace nada distinto, se frustrará una oportunidad histórica de impulsar el desarrollo</i>	403
Buenas prácticas internacionales y los desafíos educativos regionales	404
Experiencias en el aumento de cobertura educativa	404
<i>Ampliación del acceso de poblaciones vulnerables</i>	404
<i>Aumento de cobertura en preescolar</i>	404
<i>Reducción del abandono escolar en zonas rurales</i>	405
Experiencias de mejora en la calidad educativa	405
Hacia una educación más pertinente	406
Voluntad política y capacidad institucional: requisitos indispensables	407
ANEXO	409
Resúmenes de indicadores por país	409
Belice	409
Costa Rica	411
El Salvador	413
Guatemala	415
Honduras	417
Nicaragua	419
Panamá	421
República Dominicana	423
SIGLAS	425
BIBLIOGRAFÍA	439

ÍNDICE DE CUADROS

0.1	Quinto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras	27
1.1	Centroamérica: Población total en 2014 y variación 2000-2014	45
1.2	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2010-2015	45
1.3	Centroamérica: Población migrante. 2015	46
1.4	Centroamérica: Distribución de los hogares según condición de pobreza y zona de residencia. <i>Circa</i> 2014	50
1.5	Centroamérica: Hogares con necesidades básicas insatisfechas, por país según componentes. 2014	51
1.6	Centroamérica: Participación relativa de las exportaciones hacia los principales mercados. 2000, 2005 y 2014	55
1.7	Centroamérica: Participación relativa de las exportaciones de productos industriales de mediana y alta tecnología. 2000 y 2010-2014	56
1.8	Centroamérica: Distribución porcentual de la propiedad de los bancos regionales. 2008-2013	57
1.9	Centroamérica: Datos sobre el crecimiento urbano de las capitales. 1975-2014	63
1.10	Centroamérica: Apoyos legislativos de los presidentes en las dos últimas elecciones legislativas	67
1.11	Centroamérica: Gasto militar. 2004-2014	68
1.12	Centroamérica: Presupuesto del Poder Judicial por habitante. 2010-2015	69
1.13	SICA: Presupuesto de funcionamiento de algunas instituciones regionales y su relación con las cuotas asignadas a los países miembros. 2014	73
1.14	SICA: Cantidad de proyectos administrados por las instituciones y secretarías, según temas y entidades ejecutoras. 1992-2014.	74
1.15	SICA: Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 1992-2014	75
1.16	Centroamérica: Situaciones estratégicas de los países en materia educativa y principales retos	79
1.17	Centroamérica y otras regiones del mundo: Tasas brutas de matrícula, por nivel educativo y variación promedio anual. 2005-2014	83
1.18	Centroamérica y Chile: Terce: nivel de desempeño en matemática, según nivel educativo y país. 2013	83
2.1	Centroamérica: Población total. 2000-2014	95
2.2	Centroamérica: Tasa global de fecundidad, según zona de residencia. 2005-2010	98
2.3	Centroamérica: Tasa global de fecundidad por nivel educativo alcanzado	98
2.4	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2010-2015	102
2.5	Centroamérica: Esperanza de vida a los 60 años. 1990-2015	102
2.6	América Latina: Población por rangos de edad. 2010 y 2015	103
2.7	Centroamérica: Población migrante según principales países de destino. 2015	108
2.8	Centroamérica: Deportaciones de migrantes centroamericanos desde Estados Unidos, según país de origen. 2009-2013	111
2.9	Centroamérica: Distribución de los hogares, según tipo. <i>Circa</i> 2001 y 2013	114
2.10	Centroamérica: Hogares con presencia de al menos un adulto mayor. 2001 y 2013	115
2.11	Centroamérica: Perspectivas y políticas de los gobiernos en materia poblacional. 2013	117
3.1	Centroamérica: Evolución de los cinco principales problemas de cada país. 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014	129
3.2	Centroamérica: Población bajo la línea de pobreza, según país. 2000-2013	130
3.3	Centroamérica: Hogares con necesidades básicas insatisfechas por país según componentes. 2014	131
3.4	Centroamérica: Distribución de los hogares según condición de pobreza y zona de residencia. <i>Circa</i> 2014	133
3.5	Centroamérica: Años de educación promedio en los hogares según condición de pobreza. <i>Circa</i> 2014	133
3.6	Centroamérica: Coeficiente de Gini. 2000-2013	138
3.7	Centroamérica: Déficit habitacional. 2009	139
3.8	Centroamérica: Disponibilidad de instalación eléctrica y alumbrado público, según zona. <i>Circa</i> 2000 y 2013	141

3.9	Centroamérica: Atención prenatal y del parto por personal capacitado. 2011-2013	142
3.10	Centroamérica: Tasa de mortalidad infantil, por sexo. 2000-2005 y 2010-2015	143
3.11	Centroamérica: Porcentaje de niños que reciben lactancia materna, según rangos de edad. 1996-2012	143
3.12	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2000-2005 y 2010-2015	144
3.13	Centroamérica: Tasas de mortalidad por enfermedades crónicas. 2012	145
3.14	Centroamérica: Adultos mayores pensionados, por sexo. <i>Circa</i> 2011	146
3.15	Centroamérica: Dependencia de las importaciones de granos básicos. 1990-2013	148
3.16	Centroamérica: Prevalencia de subnutrición. Períodos 1990-1992 a 2014-2016	149
3.17	Latinoamérica: Características de las dietas tradicionales y "modernas"	150
3.18	Centroamérica y República Dominicana: Sobrepeso y obesidad en niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil.	150
3.19	Centroamérica: Tasa neta de matrícula, por nivel educativo. 2000 y 2013	151
3.20	Centroamérica: Instrumentos de política social aprobados por país según área. 2001-2015	154
3.21	Centroamérica: Políticas sociales aprobadas entre 2001 y 2015, por tipo, país, período y área	155
3.22	Centroamérica: Instrumentos de política social que definen metas concretas. 2001-2015	156
3.23	Centroamérica: Instrumentos de política social aprobados, por país, área y temas prioritarios. 2001-2015	157
4.1	Centroamérica: Tasas promedio de crecimiento económico, según sector. 2004-2008 y 2010-2013	168
4.2	Centroamérica: Crecimiento promedio del valor agregado por actividad económica. 2010-2013	169
4.3	Centroamérica: Participación relativa de las exportaciones de productos industriales de mediana y alta tecnología. 2000 y 2010-2014	172
4.4	Centroamérica: Participación relativa de las exportaciones hacia los principales mercados. 2000, 2005 y 2014	173
4.5	Centroamérica: Diferencia entre la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo nacional. 2004-2008 y 2010-2013	182
4.6	Centroamérica: Distribución porcentual de la propiedad de los bancos regionales. 2008-2013	187
4.7	Centroamérica: Reformas tributarias propuestas y aprobadas, según tipo de impuesto. 2008-2014	188
5.1	Centroamérica, América Latina y el Caribe y el mundo: Precipitación y oferta hídrica, según país. 2014	206
5.2	Centroamérica: Población con acceso a agua mejorada, por zona, según país. 2015	206
5.3	Centroamérica, América Latina y el Caribe y el mundo: Extracción hídrica, según país	207
5.4	Centroamérica: Cobertura de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. <i>Circa</i> 2011	207
5.5	Centroamérica: Índice de salud de los océanos, por país. 2012-2015	209
5.6	Centroamérica: Área cultivada de los principales productos agrícolas. 2006-2013	211
5.7	Centroamérica: Cobertura forestal, según país. 2015	212
5.8	Centroamérica: Volumen de madera aprovechada, por país, según proveniencia. 2013	212
5.9	Centroamérica: Extensión de las áreas marinas protegidas. 2012	216
5.10	Centroamérica: Indicadores de dependencia de los hidrocarburos, según país. 2013	218
5.11	Centroamérica: Oferta y suministro de energía eléctrica. 2013	220
5.12	Centroamérica: Potencial de generación de energía hidroeléctrica, según país. 2013	221
5.13	Centroamérica: Crecimiento de las manchas urbanas de las áreas metropolitanas principales. 1975-2014	223
5.14	Centroamérica: Datos sobre el crecimiento urbano de las capitales. 1975-2014	224
5.15	Centroamérica: Parque automotor por país. 2010-2013	226
5.16	Centroamérica: Generación per cápita de residuos sólidos domiciliarios (RSD) y residuos sólidos urbanos (RSU), según país. <i>Circa</i> 2010	229
5.17	Centroamérica: Marco regulatorio del reciclaje, según país	230
5.18	Centroamérica: Pérdidas y daños totales por eventos extensivos. 1990-2011	231
5.19	Centroamérica: Pérdidas y daños según tipo de evento detonante. 2000-2013	231
5.20	Centroamérica: Evolución del índice de riesgo climático. 2011 y 2013	236
5.21	Instituciones públicas ambientales, por período de creación, según país. 1908-2010	236
5.22	Centroamérica: Número de disposiciones ambientales aprobadas, por país, según área temática. 2000-2014	237
5.23	Centroamérica: Instrumentos regionales relevantes en materia de ordenamiento territorial	238
5.24	Centroamérica: Principales instrumentos en materia de ordenamiento territorial	239
5.25	Centroamérica: Información general sobre las organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento (Ocsas)	241
5.26	Centroamérica: Presupuesto público para las áreas protegidas. 2013	243
5.27	Centroamérica: Avances normativos y políticos para la gestión del riesgo	244
5.28	Centroamérica: Cantidad de conflictos por proyectos mineros. 2011 y 2015	246
6.1	Centroamérica: Índices Políticos de libertad y libertad de prensa por país según año. 2005 y 2014	258
6.2	Centroamérica: Últimas elecciones nacionales y municipales	259
6.3	Centroamérica: Participación electoral en las dos últimas elecciones nacionales	260
6.4	Centroamérica: Partido ganador de las últimas tres elecciones presidenciales	260
6.5	Centroamérica: Apoyos legislativos de los presidentes en las dos últimas elecciones legislativas	262
6.6	Centroamérica: Índice de fragmentación de la oferta partidaria y número efectivo de partidos en las dos últimas elecciones legislativas	263
6.7	Centroamérica: Proporcionalidad de los sistemas electorales en las dos últimas elecciones legislativas	263
6.8	Centroamérica: Denuncias de fraude y manifestaciones de violencia política durante las dos últimas elecciones	264
6.9	Centroamérica: Antigüedad de los principales partidos políticos. Octubre 2014	266
6.10	Centroamérica: Voto en el extranjero y sus características. 2014	267
6.11	Centroamérica: Participación femenina en puestos de elección popular y gabinetes ministeriales. 2009-2014	267

6.12	Centroamérica: Cantidad de personal militar centroamericano en misiones de paz de la ONU. 2014	268
6.13	Centroamérica: Asistencia militar y policial de Estados Unidos. 2004-2014.	269
6.14	Centroamérica: Compra de armas y equipo militar a Estados Unidos. 2004-2014	269
6.15	Centroamérica: Cantidad de efectivos militares por país y división. 2008-2014	270
6.16	Centroamérica: Gasto militar por país. 2004-2014	271
6.17	Centroamérica: Gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno. 2004-2014	271
6.18	Centroamérica: Posición de los países centroamericanos en el índice de libertad de prensa. 2007-2014	273
6.19	Centroamérica: Presupuestos per cápita de las instituciones contraloras. 2009-2015	274
6.20	Centroamérica: Presupuestos, cantidad de personal y cantidad de denuncias de las instituciones contraloras. Circa 2008-2015	275
6.21	Centroamérica: Presupuestos per cápita de las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2015	275
6.22	Centroamérica: Cantidad de denuncias recibidas por las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2014	276
6.23	Centroamérica: Razón de denuncias atendidas por funcionario en las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2014	276
6.24	Costa Rica, Guatemala y Honduras: Presupuestos per cápita de las fiscalías anticorrupción. 2009-2015	277
6.25	Centroamérica: Presupuesto del Poder Judicial, total y por habitante. 2010-2015	279
6.26	Centroamérica: Cantidad total de jueces y habitantes por juez. 2010-2013	279
6.27	Centroamérica: Casos ingresados en primera instancia según materia. 2010, 2013	279
6.28	Centroamérica: Cantidad de casos resueltos por materia	280
6.29	Centroamérica: Crecimiento de casos ingresados y terminados en primera instancia. 2009-2013	281
6.30	Centroamérica: Casos ingresados en los tribunales constitucionales. 2011-2004	282
6.31	Centroamérica: Producción legislativa por país. 2011-2015	282
6.32	Centroamérica: Producción legislativa por principales temas de las leyes, decretos y resoluciones. 2014	283
6.33	Centroamérica: Accidentes de tránsito, suicidios y lesiones autoinfligidas. 2012	286
6.34	Centroamérica: Porcentaje de personas que han presentado una petición a alguna oficina, funcionario o regidor municipal en los últimos doce meses. 2004-2012	289
6.35	Centroamérica: Porcentaje de personas que han participado en un cabildo abierto o una sesión municipal. 2004-2012	289
6.36	Centroamérica: Frecuencia de participación en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses. 2008-2012	290
7.1	SICA: Iniciativas de cooperación en materia de fortalecimiento institucional. 2010-2014	308
7.2	SICA: Políticas regionales aprobadas en el período 2011-2014	309
7.3	SICA: Cantidad de políticas, planes y estrategias, según ejes temáticos del Plan de Acción, 2002-2014	310
7.4	SICA: Principales normas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas	312
7.5	SICA: Proyectos de cooperación por área y tema. 2010-2014	316
7.6	Centroamérica: Vulnerabilidad y sensibilidad al cambio climático. 2014	317
7.7	Centroamérica: Principales desastres y sus efectos. 1996-2011	318
7.8	Centroamérica: Exportaciones hacia la región, por país. 2010 y 2014	318
7.9	Centroamérica: Importaciones desde la región. 2010 y 2014	319
7.10	Centroamérica: Exportaciones e importaciones hacia y desde la región, por principales productos. 2014	319
7.11	Centroamérica: Flujos migratorios intrarregionales. 200 y 2013	322
7.12	SICA: Presupuesto de funcionamiento de algunas instituciones regionales en relación con las cuotas asignadas a los países miembros. 2014	324
7.13	SICA: Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 1992-2014	325
7.14	SICA: Cantidad de proyectos administrados por las instituciones y secretarías, según temas y entidades ejecutoras. 1992-2014	326
7.15	SICA: Personal de algunas secretarías y consejos, según categorías de puestos. 2013	328
7.16	SICA: Instituciones regionales, según condiciones jurídicas y materiales para su funcionamiento. 2011	329
7.17	Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010-2014	331
7.18	SICA: Reuniones presidenciales ordinarias y extraordinarias, países y presidencias participantes. 2010-2014	333
7.19	SICA: Estados observadores, según año de incorporación y agenda en Centroamérica	335
7.20	SICA: Áreas y acciones de cooperación con la Caricom	336
7.21	Síntesis de las visiones sobre Centroamérica	340
7.22	Centroamérica: Flujos migratorios intrarregionales por país de origen y destino. 2013	344
7.23	Centroamérica: Tratados y acuerdos internacionales negociados como bloque regional	346
7.24	Centroamérica: Flujos de inversión extranjera directa, por país emisor y receptor. 2010-2014	347
8.1	Centroamérica: Características de las bases de datos de centros educativos, según país y nivel	357
8.2	Centroamérica: Estructura de los sistemas educativos. Circa 2010	360
8.3	Centroamérica: Distribución de los centros educativos y estudiantes, por tipo y nivel, según país. 2013	361
8.4	Centroamérica: Centros educativos que imparten Inglés e Informática. Circa 2013	362
8.5	Centroamérica: Porcentaje de estudiantes aprobados, por país, según perfil del centro educativo y nivel. 2013	363
8.6	Centroamérica: Porcentaje de estudiantes repitentes, por país, según perfil del centro educativo y nivel. 2013	363
8.7	Centroamérica: Porcentaje de estudiantes que abandonaron los centros educativos, por país, según perfil del centro educativo y nivel. 2013	364
8.8	Regresiones efectuadas para cada variable dependiente, por tipo de centro educativo y municipio, según país y nivel. 2013	367
8.9	Centroamérica: Relación entre factores y variables de desempeño educativo en primaria, por país	367
8.10	Centroamérica: Relación entre factores y variables de desempeño educativo en secundaria, por país	369

8.11	Centroamérica: Tasas netas de cobertura en educación preescolar. 2000, 2005, 2010 y 2014	371
8.12	Centroamérica: Tasas netas y brutas de matrícula en primaria. 2000, 2005, 2010 y 2014	371
8.13	Centroamérica: Tasas netas y brutas de cobertura en tercer ciclo y educación media. 2000, 2005, 2010 y 2014	372
8.14	Centroamérica y otras regiones del mundo: Tasas brutas de matrícula y variación promedio anual, por nivel educativo, según país o región. 2005-2014	376
8.15	Centroamérica: Años esperados para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE en 2014, según nivel educativo. 2014	376
8.16	Centroamérica: Aumento anual de cobertura necesario para alcanzar estándares internacionales en el año final del bono demográfico, por país	377
8.17	Centroamérica: Estructura de la población que no estudia ni trabaja, según condición de actividad y razón para no estudiar. <i>Circa</i> 2014	380
8.18	Centroamérica: Modelo de regresión del binomio joven excluido/no excluido, por país. 2012	381
8.19	Centroamérica: Modelo de regresión para definir el tipo de exclusión solo trabaja/ni estudia ni trabaja, por país. 2012	382
8.20	Centroamérica y Chile: Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en comprensión de lectura, por nivel educativo. 2013	386
8.21	Centroamérica y Chile: Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en matemática, por nivel educativo. 2013	387
8.22	Centroamérica y Chile: Terce: porcentaje de estudiantes de sexto grado según nivel de desempeño en Ciencias Naturales. 2013	388
8.23	Centroamérica: El tema de la educación en los Planes Nacionales de Desarrollo. 2010-2015	391
8.24	Centroamérica: Programas de transferencias condicionadas relacionados con la educación	393
8.25	Centroamérica: Sectores representados en los Consejos Nacionales de Educación	395
8.26	Centroamérica: Normativa y disposiciones relacionadas con el financiamiento de la educación	395
8.27	Centroamérica: Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación del presupuesto para la educación	396
8.28	Centroamérica: Hechos relevantes y actores involucrados en la contratación de docentes	397
8.29	Centroamérica: Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación de cambios en los programas de estudios	398
8.30	Centroamérica: Institucionalidad pública del sector educativo. 2014	399
8.31	Centroamérica: Indicadores sobre la inversión en educación. <i>Circa</i> 2014	399
8.32	Centroamérica: Situaciones estratégicas en materia educativa	402
8.33	Centroamérica: Situaciones estratégicas de los países en materia educativa y principales retos	402

ÍNDICE DE RECUADROS

0.1	¿Qué es Centroamérica?	24
0.2	Auspiciadores y red de cooperantes del <i>Quinto Informe Estado de la Región</i>	26
2.1	Fases de la transición demográfica	97
2.2	Planificación familiar en Centroamérica	99
2.3	Características de la población centroamericana residente en Estados Unidos	109
2.4	Esfuerzos para la reinserción de las personas migrantes deportadas	110
2.5	La segunda transición demográfica	113
3.1	Muertes por suicidio	145
3.2	Componentes de la seguridad alimentaria y nutricional	147
3.3	Femicidio en Centroamérica	158
4.1	Clima de negocios en Centroamérica	175
4.2	Altos márgenes de intermediación y baja eficiencia de la banca en Centroamérica	186
4.3	Influencia de grupos de poder en la política fiscal centroamericana	189
5.1	Impactos de la sequía en Centroamérica	208
5.2	El reto de la sostenibilidad en el sector agropecuario de Costa Rica	211
5.3	Desafíos de la comercialización de madera en Centroamérica	213
5.4	Las causas de la deforestación en Honduras	214
5.5	Acciones de la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020	221
5.6	El reciclaje en Centroamérica	229
5.7	Conferencia de las Partes alcanza acuerdo y establece acciones voluntarias para enfrentar el cambio climático	233
5.8	Cambios, proyecciones e impactos del clima para Centroamérica	234
5.9	Mecanismos alternativos para la gestión de los recursos hídricos	240
5.10	La gestión comunitaria del agua en Centroamérica	240
5.11	Incentivos forestales, los casos de Costa Rica y Guatemala	242
5.12	Acciones regionales en el sector pesquero	243
5.13	Iniciativas del SICA en materia de gestión del riesgo y sus implicaciones	245
5.14	Algunos casos de conflictividad ambiental en Centroamérica	246
6.1	Metodología del índice de democracia de The Economist Intelligence Unit	256
6.2	Metodología del índice de libertad de Freedom House	257
6.3	Transfuguismo legislativo: un fenómeno creciente	265
6.4	Escándalos de corrupción estremecieron la región en 2015	272
6.5	Narcotráfico, pandillas, acceso a armas y debilidades institucionales impiden reducir la violencia y la criminalidad	281
6.6	Base de datos de acciones colectivas en Centroamérica	291
7.1	Dificultades de acceso a la información para la elaboración de este capítulo	305
7.2	Buenas prácticas de rendición de cuentas en el SICA	313
7.3	El mercado eléctrico regional en la agenda del proceso de integración	321
7.4	Propuesta de mecanismo de financiamiento autónomo espera aprobación presidencial	323
7.5	El potencial de las competencias reglamentarias del SICA: ¿se está utilizando?	331
7.6	Fuentes de información y limitaciones para determinar los intereses estratégicos de los países con respecto a Centroamérica	341
8.1	Concepto de educación para el desarrollo humano	354
8.2	Modelos de regresión de los factores asociados a las brechas de desempeño educativo	366
8.3	Política Educativa Centroamericana 2013-2021	392
8.4	¿Qué es una situación estratégica en educación?	400

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1	Centroamérica, Chile y Uruguay: Año estimado en que finaliza el bono demográfico	45
1.2	Centroamérica: Índice de envejecimiento. 2000-2030	45
1.3	Centroamérica: Hogares unipersonales constituidos por personas adultas mayores. 2001 y 2013	46
1.4	Centroamérica y contexto internacional: Tasa de mortalidad infantil. 2000 y 2013	49
1.5	Centroamérica: Participación del primero, segundo y quinto quintil en el ingreso total de los países. Promedio de los períodos 2000-2013 y 2009-2013	49
1.6	Centroamérica: Porcentaje de hogares excluidos, según zona de residencia. 2009 y 2014	50
1.7	Centroamérica: Inversión social pública con respecto al PIB y PIB per cápita, por sector, según país. <i>Circa</i> 2000 y 2013	51
1.8	Mundo: Crecimiento económico. 2004-2014	55
1.9	Centroamérica: Remesas como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2014	56
1.10	Centroamérica: Evolución del resultado fiscal global del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2000-2003, 2004-2008 y 2010-2014	57
1.11	Centroamérica: Huella ecológica, biocapacidad e IDH, según país. 2011	61
1.12	Centroamérica: Consumo total de leña, por país. 2014	61
1.13	Centroamérica: Generación eléctrica con fuentes renovables. 2013	61
1.14	Centroamérica: Índice de intensidad petrolera. 2000-2013	62
1.15	Centroamérica: Número de especies globalmente amenazadas, por país. 2004, 2010, 2014	62
1.16	Centroamérica: Índice de democracia. 2006 y 2015	67
1.17	Centroamérica: Tasas anuales de homicidios. 2000-2014	68
1.18	Centroamérica: Participación ciudadana, según espacio institucional. 2004 y 2012	69
1.19	SICA: Reuniones presidenciales. 2000-2014	74
1.20	Personal de órganos y consejos del SICA, según nacionalidad. 2013	74
1.21	Centroamérica: Porcentaje de la población de 15 a 19 años con primaria completa y de 20 a 24 con secundaria completa. <i>Circa</i> 2014	81
1.22	Centroamérica: Condición de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años. <i>Circa</i> 2014	81
1.23	Centroamérica y otras regiones: Inversión en educación por persona en edad de asistir. 2000, 2007 y 2014	82
1.24	América Latina: Docentes de tercer grado, según el nivel educativo que completaron. 2013	82
2.1	Centroamérica: Población residente en zona urbana. 2000, 2010 y 2013	95
2.2	Centroamérica: Estimaciones y proyecciones de la tasa global de fecundidad. 2000-2030	97
2.3	Centroamérica: Tasa de prevalencia anticonceptiva. 2008-2012	99
2.4	Centroamérica, Chile y Uruguay: Tasa específica de fecundidad adolescente (15 a 19 años). Último año disponible	100
2.5	Centroamérica: Tasas estandarizadas de mortalidad. 2000-2012	100
2.6	Centroamérica: Defunciones según principales causas de muerte. 2012	101
2.7	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2000-2015 y 2010-2015	101
2.8	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer y esperanza de vida sana. 2012	102
2.9	Centroamérica: Tasas de crecimiento de la población, según grupos de edad. 2010-2015	103
2.10	Centroamérica: Estructura de la población por sexo y edad. 2000, 2015 y 2030	104
2.11	Centroamérica: Pirámides de población por país. 2015	105
2.12	Centroamérica: Estructura de la población por sexo, edad y zona de residencia. 2015	105
2.13	Panamá: Estructura de la población por sexo, edad y pertenencia a grupos indígenas. 2010	106
2.14	Centroamérica y países seleccionados: Evolución de la relación de dependencia. 2000-2100	106
2.15	Centroamérica: Año estimado en que finaliza el bono demográfico	107
2.16	Centroamérica: Índice de envejecimiento. 2000-2030	107
2.17	Centroamérica: Remesas como porcentaje del PIB. 2000-2013	109

2.18	Centroamérica: Tasas de crecimiento anual de la población. 1970-2035	112
2.19	Centroamérica: Edad mediana en que las personas establecen su primera unión de pareja. 2001 y 2013	115
2.20	Centroamérica: Hogares unipersonales constituidos por personas adultas mayores. 2001 y 2013	116
2.21	Centroamérica: Gastos finales en asistencia para temas de población por parte de donantes y ONG internacionales. 2000-2012	117
2.22	Centroamérica: Gasto en salud dedicado a personas adultas mayores. 2010 y proyección al 2070	118
3.1	Centroamérica: Personas algo o muy satisfechas con su vida, según país. 2010, 2012 y 2014	128
3.2	Centroamérica: Incidencia de la pobreza en los hogares por NBI. <i>Circa</i> 2000 y 2014	131
3.3	Centroamérica: Incidencia de la pobreza por NBI, según escolaridad promedio de los miembros del hogar mayores de 18 años. 2014	134
3.4	Centroamérica: Evolución del porcentaje de hogares excluidos, según por. <i>Circa</i> 2001, 2005, 2009 y 2014	135
3.5	Centroamérica: Distribución de los hogares en condición de exclusión o inclusión, por país. <i>Circa</i> 2009 y 2014	136
3.6	Centroamérica: Porcentaje de hogares excluidos, según zona de residencia. 2009 y 2014	137
3.7	Centroamérica: Distribución de los hogares en condición de exclusión o inclusión, según zona de residencia. <i>Circa</i> 2014	137
3.8	Centroamérica: Participación de los quintiles 1, 2 y 5 en el ingreso total de los países. Promedio de los períodos 2000-2014 y 2009-2013	138
3.9	Centroamérica, América Latina y el Caribe y el resto del mundo: Acceso a agua potable. 2000, 2008 y 2012	140
3.10	Centroamérica: Acceso a sistemas de saneamiento. 2000, 2008 y 2012	140
3.11	Centroamérica, América Latina y el Caribe y la OCDE. Tasa de mortalidad materna. 2000, 2005, 2010 y 2013	141
3.12	Centroamérica y contexto internacional: Tasa de mortalidad infantil. 2000 y 2013	142
3.13	Centroamérica, América Latina y el Caribe, OCDE y mundo: Esperanza de vida al nacer. 2000 y 2013	144
3.14	Centroamérica: Tasa de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas. 2000, 2005 y 2012	145
3.15	Centroamérica: Suministro de energía alimentaria (SEA) per cápita. Períodos entre 2000 y 2013	147
3.16	Centroamérica: Relación entre la canasta básica alimentaria (CBA) rural y el salario mínimo agrícola. 2013-2014	148
3.17	Centroamérica: Relación entre la canasta básica alimentaria (CBA) urbana y el salario mínimo en comercio y servicios. 2013-2014	149
3.18	Centroamérica: Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años. 2000-2011	151
3.19	Centroamérica: Tasa de deserción en primaria y secundaria. 2000-2013	152
3.20	Centroamérica: Inversión social pública con respecto al PIB y PIB per cápita, por sector, según país. <i>Circa</i> 2000 y 2013	153
3.21	Centroamérica y resto del mundo: Inversión pública en educación, por persona. 2000 y 2013	153
3.22	Centroamérica y resto del mundo: Inversión pública en salud, por persona. 2000 y 2012	153
3.23	Centroamérica: Estructura del gasto en salud. 2006 y 2012	154
4.1	Mundo: Crecimiento económico. 2004-2014	168
4.2	Centroamérica: Descomposición del crecimiento de la demanda agregada. 2004-2008 y 2010-2013	170
4.3	Centroamérica: Inversión total como porcentaje del PIB. 2010-2013	170
4.4	Centroamérica y América Latina: Crecimiento de las exportaciones de bienes. 2004-2008 y 2010-2013	171
4.5	Centroamérica: Exportaciones de bienes. 2000-2013	171
4.6	Centroamérica: Índice Herfindal-Hirschman de diversificación de exportaciones. 2004-2013	172
4.7	Centroamérica: Variación promedio de las exportaciones de servicios. 2004-2008 y 2010-2013	173
4.8	Centroamérica: Remesas como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2013	174
4.9	Centroamérica: Exportaciones de otros servicios, excluyendo transporte y turismo. 2000-2013	174
4.10	Centroamérica y América Latina: Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2013	175
4.11	Centroamérica: Inversión extranjera directa por sector de destino.	176
4.12	Centroamérica: Déficit promedio de la cuenta corriente cubierto con inversión extranjera directa. 2004-2008 y 2010-2014	177
4.13	Centroamérica: Evolución del saldo de la balanza comercial. 2004-2013	177
4.14	Centroamérica: Inversión de cartera en relación con el PIB. 2004-2008 y 2010-2013	178
4.15	Centroamérica: Brecha entre el IND y el PIB. 2004-2008 y 2010-2014	179
4.16	Centroamérica: Estructura del crecimiento según componentes del PIB en el rubro de ingresos. 2004-2008 y 2010-2013	180
4.17	Centroamérica: Crecimiento del empleo en relación con el crecimiento del PIB. 2004-2008 y 2010-2013	180
4.18	Centroamérica: Crecimiento del empleo según condición de formalidad. 2004-2008 y 2010-2013	181
4.19	Centroamérica: Tasa de desempleo nacional y por grupos de edad. <i>Circa</i> 2000, 2012 y 2014	182
4.20	Centroamérica: Tasa de desempleo abierto, según nivel educativo. 2014	183
4.21	Centroamérica: Brecha del ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres. <i>Circa</i> 2001, 2006 y 2013	183
4.22	Centroamérica: Evolución del índice del salario medio real anual. 2000-2014	183
4.23	Centroamérica: Evolución del producto por trabajador. 2004, 2008, 2010 y 2013	184
4.24	Centroamérica: Tasas de inflación. 2004-2013	184
4.25	Centroamérica: Evolución del índice del tipo de cambio real. 2004-2014	185
4.26	Centroamérica: Depósitos y créditos en moneda extranjera como porcentaje del total. 2010 y 2014	185
4.27	Centroamérica: Reformas tributarias propuestas y aprobadas, por tipo de impuesto. 2008-2014	188
4.28	Centroamérica: Carga tributaria simple y ampliada como porcentaje del PIB. <i>Circa</i> 2013	189
4.29	Centroamérica: Ingresos y gastos totales del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2013	190
4.30	Centroamérica: Estructura impositiva como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2013	190
4.31	Centroamérica: Gasto total del sector público no financiero (SPNF) en relación con el PIB. 2004-2008 y 2010-2013	191
4.32	Centroamérica: Distribución del gasto público del Gobierno Central. 2000-2003, 2004-2008 y 2010-2013	191
4.33	Centroamérica: Evolución del resultado fiscal global del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2000-2003, 2004-2008 y 2010-2014	192

4.34	Centroamérica: Evolución del déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF). 2004-2008 y 2010-2013	192
4.35	Centroamérica: Evolución de la deuda pública del sector público no financiero (SPNF) como porcentaje del PIB. 2004-2008 y 2010-2014	193
4.36	Centroamérica: Niveles de deuda estimados al año 2019	194
4.37	Centroamérica: Esfuerzo de ajuste necesario para estabilizar la deuda pública al año 2019	194
5.1	Regiones del mundo: Huella ecológica y biocapacidad, por regiones. 2011	204
5.2	Centroamérica: Huella ecológica, biocapacidad e IDH, según país. 2011	204
5.3	Regiones del mundo: Comparación entre la huella ecológica y la biocapacidad de Centroamérica y otras regiones del mundo, según tipo de uso de los recursos naturales. 2011	205
5.4	Centroamérica: Huella ecológica según tipo de uso de los recursos naturales, por país. 2011	205
5.5	Centroamérica: Capturas de peces marinos y camarones. 1990-2014	209
5.6	Centroamérica: Extracción pesquera por país. 2000-2011	210
5.7	Centroamérica: Superficie agrícola. 2000, 2006 y 2012	210
5.8	Centroamérica: Uso promedio de fertilizantes. 2006-2012	211
5.9	Centroamérica: Evolución de la cobertura forestal, por país	212
5.10	Centroamérica: Evolución de las importaciones de madera, por país. 2000-2011	213
5.11	Centroamérica: Consumo total de leña, por país. 2013	214
5.12	Centroamérica: Número de especies globalmente amenazadas, por país. 2004, 2010, 2014	215
5.13	Centroamérica: Área terrestre protegida. 2000 y 2012	215
5.14	Centroamérica: Evolución de emisiones de carbono asociadas al consumo de combustibles fósiles. 1974-2013	217
5.15	Centroamérica: Consumo final de energía. 2013	217
5.16	Centroamérica: Índice de intensidad energética. 2000-2013	218
5.17	Centroamérica: Índice de intensidad petrolera. 2000-2013	219
5.18	Centroamérica: Generación eléctrica con fuentes renovables. 2013	220
5.19	Centroamérica: Crecimiento de la mancha urbana de las ciudades capitales y áreas periféricas. 1975, 1995, 2014	222
5.20	Centroamérica: Casas destruidas por tipo de evento desencadenante, excluyendo sismos. 2000-2013	232
6.1.	Centroamérica: Índice de Democracia por país según año. 2006 y 2014	256
6.2.	Centroamérica: Indicadores de Gobernabilidad por país según año. 2005 y 2014	256
6.3	Centroamérica: Tasas de crecimiento promedio anual de los presupuestos, las denuncias y el personal de las instituciones defensoras de los habitantes. Circa 2009-2015	277
6.4	Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras: Denuncias recibidas por las fiscalías anticorrupción. Circa 2009-2015	278
6.5	Centroamérica: Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita. 2010 y 2013	281
6.6	Regiones del mundo: Tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2012	284
6.7	Centroamérica: Tasas anuales de homicidios. 2000-2014	284
6.8	Centroamérica: Participación ciudadana, según espacio institucional. 2004 y 2012	289
6.9	Centroamérica: Porcentaje de personas que han participado en una sesión municipal, según interés en la política. 2012	289
6.10	Centroamérica: Porcentaje de personas que han colaborado en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses, según interés en la política. 2012	290
6.11	Centroamérica: Porcentaje de población que ha participado en alguna manifestación o protesta pública en los últimos doce meses. 2010 y 2012	291
6.12	Centroamérica: Aprobación o desaprobación del cierre o bloqueo de calles y carreteras como forma de protesta. 2004 y 2012	291
6.13	Centroamérica: Cantidad de acciones colectivas. 2008-2013	292
6.14	Centroamérica: Distribución de las acciones colectivas, por actor. 2008-2013	292
6.15	Centroamérica: Distribución de las acciones colectivas, según modalidad de protesta 2008-2013	293
6.16	Centroamérica: Participación política según espacio y simpatía o no con un partido político. 2012	293
8.1	Centroamérica: Índice de envejecimiento. 2000-2030	355
8.2	Centroamérica: Proyección de población de 4 a 17 años de edad. 2015-2040	355
8.3	Centroamérica: Distribución de trabajadores por años de educación, según nivel de calificación del empleo. Circa 2014	356
8.4	Centroamérica: Estudiantes por docente, según zona. 2013	361
8.5	Centroamérica: Años promedio de educación de la población, por grupos de edad. Circa 2001 y 2014	370
8.6	Centroamérica y otras regiones del mundo: Tasas brutas de cobertura, según nivel educativo. 2014	373
8.7	Centroamérica: Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según zona. Circa 2014	373
8.8	Centroamérica: Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según zona. Circa 2014	374
8.9	Centroamérica: Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según nivel de ingreso del hogar. Circa 2014	374
8.10	Centroamérica: Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según nivel de ingreso. Circa 2014	375
8.11	Centroamérica: Porcentaje de la población de 15 a 19 años con primaria completa y de 20 a 24 con secundaria completa. Circa 2014	378
8.12	Centroamérica: Condición de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años. Circa 2014	379
8.13	Centroamérica: Condición de actividad de los jóvenes, por sexo, según país. Circa 2014	383
8.14	Centroamérica: Condición de actividad de los jóvenes, por quintil de ingreso del hogar. Circa 2012	383
8.15	América Latina: Docentes de tercer grado, según el nivel educativo que completaron. 2013	389
8.16	Centroamérica: Salario mensual de los docentes. Circa 2015	390
8.17	Centroamérica y otras regiones: Inversión en educación por persona en edad de asistir. 2000, 2007 y 2014	400

ÍNDICE DE MAPAS

2.1	Densidad de población a nivel municipal. 2015	96
5.1	Centroamérica: Comparación del crecimiento de la mancha urbana por país. 1975, 1995, 2014	225
5.2	Centroamérica: Departamentos más afectados por acumulación de lluvia. 1 al 16 de octubre de 2011	233
5.3	Centroamérica: Índice de aridez por departamento, promedio 1950-2000 y escenario A2 con cortes a 2100	235
6.1.	Centroamérica: Participación a nivel municipal en las últimas elecciones presidenciales.	261
6.2.	Centroamérica: Conglomerados de municipios de alta y baja participación electoral en los últimos comicios presidenciales	262
6.3.	Centroamérica: Violencia homicida a nivel de municipio o cantón. 2013	285
8.1	Centroamérica: Porcentaje de estudiantes repitentes en educación primaria, por municipio. 2013	364
8.2	Centroamérica: Porcentaje de deserción en educación primaria, por municipio. 2013	365

ÍNDICE DE FIGURAS

3.1	Categorías del método de medición integral de la pobreza	132

Prólogo

INDICE

Un instrumento para el análisis	23
Un informe de y para la región	23
El mandato del Estado de la Región	24
¿Por qué un informe regional?	24
Una iniciativa que se consolida y renueva	25
Una estrategia participativa de investigación y deliberación	25
Estructura del Informe	28
La difusión: componente clave del proceso	28
Limitaciones y comentario final	29

Un instrumento para el análisis

A casi veinte años de su primera edición, el *Quinto Informe Estado de la Región* se publica en una Centroamérica con mayor capacidad de análisis y disponibilidad de datos, y una ciudadanía más crítica, consciente de sus derechos y ávida de información para ejercerlos. Además, en un contexto internacional cada vez menos predecible, por la rapidez de los cambios y las sucesivas crisis en diversos ámbitos.

La publicación de cinco informes regionales ha permitido consolidar una plataforma de información, observación, seguimiento y promoción del desarrollo humano sostenible en Centroamérica, que ha trascendido la preparación del Informe y comprende la elaboración periódica de diversos productos que son ampliamente difundidos. Asimismo, ha logrado promover una visión regional en redes de centros académicos, universidades y especialistas, fuentes de información y líderes sociales y políticos, que participan en la confección de cada entrega.

El reto de una publicación de esta naturaleza sigue siendo la construcción de un panorama regional, para contrarrestar una cultura de poca transparencia y rendición de cuentas en los países, donde usualmente se producen datos no comparables, sin controles de calidad y desactualizados, que además no suelen estar disponibles de manera oportuna, abierta y pública. Esta edición da con-

tinuidad a la misión que han tenido los Informes anteriores, de ser instrumentos desde y para Centroamérica, de tal forma que se fortalezca la participación ciudadana informada y la deliberación sobre asuntos de interés regional.

El Informe ofrece una mirada profunda sobre un conjunto de temas clave para conocer la evolución reciente de Centroamérica. No es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, en la cual se ha precisado y detallado lo que diversos actores sociales, económicos, políticos e institucionales hicieron en el pasado cercano y la huella que dejaron en el desarrollo del Istmo.

Un informe de y para la región

El *Estado de la Región* es un documento enfocado en las condiciones de vida de las personas que pueblan el Istmo, en el que se reconocen su multiculturalidad y sus aspiraciones. Es un recuento de nuestra situación, de nosotros, los habitantes de esta Centroamérica de muchísimos rostros –varios millones de ellos alejados, aunque no ausentes–, rostros jóvenes y también marcados por el tiempo, masculinos y femeninos, pálidos los menos, mestizos y llenos de color la gran mayoría. El Informe no puede presentarlos todos y en todas las circunstancias, pero al querer conocer sus esperanzas, quehaceres y dificultades, tiene ante sí el reto de hacerlo con profundo respeto, equilibrio y honestidad.

Al realizar esta entrega y sacar cuentas sobre el desempeño regional en materia de desarrollo humano sostenible, el Equipo Técnico reconoce los esfuerzos de muchos investigadores y organizaciones para hacer del Informe una herramienta rigurosa y útil en manos de la ciudadanía. Este es un instrumento de navegación que combina el diagnóstico y la articulación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación. Esa dinámica se da a lo largo de todo el proceso de preparación de este documento.

El mandato del Estado de la Región

Este no es un documento gubernamental u oficial, pero tampoco antigubernamental. No se especializa en la crítica a la acción pública, pero tampoco en su defensa. Su propósito es contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible mediante el aporte de información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de Centroamérica, y el fortalecimiento de las capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. Para ello, el *Estado de la Región* ofrece un sistema de medición y evaluación del desempeño regional que goza de amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social.

Además de dar seguimiento a los temas abordados en las ediciones anteriores, este Quinto Informe incorpora nuevos asuntos y da continuidad a una sección de carácter prospectivo y propositivo, titulada “Dilemas estratégicos”, que en esta ocasión, según el mandato del Consejo Consultivo, se enfoca en el análisis de la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en Centroamérica.

En síntesis, el *Informe Estado de la Región* se concibe como un instrumento para:

- reflexionar de manera informada sobre el presente y el futuro de Centroamérica,
- promover procesos efectivos de petición y rendición de cuentas,

- identificar posibles acciones para ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de la población, y
- proporcionar las bases técnicas para un diálogo social y político conducente a la promoción del desarrollo humano sostenible en la región.

¿Por qué un informe regional?

Uno de los problemas más serios para la consolidación de Centroamérica como la región de paz, libertad, democracia y desarrollo visualizada por el Protocolo de Tegucigalpa, y reafirmada por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) a mediados de la década de los noventa del siglo anterior, es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y las sociedades en la atención de los desafíos comunes. Ello afecta la calidad de las decisiones, en especial las concernientes a la integración regional. Dificulta, además, el diálogo sobre temas de interés colectivo, pues la falta de conocimiento alimenta prejuicios que sustituyen a la opinión informada. Finalmente, menoscaba la capacidad de la población para exigir sus derechos y participar de manera efectiva en los asuntos públicos.

Para atender el reto de una mayor transparencia en la gestión del desarrollo, resulta imperativo expandir la oferta de información y análisis, y ponerla al alcance de la ciudadanía. Más claridad y más difusión de datos relevantes para el diseño de políticas públicas contribuye al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las expectativas y urgencias de la población. Con la falta de transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos.

En la actualidad, las sociedades centroamericanas han evolucionado del cálculo de unos cuantos indicadores al estudio de sus realidades. La bibliografía de este Informe es prueba de la creciente producción de investigaciones de calidad que realizan centros de pensamiento, universidades y autores individuales a lo largo del Istmo. El valor agregado del Estado de la Región es el análisis de los temas que atraviesan Centroamérica sin distinguir fronteras y nacionalidades. Cada capítulo fue concebido para tener la perspectiva

RECUADRO 0.1

¿Qué es Centroamérica?

Cuando en este Informe se hace referencia a Centroamérica, por lo general se están incluyendo seis países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En los casos en que la información disponible lo permite, se incorpora además a Belice. Esta definición de Centroamérica privilegia el criterio de ubicación geográfica de las siete naciones que ocupan esta franja de tierra entre el océano Pacífico y el mar Caribe, América del Sur y América del Norte.

En el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se dedicó todo un capítulo al concepto de Centroamérica. Desde una perspectiva cultural, el Istmo pertenece al área mesoamericana, en la que deberían incluirse varias regiones de México y excluirse por entero Costa Rica y Panamá. En términos económicos, Panamá y Belice, y en ocasiones Honduras, no tienen similitud alguna con el resto de la región. A partir de 2013 la República Dominicana se adhirió como miembro pleno del SICA, pero para efectos de este Informe no se contó con el tiempo y los recursos necesarios para incorporar a este país en el análisis, salvo en algunas contadas excepciones.

Además de estos criterios, en la edición de 1999 se documentaron algunas visiones sobre lo que significa Centroamérica para sus habitantes, que reflejan diversas formas de concebir la región y tienen implicaciones sobre las acciones que realizan los actores sociales y políticos a lo largo del Istmo. El desafío era entonces (y sigue siendo hoy) el reconocimiento y respeto a esa diversidad. Pero el pluralismo no es solo saber que “otros” tienen estrategias distintas; también es necesario convocar a un diálogo productivo, con el fin de encontrar soluciones para que Centroamérica sea, desde horizontes distintos, la casa de todos.

regional en los desafíos examinados; se hacen comparaciones país por país únicamente cuando ello es necesario para enfatizar algún punto, pero en la mayoría de los casos se privilegian los hallazgos y tendencias comunes.

Como se mencionó antes, en esta entrega se aborda el dilema estratégico de la educación en Centroamérica, intentando responder la pregunta: ¿cómo mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación para aprovechar el “bono demográfico”, en un contexto de baja capacidad fiscal para incrementar la inversión pública? Los esfuerzos de investigación se concentraron en temas antes inexplorados, como las brechas en el acceso, calidad y resultados de la educación a lo interno de los países, la exclusión educativa y laboral de los jóvenes de 15 a 24 años, “la política de las políticas públicas” en esta materia, buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas para mejorar los sistemas educativos.

Otros temas novedosos analizados en el Quinto Informe son el crecimiento urbano de las áreas metropolitanas principales de la región (circa 1975, 1995 y 2015), pobreza y necesidades básicas insatisfechas, la doble carga de la malnutrición en hogares con niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil, y los sistemas de partidos políticos en Centroamérica. Además, se da seguimiento a la exclusión social en el Istmo durante el último quinquenio.

Una iniciativa que se consolida y renueva

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe se preparó mediante una metodología que se basa en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. Se utiliza una estrategia de investigación descentralizada, con el fin de propiciar la participación de centros académicos, universidades y fuentes de información en cada una de las naciones centroamericanas. En esta ocasión el proceso tomó cerca de 36 meses, desde el inicio de la consulta para la definición del temario hasta la publicación del Informe.

El tiempo transcurrido entre las ediciones cuarta y quinta no fue de inactividad. Durante ese período se reactivaron las redes académicas y de fuentes de infor-

mación y el Equipo Técnico se mantuvo en operación. El resultado de esa dinámica es un balance creativo de diferentes puntos de vista, un Informe que no ha sido hecho por un país u organismo internacional para la región, ni una suma de documentos nacionales preparados en los países para los países, tampoco un texto elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión.

El Quinto Informe ha sido posible, principalmente, gracias a distintos fondos de cooperación de la Unión Europea y las contribuciones puntuales de organismos internacionales especializados en diversos temas (recuadro 0.2).

La preparación de este trabajo se llevó a cabo en el marco institucional provisto por el Programa Estado de la Nación, una iniciativa impulsada en Costa Rica por las universidades estatales (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia y Universidad Técnica Nacional) reunidas en el Consejo Nacional de Rectores (Conare), en consorcio con la Defensoría de los Habitantes de la República. El Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación/Región se localiza en San José.

Una estrategia participativa de investigación y deliberación

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la suma de informes nacionales. Subyace a este enfoque un concepto distinto de región, a la cual se entiende como un entramado de relaciones que enlaza sociedades, economías y sistemas políticos, por encima y por debajo de sus fronteras, por lo que el Informe es más que una recopilación comparativa de la evolución de los países. Así pues, se buscó generar un valor agregado regional, lo cual se logró, en la práctica, mediante la combinación de cuatro medidas:

- Primero, el temario fue construido regionalmente, por medio de un proceso de consulta que involucró a cerca de 400 personas de todos los países durante los últimos meses de 2012 y el primer trimestre de 2013.

- Segundo, el análisis de la información se hizo desde la perspectiva regional. Aunque el señalamiento de contrastes entre países resultó inevitable, no fue la única comparación, ni la más frecuente.

- Tercero, la identificación sistemática de esfuerzos de integración regional en cada uno de los temas, o la ausencia de ellos, permitió trascender la óptica puramente nacional.

- Cuarto, se realizaron cinco talleres, en los que participaron 122 personas de todas las naciones del Istmo y se solicitó a cerca de cincuenta lectores críticos externos que revisaran las investigaciones y borradores de los capítulos, con el propósito de recoger reacciones y sugerencias para mejorar la calidad de los textos.

El órgano de investigación participativa por excelencia fue el Consejo Consultivo del Informe, que se conformó antes de iniciar el proceso y estuvo integrado por 33 destacadas personalidades de la región. Su función fue conducir sustantivamente la iniciativa: seleccionar y definir temas y abordajes, participar en los talleres de consulta y hacer comentarios y recomendaciones sobre los resultados de las investigaciones y los capítulos finales.

Cada estudio fue preparado por uno o más profesionales de reconocido prestigio en el Istmo. Para la realización de varios capítulos se establecieron acuerdos de colaboración interinstitucional (recuadro 0.2) y se crearon redes *ad hoc*. En total, 63 investigadores e investigadoras elaboraron cerca de 40 ponencias y notas técnicas especializadas.

En el cuadro 0.1 se consignan los nombres de las y los expertos que tuvieron a su cargo los distintos capítulos de este Informe. No obstante, cabe señalar que todos ellos trabajaron con otros colaboradores; en algunos casos se integraron equipos de varios asistentes alrededor de un investigador para una sola ponencia, en virtud de la complejidad de la tarea emprendida. A estas personas se les reconocen con gratitud sus aportes, lo mismo que a aquellas que proporcionaron información, los lectores críticos y los editores finales, quienes se mencionan en la sección de agradecimientos, al final de cada capítulo.

RECUADRO 0.2

Auspiciadores y red de cooperantes del Quinto Informe Estado de la Región

El presente Informe fue auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare), institución que reúne a las universidades estatales de Costa Rica, el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Segundo Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan), estos últimos patrocinados por la Unión Europea. Complementariamente, la Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) aportó recursos para las investigaciones sobre la exclusión educativa y laboral de los jóvenes, y la Fundación Avina, la Embajada de Suiza en Costa Rica y el Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) apoyaron la realización de estudios sobre temas ambientales y sociales.

Esta iniciativa también contó con el valioso apoyo de otras instituciones que reconocieron en el Informe un espacio para enriquecer y proyectar su quehacer regional. En el ámbito de la investigación, el esfuerzo desplegado en el marco del *Estado de la Región* también es posible gracias a las contrapartidas que proveyeron muchas entidades, en temas en los que confluyen sus intereses nacionales con la perspectiva regional de esta publicación. Los proyectos desarrollados en esta ocasión fueron los siguientes:

- La Sede Subregional en México de la Cepal, a través de los expertos de sus Unidades de Recursos Naturales y Energía, Desarrollo Agrícola y Cambio Climático, elaboró tres estudios sectoriales sobre energía, cambio climático, y convergencia de políticas energéticas y las metas de SE4ALL, los cuales sirvieron como insumos para este Informe.
- El equipo técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies) de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala preparó el borrador del capítulo "Panorama social".
- El Laboratorio Prias del Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT) de Costa Rica trabajó con imágenes satelitales para estudiar el crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica durante el período 1975-2015.
- El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) asumió la preparación de un estudio sobre la evolución reciente de las políticas fiscales en el Istmo.
- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) preparó una nota técnica sobre los sistemas bancarios de la región.
- El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) realizó una investigación sobre la doble carga de la malnutrición.
- El Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide), con sede en El Salvador, preparó los estudios de caso sobre "la política de las políticas públicas" en materia de educación en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
- La investigación sobre gestión de sistemas electorales y partidos políticos se efectuó en el marco de un acuerdo de cooperación con el Programa de Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador.
- El Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar, de Guatemala, participó en la elaboración de la nota técnica sobre el estado de la conservación y el uso de los recursos naturales en Centroamérica.
- El análisis sobre las políticas de educación en Centroamérica durante el decenio 2002-2012 fue realizado por el equipo de investigación del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Ciases) de Nicaragua.

Finalmente, las bases de datos de acciones colectivas, instituciones públicas y estadísticas judiciales, construidas por el Proyecto Estado de la Región como insumo para el Cuarto Informe, fueron actualizadas en el marco de un programa regional de pasantías en el cual participaron:

- El Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá.
- La Universidad Tecnológica Centroamericana (Unitec) de Honduras.
- El Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz (Intrapaz) de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.
- El Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.
- La Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanidades de la Universidad American College de Nicaragua.

CUADRO 0.1

Quinto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras

Investigador	País	Nombre de la investigación
Panorama regional		
Danilo Rayo	Nicaragua	Panorama demográfico de Centroamérica
Rodrigo Briceño	Costa Rica	Cambios en la estructura y conformación de los hogares en Centroamérica
Alma del Cid y Francisco Sandoval, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies), Universidad Rafael Landívar	Guatemala	Panorama social de Centroamérica
Mireya Palmieri, Ana Victoria Román, Karla Mesarina y Humberto Méndez, Incap	Guatemala	Doble carga de la malnutrición en Centroamérica
Ximena Tinoco y Daniella Tinoco	Costa Rica	Panorama general de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica
Obryan Poyser	Costa Rica	Medición integral de la pobreza en Centroamérica: exploración con base en las encuestas de hogares y calidad de vida de los países
Diego Fernández y Obryan Poyser	Costa Rica	Exclusión social en Centroamérica: actualización de mediciones y perfiles
Juan Alberto Fuentes y Maynor Cabrera	Guatemala	Panorama económico de Centroamérica
Enrique Maldonado, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)	Guatemala	Carga tributaria, fiscalidad y reformas tributarias en Centroamérica
Consejo Monetario Centroamericano	Región	Los sistemas bancarios en Centroamérica
Felipe Alpízar	Costa Rica	Panorama político de Centroamérica
Álvaro Artiga	El Salvador	Gestión y resultados electorales en Centroamérica
Carlos Mendoza y Aldo Magoga	Guatemala	Violencia, inseguridad y victimización en Centroamérica
Roberto Cajina y Lynda Orozco	Nicaragua	Relaciones cívico-militares
Harry Brown	Panamá	Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica
Xenia Hernández, Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde)	El Salvador	Actualización de indicadores de transparencia y rendición de cuentas
Marvin Pol, Acción Ciudadana	Guatemala	
Lester Ramírez, Asociación para una Sociedad más Justa	Honduras	
Nicole Quesada	Nicaragua	
Ana Teresa Ávila, Fundación para la Libertad Ciudadana	Panamá	
Leonardo Merino	Costa Rica	Panorama ambiental de Centroamérica
Nils Saubes y Juvenito Gálvez, Instituto de Ambiente y Recursos Naturales (Iarna), Universidad Rafael Landívar	Guatemala	Estado de la conservación y el uso de los recursos naturales en Centroamérica
Myriam Urzúa	México	Gestión urbana en Centroamérica: condiciones jurídico-institucionales
Luis Romano	El Salvador	Gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres
Ricardo Orozco, Annie Vargas, Jairo Aguilar y Christian Vargas, Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (Prias)	Costa Rica	Crecimiento de áreas metropolitanas en ciudades capitales de la región centroamericana
Hugo Ventura, Eugenio Rojas y Eugenio Torijano, Unidad de Energía y Recursos Naturales de la Sede Subregional en México de Cepal	México	Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono
Julie Lennox y Jaime Olivares, Unidad de Desarrollo Agrícola y de Cambio Climático de la Sede Subregional en México de Cepal	México	Cambio climático en Centroamérica: los retos de la adaptación incluyente y sostenible
Deborah Ley (consultora) y Hugo Ventura de la Unidad de Energía y Recursos Naturales de la Sede Subregional en México de Cepal	México	Convergencia de políticas energéticas, incluyendo carbono neutralidad y estrategias para el cumplimiento de las metas de SE4ALL
Alberto Arias	Costa Rica	Integración regional en Centroamérica
Luis Diego Segura	Costa Rica	Notas técnicas: Agendas nacionales sobre la integración y La cooperación internacional y el SICA

CONTINÚA >>

CUADRO 0.1
>> CONTINUACIÓN

Quinto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras

Investigador	País	Nombre de la investigación
Dilema estratégico		
Antonella Mazzei, Diego Fernández y Manuel Barahona	Costa Rica	Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles
Ana Lucía Álvarez, Melba Castillo, Ana Patricia Elvir y Josefina Vijil, Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Ciases)	Nicaragua	Las políticas de educación en Centroamérica
Alejandro Abarca	Costa Rica	Brechas en educación en Centroamérica
Alexander Segovia, José Roberto Suay, Carina Alfaro y Gabriela Ramírez, Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide)	El Salvador	La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Juan Manuel Muñoz	Costa Rica	La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá
Leonardo Garnier	Costa Rica	Principales tendencias y estado de situación de la educación en Centroamérica
Leonardo Sánchez, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS), Universidad de Costa Rica	Costa Rica	Análisis de conglomerados de centros educativos en Centroamérica
Jennifer León	Costa Rica	Nota técnica: Docentes en Centroamérica: principales características y desafíos para la calidad
Rolando Leiva	Costa Rica	Nota técnica: Salarios docentes en Centroamérica
Obryan Poyser y Luis Antonio González	Costa Rica	Nota técnica: Terce: resultados generales y factores asociados
Claudia Dary	Guatemala	Historias de vida de la población que no estudia ni trabaja (nini) en Centroamérica
Mario Mora	Costa Rica	Lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales en educación (aumento de la cobertura, calidad y pertinencia)

Estructura del Informe

Este Informe tiene una estructura más simple que en entregas anteriores, en atención a las sugerencias recibidas en el proceso de consulta sobre el contenido y forma del *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), así como a los resultados de la evaluación interna efectuada por el Equipo Técnico. Esta quinta edición contiene las siguientes secciones:

- La “Sinopsis”, un capítulo que sintetiza y ofrece una interpretación estratégica de los hallazgos del Informe.
- “Panorama regional”, un conjunto de seis capítulos en los que se analiza el desempeño y las principales tendencias de Centroamérica en materia demográfica, social, económica, ambiental, política y de integración regional. En ellos se documentan los cambios ocurridos desde la publicación del Cuarto Informe (2011) en términos de la magnitud, orientación y velocidad de los procesos.

- “Dilema estratégico”, un capítulo que tiene como propósito contribuir al debate sobre las opciones y estrategias que puede adoptar la región para avanzar en temas clave para su desarrollo humano sostenible, en los cuales seguir “haciendo lo mismo” tendrá serias consecuencias en el futuro. El análisis trasciende el diagnóstico e incorpora escenarios y alternativas de política pública.

Un cambio con respecto a la edición anterior es la eliminación del “Compendio Estadístico”, que fue separado del cuerpo del Informe y convertido en una publicación independiente, llamada *Estadísticas de Centroamérica*. Además de las series de indicadores sociales, económicos, ambientales y políticos de la región, este nuevo producto incluye hallazgos, material gráfico y un apartado en el que se da cuenta de los avances y retrocesos en la disponibilidad, calidad y acceso a la información sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica.

Esta publicación cuenta ya con dos ediciones, la primera realizada en 2013 y la segunda en 2014.

Cabe señalar que en la presente entrega, en los capítulos de la sección “Panorama regional”, se da seguimiento a indicadores relevantes en torno a los temas analizados como “dilemas estratégicos” en Informes anteriores: seguridad ciudadana e inserción inteligente en la economía internacional en 2008, y exclusión social en 2011.

La difusión: componente clave del proceso

En los últimos años se desarrolló una estrategia multidimensional para difundir los hallazgos del *Estado de la Región*. Se efectuaron varias publicaciones especializadas¹, además de las dos ediciones de *Estadísticas de Centroamérica*, ya mencionadas. Además se diseñaron nuevos productos (vídeos, animaciones digitales y publicaciones electrónicas) y se emplearon recursos como las conferencias virtuales, el *email marketing* y

las redes sociales (Facebook, Twitter y YouTube) para divulgar las investigaciones en formatos atractivos y adecuados a las necesidades tanto de públicos masivos como de sectores y grupos específicos.

El *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) fue presentado a cerca de 10.000 personas en forma directa en alrededor de 375 eventos. A ello se suman numerosos reportajes, noticias y artículos divulgados por los medios de comunicación, cuyo público receptor no es posible cuantificar.

La estrategia definió como públicos meta los tomadores de decisiones en los ámbitos público y privado, la institucionalidad regional, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector educativo. En consecuencia, se desarrollaron modalidades de intervención para satisfacer los requerimientos de información de cada uno de ellos.

El principal instrumento de difusión fue el Informe mismo. Se imprimieron 3.000 ejemplares, de los cuales 1.740 fueron entregados puerta a puerta a los miembros de las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, instituciones regionales, cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil, organismos internacionales y centros académicos en universidades de Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Los productos derivados del Cuarto Informe son: 10.000 discos compactos, 1.000 memorias USB y 9.500 folletos con la versión impresa la "Sinopsis", 8.000 de ellos en español y 1.500 en inglés.

La divulgación mediática del Informe se realizó a partir de una carpeta de prensa, numerosos comunicados y conferencias de prensa convocadas en forma paralela a las presentaciones en cada país, a las cuales asistieron 130 periodistas de 121 medios y agencias de noticias. Además se creó una "sala de prensa" en la página de internet del Programa Estado de la Nación/Región, donde se colocaron distintos materiales para uso de las y los comunicadores. También se participó en gran cantidad de programas televisivos y radiofónicos. Como resultado de esta labor, entre octubre y diciembre de 2011 se contabilizaron 461 notas y reportajes sobre los hallazgos del Informe publicados por 264 medios y agencias noticiosas;

313 de ellos correspondieron a medios "Tier1" (los de más alto *rating*) y generaron una cobertura que, estimada en términos de valor económico, ascendió a 1.856.926 dólares (Publicity).

Adicionalmente, se produjeron materiales y se desplegaron acciones especiales de difusión, como los siguientes:

- Una edición dedicada al *Estado de la Región* en la revista *Mercados y tendencias* (octubre-noviembre 2011), que circula a nivel centroamericano.
- Realización del Primer Concurso de Periodismo Investigativo Estado de la Región (2012), bajo el lema "El drama humano de la exclusión social en Centroamérica"².
- Publicación de 3.000 ejemplares del documento *Cambio climático y ecosistemas en Centroamérica: una oportunidad para la acción*³.
- Trescientos ejemplares de la separata *Programas de transferencias monetarias condicionadas en Centroamérica. Un estudio sobre corrupción, clientelismo y amiguismo en Costa Rica, El Salvador y Guatemala*⁴.
- Doce vídeos y animaciones digitales, disponibles en la página <www.estadonacion.or.cr> y en el sitio YouTube, sobre temas como exclusión social, bono demográfico y cambio climático, los cuales habían sido vistos 9.496 veces desde su publicación hasta la fecha de cierre de edición de este Informe (abril de 2016).
- Actividades con públicos específicos: encuentros con embajadores y representantes de organismos internacionales, presentaciones a instituciones del SICA, eventos y congresos internacionales (LASA 2011, ACAS 2012, VII Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, ALAS 2013, Human Development Conference 2013, entre otros).
- Colocación del Informe completo y buena parte de sus investigaciones de base en la página web del Programa

Estado de la Nación/Región, en la cual se contabilizaron 8.706 visitas exclusivas para el Estado de la Región en los cuatro meses siguientes a su lanzamiento (octubre 2011-enero 2012).

Como parte de los esfuerzos de difusión de *Estadísticas de Centroamérica 2013*⁵, en todos los países del Istmo se organizaron actividades de diversa índole. Entre ellas destacan los conversatorios sobre los desafíos y oportunidades del desarrollo humano sostenible, espacios que permitieron convocar a distintos sectores sociales para el análisis y discusión de temas relevantes como calidad y pertinencia de la educación (Honduras), equidad y distribución de la riqueza (Guatemala), crecimiento económico y productividad (Nicaragua), políticas de combate a la inseguridad y la violencia (El Salvador) y sostenibilidad del crecimiento económico (Panamá). Estos eventos tuvieron amplia cobertura mediática y en ellos participaron panelistas de alto nivel del empresariado, la sociedad civil, la academia y los gobiernos e instituciones regionales. *Estadísticas de Centroamérica 2014*⁶ se publicó en diciembre de 2014 y su versión impresa se entregó a cerca de 311 fuentes de información, autoridades y representantes de organismos internacionales y entidades regionales. La difusión de su contenido mediante comunicados generó numerosas publicaciones en medios de prensa durante el período diciembre 2014-julio 2015.

Limitaciones y comentario final

Este Informe es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. La primera de ellas es que el tratamiento de la región, como unidad, es disparejo en diversas áreas, y relativamente escasa, aunque mejorada, la información sobre Belice. En segundo lugar, la mayoría de las investigaciones se basa en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, en la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes de previo; no fue posible, dadas las restricciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria en todos los temas, salvo algunas excepciones; en cambio, fue muy frecuente el reprocesamiento de información secundaria.

En tercer lugar, no todos los asuntos de interés fueron analizados con la misma profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Por estas razones, se puso especial cuidado en consignar todas las fuentes que respaldan las apreciaciones vertidas en el texto. Asimismo, cuando fue necesario se agregaron extensas notas, con el propósito de facilitar una adecuada interpretación de los datos.

El Equipo Técnico fue el encargado de coordinar las estrategias de investigación y acompañamiento social en la preparación del Informe. Pese a toda la colaboración recibida, que se reconoce de manera pormenorizada en las secciones respectivas, los errores en este trabajo son de entera responsabilidad de ese Equipo. Las apreciaciones expuestas en el Informe

no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

El *Informe Estado de la Región* constituye un sistema de seguimiento sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. Como se dijo al inicio de este “Prólogo”, no es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, mediante la cual se busca contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. Ello lo hace consciente y respetuoso de la pluralidad social, económica, política, étnica y cultural del Istmo. En esta edición no solo se reafirma esa pluralidad, sino que se reportan los cambios ocurridos en tiempos particularmente difíciles para Centroamérica.

Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR
PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

Alberto Mora Román
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN
INFORME ESTADO DE LA REGIÓN
(2016)

NOTAS

1 *Agendas regionales sobre desafíos estratégicos del desarrollo humano sostenible de Centroamérica; Pobreza en Centroamérica: evolución 2000-2014 y situación actual; Exclusión educativa y laboral de la población de 15 a 24 años en Centroamérica; Crecimiento urbano de las áreas metropolitanas de Centroamérica (1975-2015) y Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono.*

2 El concurso se propuso incentivar el análisis periodístico y la difusión del capítulo especial del Cuarto Informe, sobre la exclusión social en Centroamérica. Se recibieron quince propuestas de reportajes en las categorías de prensa escrita/digital y audiovisual, de las cuales se seleccionaron cuatro: "Educación para incluir", de Amalia Morales (Nicaragua); "Narcocomunidades: las zonas olvidadas de Centroamérica que ven el narcotráfico como una tabla de salvación para su supervivencia", de Juan Manuel Fernández (Costa Rica), Antonio Ordóñez (Guatemala) y Omara Leiva (Nicaragua), e "Indígena busca trabajo: desafíos para la plaza digna en Centroamérica", de Catalina Vásquez y René Mena (El Salvador). En la categoría audiovisual se premió la propuesta "Desayuno buffet", de Christian Chaves (Guatemala).

3 Elaborado con el apoyo del Programa de Medio Ambiente para Centroamérica de la cooperación danesa (Premaca-Danida) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en el marco del proyecto "Comunidades costeras centroamericanas y cambio climático: desarrollando capacidades para la acción local" (Manos a la costa), ejecutado por la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem) y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) con el auspicio de la Unión Europea.

4 Elaborada en el marco de un convenio de cooperación con la organización Transparencia Internacional.

5 Incluyó series de largo plazo y anuales para cerca de 150 variables e indicadores internacionales. Abarcó el período 2000-2012.

6 Abarcó el período 2000-2013. Incluyó alrededor de 180 variables e indicadores, enfatizó en el análisis comparado con el conjunto de América Latina y el Caribe, los países de la OCDE e indicadores promedio a nivel mundial.

PARTE

I

SINOPSIS Y RESÚMENES DE CAPÍTULOS

C A P Í T U L O

1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	35
Dictamen	35
Apuesta por la educación	37
La acción regional y el futuro de Centroamérica	37
Valoraciones anteriores	39
Resumen de capítulos	43
Panorama demográfico	43
Panorama social	47
Panorama económico	53
Panorama ambiental	59
Panorama político	65
Integración regional	71
El dilema estratégico de la educación en Centroamérica	77

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen

Entre 2010 y 2014 los países centroamericanos lograron mejoras económicas y sociales indiscutibles, pero insuficientes para que el desarrollo humano de la región en su conjunto avanzara de modo sustantivo. El limitado impacto de esa evolución se explica por su corto alcance y por el hecho de que no enfrentó desafíos medulares, históricamente no atendidos. Como las naciones mejor posicionadas fueron las que, en general, consiguieron mayores progresos, se ampliaron las brechas entre un sur del Istmo más dinámico y desarrollado y un centro-norte con persistentes rezagos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizan a lo interno de los países y para ciertos grupos de población.

En varios ámbitos Centroamérica estaba, hacia 2015, en mejor situación que en 2010. La recuperación de las exportaciones, moderados ritmos de crecimiento después de la crisis internacional de 2008-2009 y bajos niveles de inflación, fueron acompañados de un repunte en la mayoría de los indicadores sociales, como la inversión en ese rubro, la cobertura educativa y la esperanza de vida. Hubo también ciertos avances en la gestión ambiental: la superficie dedicada a áreas protegidas siguió aumentando, se amplió la generación eléctrica con fuentes renovables y limpias, se fortaleció la

aplicación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y se puso en marcha el Mercado Eléctrico Regional. En el plano político, en casi todos los países se registraron masivas protestas contra la corrupción y por primera vez un Presidente de la República renunció a su cargo debido a la acción judicial y al escrutinio y la movilización ciudadanas, un evento impensable hace pocos años, y se resolvió la profunda crisis que causó en la integración regional el golpe de Estado en Honduras en 2009.

Sin embargo, una mejor situación no significa una buena situación. Ninguno de estos avances implicó cambios importantes en la estructura productiva, en los patrones de distribución de la riqueza, en la sobreutilización del patrimonio natural o en las capacidades de la institucionalidad para el desarrollo humano y la democracia. Por ello, no lograron contrarrestar los problemas crónicos que lastran el progreso de Centroamérica vista en su conjunto. Casi la mitad de la población sigue afectada, como un lustro atrás, por la pobreza y la exclusión social, sobre todo en los países del centro y norte del Istmo, que además son los más populosos. Los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos en la mayoría de las naciones continúan estando entre los más altos de América Latina, la región más desigual del

VALORACIÓN GENERAL

mundo. Las bajas cargas tributarias y su concentración en impuestos indirectos, impiden actuar sobre este estado de cosas, revertir la creciente insostenibilidad fiscal y adecuar la inversión a la magnitud de las necesidades sociales.

Buena parte de los Estados sigue mostrando una preocupante incapacidad para brindar servicios básicos a su población, y también para tener presencia y pleno control en sus territorios. Además, los crecientes déficits fiscales ponen en riesgo el equilibrio económico y limitan la capacidad para enfrentar la acción de poderosos actores del crimen organizado, un problema que afecta a todos los países, aunque con distinta intensidad. Los abusos en el ejercicio del poder y los persistentemente altos niveles de violencia erosionan la convivencia ciudadana y amenazan la frágil estabilidad en varias naciones del Istmo. La reciente caída en los indicadores de apoyo a la democracia y frecuentes protestas sociales sugieren que los sistemas políticos no están logrando dar respuestas satisfactorias a las demandas de representación, participación, transparencia, justicia y, en general, a las expectativas de bienestar y desarrollo de las y los centroamericanos.

En materia ambiental existe una profunda contradicción. La región posee una rica biodiversidad, pero hace un uso insostenible de ella. El ritmo de consumo de los recursos naturales y la consiguiente contaminación superan la capacidad de los ecosistemas para recuperarse, lo que da lugar a una creciente deuda ecológica. Además, lejos de generar mejores condiciones de vida para la población, este comportamiento más bien ha contribuido a agudizar la pobreza y la exclusión de amplios sectores sociales. Por

otra parte, la transición hacia una matriz energética con mayor presencia de fuentes renovables, limpias y locales, apunta en la dirección correcta, pero su lentitud contrasta con patrones de consumo que siguen concentrados en el uso de combustibles fósiles, sobre todo en el sector transporte, que provocan altas emisiones de gases de efecto invernadero y una onerosa factura petrolera. Simultáneamente, en algunos territorios el aprovechamiento del alto potencial para la generación de energía con fuentes renovables ha aumentado la conflictividad social en torno al acceso y uso de los recursos por parte de las comunidades. Esto obliga a tomar previsiones para minimizar los impactos ambientales y cumplir con las restricciones legales para el desarrollo de proyectos energéticos en áreas protegidas.

Además de la persistencia de problemas crónicos, en el ámbito político han surgido nuevos y más complejos retos. Más de dos décadas después de la transición desde la guerra y los regímenes dictatoriales, los Estados democráticos no han logrado afianzarse. En tal circunstancia, el fortalecimiento de los ejércitos en los últimos años y su creciente participación en actividades distintas a la seguridad nacional comprometen la subordinación del poder militar al civil y constituyen una amenaza para la libertad, la paz y la tutela de los derechos humanos. Esta situación, junto con el incremento en la violencia política en al menos un país del Istmo, deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento.

La transición epidemiológica asociada al envejecimiento de la población y la presencia de hogares donde la desnutrición crónica coexiste con la obesidad y el sobrepeso, plantean un panorama más complejo para las políticas públicas y los sistemas de sa-

lud. Los cambios asociados a nuevas dinámicas poblacionales, que antes parecían lejanas o características de países desarrollados, son hoy parte de la realidad centroamericana. La región está en pleno período de bono demográfico y cada vez son más reducidos sus márgenes de maniobra para aprovechar los beneficios de contar con flujos crecientes de personas en edad laboral, situación que les permitió a las naciones europeas y asiáticas dar un impulso vigoroso a su desarrollo humano. La posibilidad de sacar provecho a esta coyuntura se ve limitada por el horizonte temporal de las prioridades y decisiones de los Estados y de otros actores sociales, económicos y políticos. Estas en su mayoría son reactivas, es decir, buscan dar respuesta a necesidades o presiones que emergen en el corto plazo.

Estratégicamente, la cuenta regresiva que supone el agotamiento del bono demográfico –que ocurrirá en el año 2020 para Costa Rica y Panamá y se prolongará hasta el 2050 en Guatemala– obliga a los países a introducir ajustes de fondo en sus estilos de desarrollo y crear una institucionalidad pública más eficiente y robusta, capaz de materializar el potencial del capital humano que hoy se desaprovecha, tal como lo demuestran los 5,4 millones de jóvenes de 15 a 24 años (60% del total) que hoy están fuera del sistema educativo. Esta es una barrera estructural que impide romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social y apalancar el crecimiento económico.

La transición demográfica está siendo acompañada por un crecimiento rápido y desordenado de las áreas metropolitanas que rodean las ciudades capitales y

VALORACIÓN GENERAL

una intensa concentración de la población que genera, a su vez, mayor demanda de servicios de transporte, seguridad, vivienda, agua, saneamiento, empleo y servicios sociales, así como severos impactos ambientales y escenarios de riesgo y vulnerabilidad que superan las débiles capacidades institucionales de planificación y ordenamiento territorial.

En las próximas décadas, el esfuerzo por cosechar los beneficios del bono demográfico impondrá retos diferenciados a los países. Los más rezagados en la transición enfrentarán una creciente demanda de servicios de educación, salud, empleo y alimentos, pues tendrán contingentes de población infantil y joven que aumentarán muy rápidamente. Para estos, pero sobre todo para los más avanzados en el cambio demográfico, también será necesario promover la transformación de sus estructuras productivas, para aumentar la participación de actividades de alto valor agregado en la generación de empleo y dinamismo económico.

Pese a que el proceso de integración regional no enfrentó sobresaltos, como las crisis políticas o la recesión económica internacional que impactaron su acción a finales de la década pasada, los Estados miembros no impulsaron iniciativas relevantes para profundizar las políticas comunitarias, ni para modificar la estructura de la institucionalidad regional. Los logros de los últimos años en esta materia fueron aislados e insuficientes. Además, los avances también se vieron limitados por una contracción de los flujos de cooperación internacional. La generalizada debilidad para implementar políticas de desarrollo que, con diversos matices, caracteriza a la institucionalidad pública en Centroamérica, restringe

las posibilidades de fortalecer la integración, pues las urgencias internas de los países se imponen sobre las agendas regionales.

Apuesta por la educación

El presente Informe incluye un capítulo especial que analiza en profundidad el tema de la educación en Centroamérica. Aporta información amplia y novedosa sobre la situación, las perspectivas y los desafíos del Istmo en esta materia, y lo hace con una perspectiva regional, para hacer un llamado a las sociedades y los Estados a apostar fuertemente por la educación.

La premisa básica del capítulo es que un amplio acceso de las personas a una educación de calidad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la región eleve la productividad de sus economías, mejore la equidad social e impulse la habilitación ciudadana que, a su vez, lleva al fortalecimiento de la democracia. Específicamente, el Informe propone aumentar la cobertura y la calidad de la educación –lo que en la mayoría de los países supone ampliar la inversión en este rubro– e implementar sistemas de gestión por resultados, a fin de que la educación se constituya en el principal mecanismo para asegurar el bienestar de las actuales generaciones, incrementar la productividad regional, impulsar actividades productivas de mayor valor agregado y promover una ciudadanía más activa en la toma de decisiones públicas.

La educación no es una “varita mágica para el desarrollo”, pero sí una estrategia de eficacia probada para impulsarlo. Se trata, en concreto, de una apuesta que busca, mediante la educación, dinamizar y transformar los mercados laborales, promover la creación de empleos de calidad, generar nuevas y mayores oportunidades para las personas y enfrentar los altos niveles de

desigualdad, criminalidad y violencia que actualmente registra el Istmo.

En los próximos años, no hacer nada distinto de lo que ya se ha venido haciendo significaría perpetuar el círculo vicioso entre la falta de acceso, la baja calidad educativa y el rezago económico y social que hoy tiene la región, pero también convertiría en frustración una enorme oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible de Centroamérica.

La acción regional y el futuro de Centroamérica

La persistencia y agudización de problemas históricos, unidas a la mayor complejidad con que resurgen viejas amenazas, señalan la necesidad urgente de buscar nuevas estrategias y acuerdos políticos duraderos que permitan redefinir los estilos de desarrollo en la región. Hoy el gran desafío de Centroamérica es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia, la exclusión social y la inestabilidad política. Con los recursos y capacidades actuales, es preciso optimizar esfuerzos y aprovechar las oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Desde su segunda edición, de 2003, este Informe ha venido subrayando la importancia de promover acciones concretas, desde la institucionalidad de la integración, como complemento de los esfuerzos que realizan los Estados para impulsar su desarrollo humano. Ha sido un llamado a una integración con sentido práctico, ligada a metas claras y verificables, ajena a los ampulosos discursos que siguen caracterizando las agendas regionales. Este Informe reitera ese llamado y convoca a un nuevo y vigoroso esfuerzo conjunto en el campo de la educación.

VALORACIÓN GENERAL

A lo largo de una década y media del presente siglo, las naciones del Istmo han podido hacer efectivas, con grandes dificultades, algunas acciones regionales. El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) ha sido el esfuerzo mejor logrado. En otros ámbitos las tareas emprendidas se han estancado, como en el proceso de unión aduanera. Sin embargo, aún en los casos poco exitosos, acciones concretas que responden a los intereses nacionales de los Estados miembros dan una base más sólida a los esfuerzos de integración, al dar un sentido de propósito claro y permitir la participación de la sociedad civil en demanda de progresos más vigorosos en esas áreas. Ello trasciende la proliferación de mandatos presidenciales de corte

genérico sobre los temas más diversos, o la perpetuación de un entramado institucional desarticulado, con agendas que responden más a las prioridades de financiamiento de la cooperación internacional, que a iniciativas impulsadas por y desde los países centroamericanos.

La definición de un conjunto reducido de tareas concretas, asociadas a metas verificables y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede ayudar a combatir la falta de voluntad política de los Estados para cumplir los compromisos suscritos en el ámbito regional; además es una estrategia para evitar que los conflictos binacionales paralicen el proceso de integración, como desafortunadamente ocurrió en la última década. Se requiere de los

países miembros un análisis y una revisión profunda del SICA, a fin de fortalecerlo y, sobre todo, adecuarlo a las necesidades y capacidades de acción regional de cada uno de ellos.

En particular, como se ha dicho, este Informe llama a avanzar con rapidez en el tema de la educación, y para ello resulta fundamental ampliar y fortalecer la labor que realiza la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC-SICA). Sin voluntades políticas nacionales y regionales claras y comprometidas, acometer desafíos tan complejos como los que hoy enfrenta el Istmo, será muy difícil, si no imposible.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Por primera vez en treinta años, Centroamérica experimentó una década positiva, gracias a los esfuerzos de los países para lograr la estabilidad política, social y económica, luego de décadas de autoritarismo y conflictos armados. Una parte importante de estos avances se erige sobre el hito que representó la Cumbre de Esquipulas II (1987), cuya 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, que hoy incluye más países (Belice y Panamá), nuevos temas y nuevas instituciones. Es además una integración presionada por la necesidad de mostrar resultados tangibles y mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales, en un contexto de gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos.

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

Valoración 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 avanza con lentitud.

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 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 encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementen las acciones que cada Estado, ineludiblemente,

debe acometer para impulsar el bienestar de su población.

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.

Valoración 2011

Pese a los retrocesos en varios frentes y a las adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad. Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación de la tercera edición del *Informe Estado de la Región* (2008), Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a

VALORACIONES ANTERIORES

las crisis políticas dentro y entre países, que limitaron aún más su alcance. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

Un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano sostenible requiere

una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar

y aprovechar espacios potenciales para la acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional.

CAPÍTULO 1 | SINOPSIS

INSUMOS

Este capítulo fue preparado por Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

CONSEJO CONSULTIVO

ÁLVARO CÁLIX
LUIS COSENZA
FÉLIX CRISTIÁ
RAMÓN CUSTODIO
CARLOS F. CHAMORRO
HÉCTOR DADA HIREZI
STANLEY MOTTA
SONIA PICADO
HUGO NOÉ PINO
CARLOS TÜNNERMANN
ELAINE WHITE

EQUIPO TÉCNICO

RONALD ALFARO
LUIS ANTONIO GONZÁLEZ
STEFFAN GÓMEZ
MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE
VALERIA LENTINI
JENNYFER LEÓN
LEONARDO MERINO
NATALIA MORALES
EVELYN VILLARREAL

EDICIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

→ ALBERTO MORA Y JORGE VARGAS CULLELL

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ Y NATALIA MORALES



RESUMEN DE CAPÍTULOS

Panorama demográfico

Síntesis

En años recientes hay evidencia clara de que los cambios asociados a las nuevas dinámicas poblacionales, que antes parecían lejanos o característicos de países desarrollados, son parte de la realidad centroamericana. Hoy la región se encuentra en plena transición y cada vez son más reducidos los márgenes de maniobra para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados al período de bono demográfico.

Para los países que están en las fases más avanzadas de ese proceso –Costa Rica y Panamá– en cinco años se agotará el período en que contarán con flujos crecientes de población en edad productiva y ya hay señales de las consecuencias que trae el envejecimiento de la población. Los retos asociados tienen que ver con la cobertura y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, el aumento de la demanda de servicios de salud y cuidado, el incremento de las tasas de dependencia económica y la necesidad de mejorar la productividad de la fuerza laboral.

Para las naciones que están en fases intermedias de la transición demográfica –Guatemala, Honduras, Belice, Nicaragua y, en alguna medida, El

Salvador– los desafíos emergen del aumento en la demanda de alimentos y la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios de salud y educación para atender una población creciente. Para Costa Rica y Panamá, es imperativo elevar el nivel educativo de la población, incrementar la creación de puestos de trabajo y mejorar la calidad del empleo para lograr mayores niveles de productividad.

El proceso de envejecimiento de la población en el Istmo avanzará con mayor rapidez a partir del año 2040, cuando las tasas de fecundidad de todos los países estarán por debajo del nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer en edad fértil) y la esperanza de vida habrá alcanzado un promedio cercano a los 80 años. En ese momento la población mayor de 60 años representará más del 30% del total regional y generará una creciente presión sobre los sistemas de seguridad social y los servicios de salud y cuidado, particularmente en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica (Costa Rica y Panamá).

La migración internacional es otro factor determinante de los cambios demográficos en la región. En 2015 cerca de

cuatro millones de personas, alrededor del 8% de la población centroamericana, vivían fuera de su patria. Aunque en el corto plazo ello genera beneficios para las familias y las economías de los países de origen, debido a los crecientes flujos de remesas, en el mediano y largo plazos trae consigo desintegración familiar y el consecuente debilitamiento de las relaciones afectivas, así como la pérdida de población en edad productiva. Esto último agudiza los retos asociados a la transición demográfica, especialmente para los países del centro y norte de la región, los más afectados por el fenómeno migratorio.

La posibilidad de enfrentar los procesos descritos y aprovechar las oportunidades que ofrecen se ve limitada por el horizonte temporal de las prioridades y decisiones de los Estados y de otros actores sociales, económicos y políticos. Estas en su mayoría son reactivas, es decir, buscan dar respuesta a necesidades o presiones que emergen en el corto plazo. En tales circunstancias, resultará difícil expandir los umbrales de crecimiento económico y desarrollo humano de los países centroamericanos.

Hallazgos clave

- En 2014 Centroamérica contaba con casi 45,6 millones de habitantes, cerca de 10 millones (27%) más que en el año 2000. Uno de cada tres centroamericanos es guatemalteco.
- La población urbana ha crecido, pero a ritmos distintos. En 2013, mientras en Panamá más de tres cuartas partes de la población residían en zonas urbanas, en Guatemala esa proporción era de 49%.
- A nivel regional la proporción de personas menores de 15 años se redujo ocho puntos porcentuales, de 39,6% en 2000 a 31,5% en 2015.
- La población mayor de 65 años, que en 2015 representó un 5,8% del total, aumentará a 8,7% en el 2030.
- En 2015 cerca de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de sus países de origen, el 82% de ellos en Estados Unidos.
- Durante el período 2001-2013 disminuyó la proporción de hogares nucleares conyugales con hijos –principalmente en zonas urbanas– y aumentaron los hogares nucleares monoparentales y los unipersonales. No obstante, los primeros representan más del 50% de los hogares de la región.
- El bono demográfico se prolongará hasta el año 2035 para Belice, Honduras y Nicaragua, y hasta el 2050 para Guatemala. En cambio, para Costa Rica y Panamá, que se encuentran en una fase más avanzada, ese período culminará en el 2020.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS

CUADRO 1.1

CENTROAMÉRICA

Población total en 2014 y variación. 2000-2014
(en miles y porcentajes)

País	2014		Variación 2000-2014	
	Población total	Distribución porcentual	Absoluta (personas)	Porcentual
Belice	361	0,8	111	44,5
Costa Rica	4.773	10,5	901	23,3
El Salvador ^{a/}	6.401	14,0	411	6,8
Guatemala	15.608	34,3	4.383	39,0
Honduras	8.309	18,2	2.114	34,1
Nicaragua	6.198	13,6	1.126	22,2
Panamá	3.913	8,6	872	28,7
Centroamérica	45.563	100,0	9.636	26,8

a/ En El Salvador los datos de la variación se calcularon para el período 2005-2014, debido a los ajustes en las proyecciones de población realizadas con base en los resultados del Censo de Población del 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

CUADRO 1.2

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2010-2015
(años)

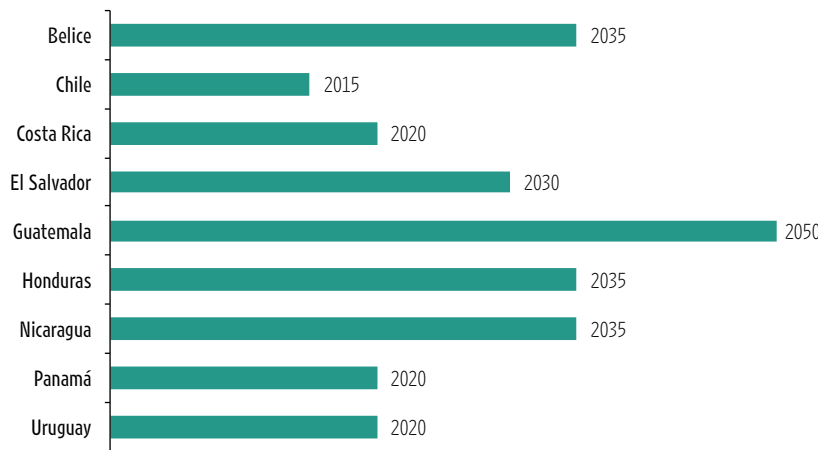
País	Hombres	Mujeres	Diferencia
Belice	67,2	72,7	5,5
Costa Rica	76,7	81,8	5,1
El Salvador	67,9	77,1	9,2
Guatemala	67,9	75,0	7,1
Honduras	70,4	75,4	5,0
Nicaragua	71,5	77,7	6,2
Panamá	74,3	80,5	6,2

Fuente: Rayo, 2015, con base en ONU, 2012 en el caso de Belice. Para el resto de Centroamérica las fuentes son Celade y la División de Población de la Cepal.

GRÁFICO 1.1

CENTROAMÉRICA, CHILE Y URUGUAY

Año estimado en que finaliza el bono demográfico

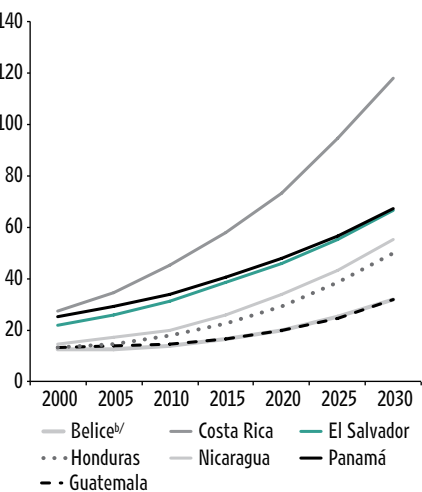


Fuente: Rayo, 2015 con información de Celade-Cepal y el Buró del Censo de los Estados Unidos.

GRÁFICO 1.2

CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}. 2000-2030



a/ Personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

b/ Los datos de Belice corresponden a la revisión 2012 de Cepal.

Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS

CUADRO 1.3

CENTROAMÉRICA

Población migrante. 2015

País	Total de personas migrantes	Migrantes como porcentaje de la población total	Porcentaje de migrantes en Estados Unidos
Belice	54.758	15,7	90,9
Costa Rica	116.627	2,3	73,7
El Salvador	1.353.047	21,1	94,3
Guatemala	989.072	6,1	89,1
Honduras	631.872	7,5	84,0
Nicaragua	618.774	9,9	41,6
Panamá	129.547	3,3	83,3

Fuente: Rayo, 2015, con datos de DAES-ONU, 2013.

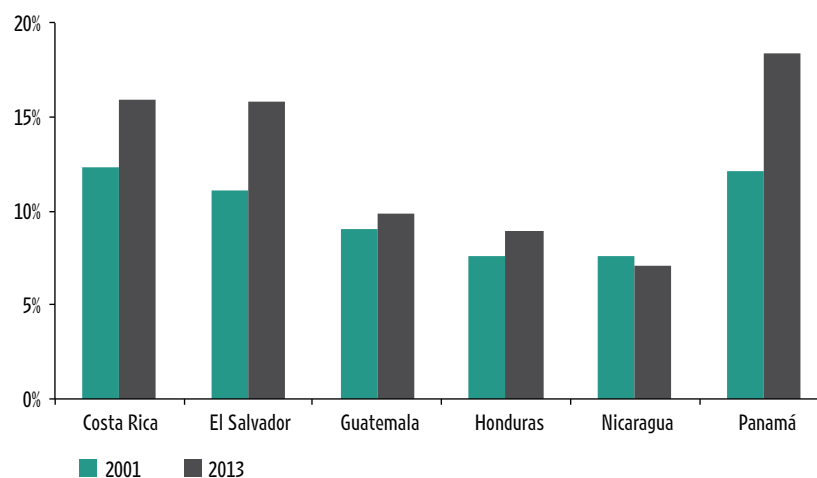
GRÁFICO 1.3

CENTROAMÉRICA

Hogares unipersonales constituidos por personas adultas mayores.

2001 Y 2013

(porcentaje del total de hogares unipersonales)



Fuente: Briceño, 2015, con datos de las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de nivel de vida de cada uno de los países.

RESUMEN DE CAPÍTULOS

Panorama social

Síntesis

Durante el período 2000-2013 Centroamérica no logró elevar significativamente los niveles de bienestar y progreso social de sus habitantes. Si bien mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el acceso a servicios públicos y la cobertura educativa, se mantiene el desafío de garantizar condiciones de vida dignas para amplios sectores de población, sobre todo en los países del centro y norte del Istmo, que además son los más populosos. En ellos se concentran la pobreza, la exclusión social, la desnutrición crónica y la violencia. La posibilidad de aliviar esta situación se ve limitada por la baja inversión social, que si bien tuvo cierta mejoría en años recientes, resulta insuficiente de cara a la magnitud de las necesidades de intervención pública.

Alcanzar umbrales más altos de bienestar implica enfrentar problemas tanto históricos como nuevos. La pobreza y la exclusión social son males crónicos de la región. Pese a que durante la última década la mayoría de los países logró disminuir la incidencia, en 2013 casi la mitad de la población centroamericana (47%) se encontraba bajo la línea de pobreza, y cerca de una quinta parte

(18%) vivía en la indigencia. Además, entre 2009 y 2014 la proporción de hogares en situación de exclusión social pasó de 36% a 42%. Esto significa que cerca de 4,2 millones de hogares –casi un millón más que los reportados en 2009 por el *Cuarto Informe Estado de la Región*– están fuera del mercado laboral y sin acceso a los servicios sociales básicos. Estas problemáticas son aun más agudas en las zonas rurales.

Si no fue posible mejorar las condiciones de vida de esta población durante el período de auge económico (2004-2007), cuando el PIB regional creció a un ritmo promedio de 5,6% anual, en la actualidad ello resulta aun más difícil, debido a la desaceleración y la volatilidad de la economía internacional, pero sobre todo como consecuencia de la alta y persistente desigualdad en la distribución de los ingresos, que frena la ampliación de las oportunidades para los grupos históricamente postergados.

Los indicadores de la última década evidencian con claridad que el bienestar y el progreso social de Centroamérica también estarán determinados por su capacidad para enfrentar los nuevos desafíos asociados a los procesos de transición demográfica y epidemiológica, las dos

caras de la malnutrición (desnutrición y obesidad), la creciente urbanización y el cambio climático. En la mayoría de los países ello implicará, además de atender los rezagos históricos, hacer esfuerzos adicionales para enfrentar estas nuevas dinámicas.

Esta combinación de rezagos históricos y nuevos desafíos genera escenarios complejos. Pese a que en casi todos los países hubo mejoras, estas fueron modestas e insuficientes para reducir las brechas intrarregionales. En las próximas décadas las naciones más rezagadas enfrentarán una creciente demanda de servicios de educación, salud, empleo y alimentación, ya que, en virtud de sus dinámicas demográficas, tendrán cada vez mayores contingentes de población infantil y joven. Esta es una señal de alerta sobre la necesidad de repensar las políticas públicas nacionales y la integración, bajo la premisa de que la magnitud de los desafíos supera las capacidades individuales de los países y que un deterioro en su situación social afectará las posibilidades de desarrollo futuro para el conjunto de la región.

Hallazgos clave

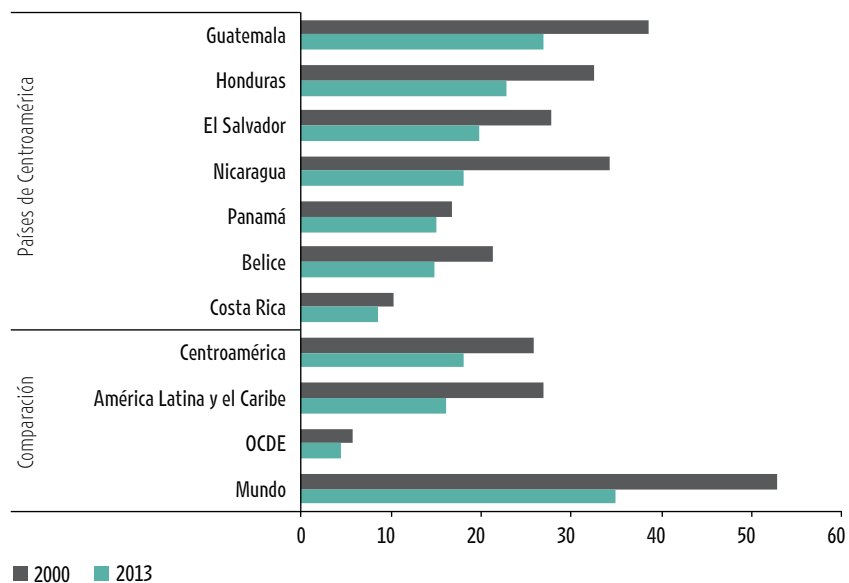
- La mortalidad infantil disminuyó en todos los países entre los años 2000 y 2013. A nivel regional la tasa promedio pasó de 26 a 18 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Nicaragua y Guatemala tienen los niveles más altos.
- En 2014 cerca de 26,5 millones de centroamericanos (59% de la población) tenían al menos una necesidad básica insatisfecha. El hacinamiento en los hogares y la calidad de la vivienda son las dos principales carencias que afectan a las familias de la región.
- La inversión social aumentó en todo el Istmo durante el período 2000-2013, pero persisten brechas considerables. En 2013, la inversión regional promedio en salud fue de 194 dólares por habitante, con montos que varían entre 714 dólares en Costa Rica y 79 en Nicaragua (ver dato sobre inversión en educación en el resumen del capítulo 8).
- En el período 2000-2013 únicamente El Salvador y, en menor medida, Panamá lograron reducir la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini.
- Entre 2009 y 2014 la incidencia de la exclusión social pasó de 36% a 42%, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de hogares, casi un millón más que los reportados en la medición de 2009. Este fenómeno disminuyó en El Salvador, Guatemala y Panamá, pero aumentó en los demás países, dejando un saldo regional negativo.
- En 2013 el salario mínimo agrícola en El Salvador, Honduras y Guatemala fue insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria (CBA). La situación más crítica es la de Nicaragua, donde el costo de la CBA es 3,27 veces el salario mínimo agrícola. Solo en Costa Rica ese salario cubre por completo el costo de la CBA rural.

INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

GRÁFICO 1.4

CENTROAMÉRICA Y CONTEXTO INTERNACIONAL

Tasa de mortalidad infantil^{a/}. 2000 y 2013
(por mil nacidos vivos)



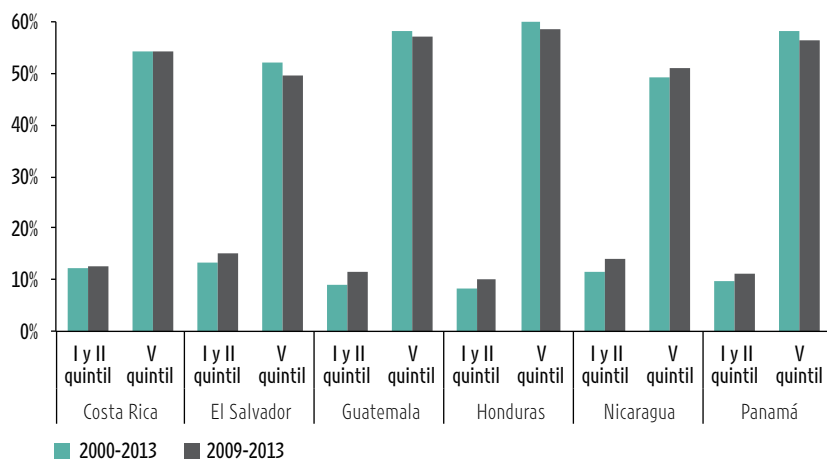
a/ Se calcula a partir del número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Fuente: PEN, 2014.

GRÁFICO 1.5

CENTROAMÉRICA

Participación del primero, segundo y quinto quintil en el ingreso total de los países. PROMEDIO DE LOS PERÍODOS 2000-2013 Y 2009-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

CUADRO 1.4

CENTROAMÉRICA

Distribución de los hogares según condición de pobreza^{a/} y zona de residencia. CIRCA 2014
(porcentajes)

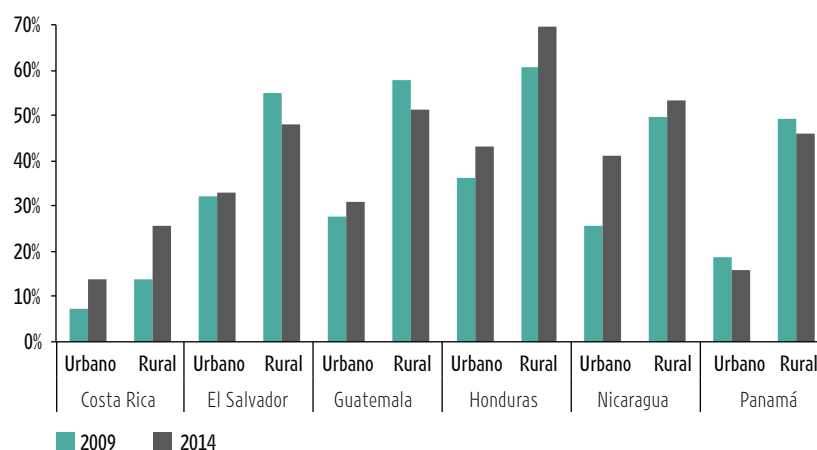
	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	33,9	62,4	76,9	78,3
Coyunturales	11,9	5,3	19,2	0,6
Estructurales	11,5	32,8	12,4	45,3
Crónicos	10,5	24,3	45,3	32,4
No pobres	66,1	37,6	23,1	21,7
Hogares urbanos	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	29,1	53,1	69,7	68,5
Coyunturales	11,0	5,6	24,4	0,7
Estructurales	9,7	27,1	9,3	48,7
Crónicos	8,4	20,4	36,0	19,1
No pobres	70,9	46,9	30,3	31,5
Hogares rurales	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	46,8	79,1	83,8	93,3
Coyunturales	14,3	4,8	14,2	0,5
Estructurales	16,5	43,2	15,3	40,1
Crónicos	16,0	31,1	54,3	52,7
No pobres	53,2	20,9	16,2	6,7

a/ Los no pobres son hogares donde los ingresos sobrepasan la línea de pobreza y no tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los pobres coyunturales no sobrepasan la línea de pobreza y no tienen NBI. Los pobres estructurales sobrepasan la línea de pobreza pero tienen NBI. Los pobres crónicos no sobrepasan la línea de pobreza y tienen NBI.

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la EHPM 2013 (Honduras) y la EMNV 2009 (Nicaragua).

GRÁFICO 1.6

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de hogares excluidos, según zona de residencia.
2009 y 2014

Fuente: Fernández y Poyser, 2015, con datos de las encuestas de hogares y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

CUADRO 1.5

CENTROAMÉRICA

Hogares con necesidades básicas insatisfechas, por país, según componentes. 2014
(porcentajes)

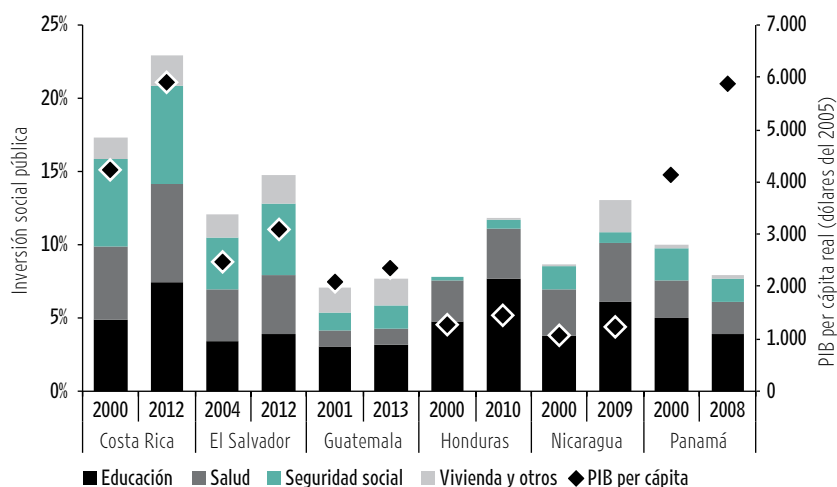
Componentes	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Agua	2,9	18,7	16,4	13,3	21,3	4,3	13,7
Asistencia escolar	0,4	2,2	4,7	5,5	6,7	0,7	3,7
Calidad de la vivienda	10,6	21,5	14,0	19,0	41,2	5,8	17,9
Dependencia económica	7,9	6,5	16,0	7,9	16,6	4,5	10,9
Electricidad	0,6	4,8	17,6	12,6	22,3	9,7	12,2
Hacinamiento	5,0	36,2	43,8	38,8	56,5	19,3	35,5
Saneamiento	0,6	20,1	14,6	13,9	27,5	13,9	14,9

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la ENEI I-2014 (Guatemala), la EHPM 2013 (Honduras), la EMNV 2009 (Nicaragua) y la EPM 2014 (Panamá).

GRÁFICO 1.7

CENTROAMÉRICA

Inversión social pública con respecto al PIB y PIB per cápita, por sector, según país. CIRCA 2000 Y 2013
(porcentajes)



Fuente: Cepal, 2015b.



RESUMEN DE CAPÍTULOS

Panorama económico

Síntesis

El desempeño económico de los años posteriores a la crisis de 2008-2009 no fue suficiente ni sostenible para garantizar mejoras sustanciales en el bienestar de la población centroamericana. Además de la coyuntura internacional, las oportunidades se vieron limitadas por el lento progreso en la transformación de la estructura productiva y laboral de la región.

El Istmo en su conjunto experimentó una modesta recuperación económica, como resultado de una débil inversión, tanto interna como externa, y un escaso avance tecnológico en el sector exportador. Aunque en el período bajo análisis la vulnerabilidad externa no se vio fuertemente afectada, existen presiones fiscales y de balanza comercial que a futuro sí podrían profundizarla.

El contexto internacional explica en buena medida el desempeño macroeconómico de Centroamérica en los últimos años, aunque se observan importantes diferencias al comparar la situación de cada país. Los efectos de la evolución de la economía mundial se transmitieron

por la vía de menores flujos de comercio de bienes y servicios, de remesas y de capitales privados, tanto financieros como de inversión extranjera directa, pero sin que necesariamente ello aumentara la vulnerabilidad externa de la región. Contrasta con esta evolución la incursión de inversionistas regionales e internacionales en el sector bancario. El comercio intrarregional siguió una tendencia similar, y no mostró rasgos contra o procíclicos relevantes. Ante la volatilidad del escenario internacional, no se realizaron acciones para fortalecer el rol de los mercados internos e intrarregional como motores de dinamismo económico.

El crecimiento del gasto público, sobre todo corriente, y la incapacidad de lograr un aumento equivalente de los ingresos fiscales, impidieron que la mayoría de los países contara con los recursos necesarios para mejorar los indicadores de desarrollo humano. En algunos casos se realizaron esfuerzos a favor de una mayor progresividad tributaria, mediante reformas que privilegian los impuestos directos y que tendrán efectos positivos

en el financiamiento de los Estados y la distribución de los ingresos. Sin embargo, los crecientes déficits fiscales están llevando a condiciones de endeudamiento que pueden tornarse insostenibles. El Salvador y Honduras enfrentan las situaciones más preocupantes, seguidos por Costa Rica y Guatemala, en este último caso debido a sus ingresos fiscales especialmente bajos. Solo en Nicaragua y Panamá no se vislumbran amenazas de insostenibilidad de la deuda pública.

Las posibilidades de convertir el crecimiento en mayor bienestar se ven limitadas por la incapacidad de las economías para generar empleo de calidad y en cantidad suficiente para absorber los flujos crecientes de población en edad laboral, asociados al proceso de transición demográfica. A ello se suman bajos niveles de productividad, brechas que restringen el acceso o los beneficios laborales de ciertos grupos y sistemas productivos que avanzan lentamente hacia actividades de mayor valor agregado.

Hallazgos clave

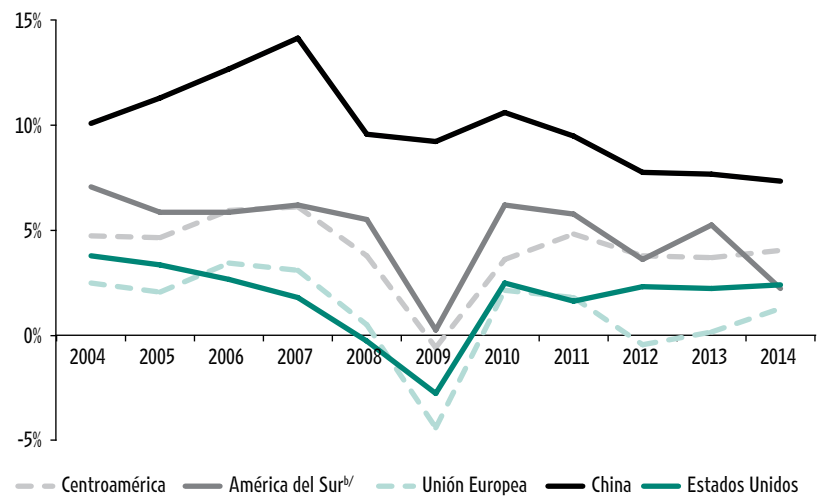
- Luego de la crisis de 2008-2009, Centroamérica mostró un crecimiento económico moderado, de 4% en promedio en el período 2010-2014, e inferior en un punto porcentual al reportado entre 2004 y 2008. El Salvador y Honduras registraron los valores más bajos.
- La productividad por trabajador en la región está por debajo del promedio de América Latina. Los países mejor posicionados son Panamá y Costa Rica, con niveles cercanos a 20.000 dólares por trabajador en 2013, y los más rezagados son Honduras y Nicaragua, con niveles cuatro veces menores (alrededor de 5.000 dólares).
- Las y los jóvenes tienen un acceso limitado al mercado laboral. Su tasa de desempleo ronda el 11%, en contraste con el 5% promedio a escala nacional.
- Entre 2010 y 2014 la inversión extranjera directa en Centroamérica aumentó de 5.881 a 10.001 millones de dólares. Tendió a mantenerse en niveles superiores a los que tenía antes de la crisis y a concentrarse en Costa Rica y Panamá.
- En 2013 la carga tributaria promedio de la región fue internacionalmente baja, de 14,7% del PIB y de 18,6% si se consideran todas las contribuciones al gobierno general, incluyendo la seguridad social y las pensiones.
- En comparación con el período 2004-2008, el déficit fiscal aumentó entre 2010 y 2013, sobre todo en Honduras y Costa Rica, que registraron valores superiores al 5% del PIB.
- Los países se endeudaron más para financiar sus déficits fiscales. El mayor incremento se dio en El Salvador (de 54% a 61% del PIB entre 2009 y 2013), pero la situación más grave es la de Belice, cuyo endeudamiento es cercano al 80% del PIB. Además, hay una tendencia a sustituir deuda externa por interna.
- La tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios en el período poscrisis (8,1%) fue similar al promedio mundial (8,9%) y superior a la de los países desarrollados (4,3%), pero muy inferior a la de las naciones en desarrollo (27,2%).

INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS

GRÁFICO 1.8

MUNDO

Crecimiento económico^{a/}. 2004-2014
(porcentajes)



a/ PIB real en dólares del 2005.
b/ América del Sur comprende Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

CUADRO 1.6

CENTROAMÉRICA

Participación relativa de las exportaciones hacia los principales mercados. 2000, 2005 y 2014
(porcentajes del total de exportaciones)

Año y socio comercial	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{a/}
2000						
Centroamérica	13,3	58,7	32,8	24,7	26,8	14,1
Estados Unidos	49,3	23,3	36,0	53,1	37,8	43,3
Unión Europea	21,6	11,4	11,6	14,0	22,4	22,9
2005						
Centroamérica	17,5	54,6	44,7	21,3	35,7	11,0
Estados Unidos	37,9	25,7	31,0	47,8	30,6	43,5
Unión Europea	17,2	9,1	5,5	19,2	13,1	28,2
2014						
Centroamérica	19,0	50,6	43,8	24,4	21,8	11,7
Estados Unidos	37,3	34,9	23,1	34,8	30,7	19,2
Unión Europea	17,8	4,1	8,0	21,7	8,9	26,1

a/ Las exportaciones de Panamá hacia Centroamérica incluyen a Belice.
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio (SEC) de Sieca-SICA.

CUADRO 1.7

CENTROAMÉRICA

Participación relativa de las exportaciones de productos industriales de mediana y alta tecnología. 2000 Y 2010-2014
(porcentaje del total de exportaciones)

País	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Costa Rica	48,5	43,1	43,1	43,7	46,3	
El Salvador	7,5	13,2	12,5	13,1	12,7	12,8
Guatemala	15,0	14,5	13,3	14,8	14,9	14,3
Honduras	6,4	13,4	10,9	18,5		21,0
Nicaragua	2,9	2,6	2,2	11,1	13,6	12,7
Panamá	4,7	53,0	58,0	4,1	3,3	3,7
Centroamérica ^{a/}	25,0	31,6	33,2	23,2	25,1	14,5

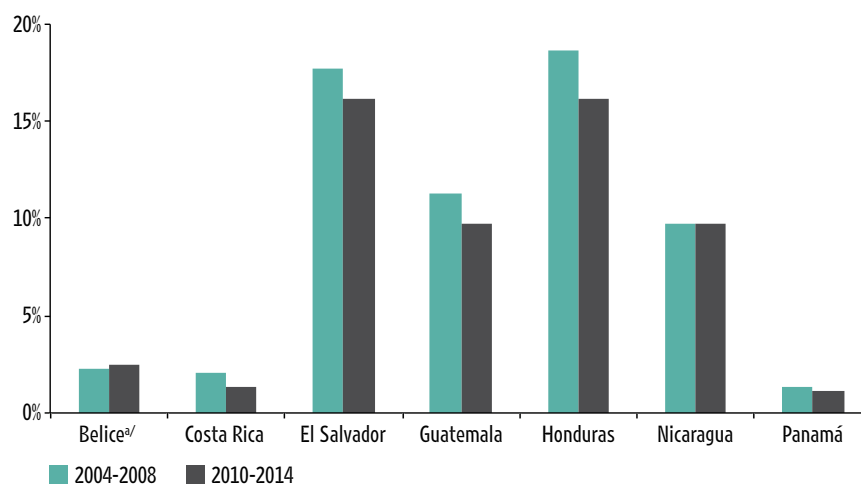
a/ El promedio centroamericano excluye en 2013 a Honduras y en 2014 a Costa Rica.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

GRÁFICO 1.9

CENTROAMÉRICA

Remesas como porcentaje del PIB. 2004-2008 Y 2010-2014



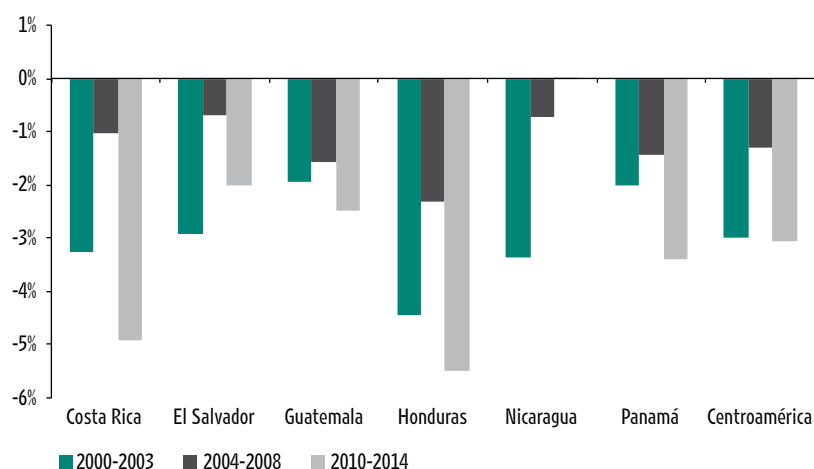
a/ Para el segundo período, los datos de Belice corresponden a 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2014.

GRÁFICO 1.10

CENTROAMÉRICA

Evolución del resultado fiscal global del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2000-2003, 2004-2008 Y 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de CepalStat.

CUADRO 4.6

CENTROAMÉRICA

Distribución porcentual de la propiedad de los bancos regionales. 2008-2013

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Canadá	9,7	8,9	8,9	8,8	9,8	8,6
Colombia	10,1	9,6	9,0	20,4	29,4	35,7
Costa Rica	1,2	1,3	1,0	1,1	1,3	1,1
Estados Unidos	24,7	22,3	21,7	7,7	8,2	6,9
Guatemala	15,5	14,5	15,4	15,8	18,1	16,8
Honduras				2,3	2,8	2,8
Inglaterra	15,6	20,3	19,8	17,9		
México	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
Nicaragua	6,3	6,7	7,7	7,6	8,9	8,3
Panamá	12,6	11,8	11,5	11,0	12,8	11,7
República Dominicana	3,3	3,6	4,0	3,6	4,1	3,5
Venezuela				2,8	3,4	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SECMCA, 2015, con información de las superintendencias bancarias.



RESUMEN DE CAPÍTULOS

Panorama ambiental

Síntesis

En materia ambiental Centroamérica muestra una situación paradójica: posee una abundante riqueza natural, pero hace un uso insostenible de sus recursos y su territorio. Además, con ello no ha propiciado mejores condiciones de vida para la población; por el contrario, los patrones de consumo comprometen la disponibilidad futura de los recursos y excluyen del acceso a ellos a importantes grupos y sectores. Esta dinámica genera impactos sociales y económicos, aumenta los riesgos y provoca crecientes conflictos que hacen cada vez más complicada la tarea de los Estados, de gestionar el territorio y el patrimonio, en un marco de mayor desarrollo humano.

La región como conjunto tiene un balance ecológico negativo. En 2011 (fecha del último dato regional disponible), cada centroamericano consumió un 18,2% más de lo que el territorio puede proveer para diversos usos, considerando su capacidad de reposición. Esta brecha era de un 10% en 2007, lo cual demuestra que el patrón de uso de los recursos crece en forma acelerada.

Tres factores sobresalen como causas de esta situación. En primer lugar, la creciente presión sobre la base de recursos naturales que pueden sustentar el desarrollo humano presente y futuro. Segundo, un crecimiento urbano sin la

debida planificación, que genera aumentos constantes en los escenarios de riesgo y en la demanda de servicios sociales y de transporte, así como mayor contaminación y uso inadecuado del suelo urbano. Y por último, una alta vulnerabilidad –socialmente construida– ante la variabilidad y el cambio climáticos. Para enfrentar los desafíos de esta problemática la región tiene una institucionalidad débil y, ante todo, una baja capacidad para traducir en resultados los acuerdos y políticas regionales y nacionales. La sostenibilidad ambiental parece estar bien posicionada en el discurso, pero no en las prioridades políticas y las apuestas productivas de los países.

La energía, factor clave para el futuro de la región, es un ejemplo claro de la tensión entre disponibilidad y uso insostenible de recursos. La huella de carbono (el territorio requerido para absorber las emisiones contaminantes) es el principal componente de la deuda ecológica centroamericana. Las diferencias entre países muestran una relación directa con el índice de desarrollo humano: a mayor desarrollo, más emisiones. Esta situación evidencia que, pese a la riqueza y el alto potencial con que cuenta la región para producir energía con fuentes limpias y locales, la generación y el consumo están centrados en fuentes contaminantes, en

particular derivados de petróleo y leña. La posibilidad de mejorar esta situación se ve limitada por el crecimiento del parque automotor y la falta de sistemas de transporte públicos modernos y eficientes.

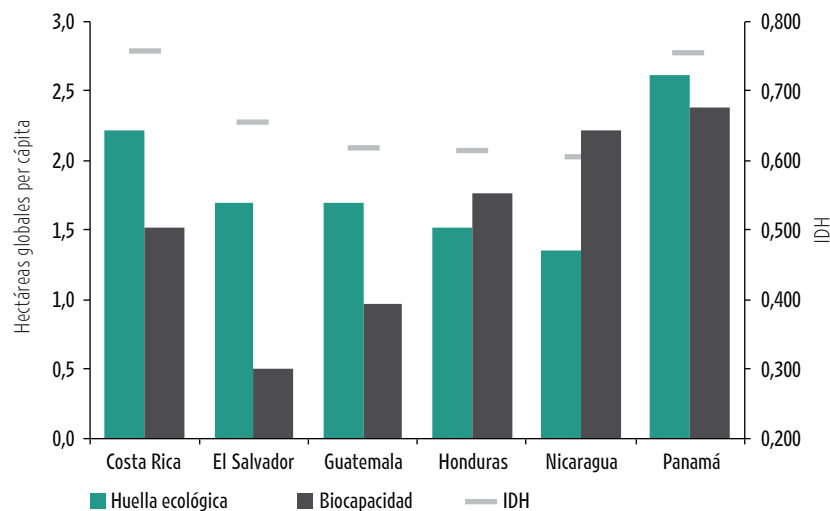
En términos de desarrollo humano, una de las principales tensiones entre la abundancia de recursos y el uso poco sostenible se expresa en el tema del agua, pues existe una oferta amplia y suficiente, pero grandes porcentajes de población no tienen acceso a ella, especialmente en zonas rurales. Además la infraestructura para tratar aguas residuales es mínima, lo que compromete los cuerpos de agua en los que son depositadas, debido a la contaminación, sobre todo en las áreas urbanas.

Para enfrentar estos desafíos es imperativo que los actores sociales, económicos, políticos y la sociedad en su conjunto, tomen conciencia sobre la magnitud y los impactos del deterioro ambiental. De otro modo, en un futuro cercano la región estaría expuesta a crecientes pérdidas y a situaciones que harían inviables actividades productivas y humanas en ciertos territorios y para ciertos grupos de población. En esas condiciones, impulsar el crecimiento económico y mejorar los niveles de desarrollo resultaría imposible.

Hallazgos clave

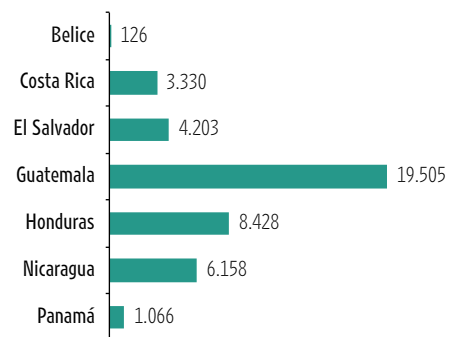
- Centroamérica tiene una creciente deuda ecológica. Según la última medición (publicada en 2015 con datos de 2011), el consumo por persona supera en 18,2% la capacidad del territorio para regenerarse naturalmente. En 2007 la brecha era de 10%.
- La cobertura forestal de Centroamérica es de 39%, mayor que la media mundial y la de las naciones de la OCDE. No obstante, entre 2000 y 2012 disminuyó en todos los países, salvo en Costa Rica.
- En la región –sin considerar a Belice– únicamente el 30% de la población está conectado a sistemas de alcantarillado. La capacidad instalada para el tratamiento de las aguas residuales alcanza el 30% del volumen de las aguas recolectadas por esos sistemas.
- Se estima que, en conjunto, Centroamérica posee el 12% de la diversidad biológica del planeta, aunque solo representa un 2% de su superficie. Sin embargo, ha perdido el 52% de su biodiversidad original. El 34% de esa pérdida se explica por el cambio de uso del suelo.
- El área total de las manchas urbanas configuradas por las ciudades capitales y las áreas periféricas de la región casi se triplicó en los últimos cuarenta años, al pasar de 33.146 hectáreas en 1975, a 92.180 en 2014.
- Se mantiene una alta proporción de los derivados del petróleo en el consumo final de energía (48% en 2013). Las fuentes renovables generan el 63,6% de la electricidad regional.
- Aunque la oferta hídrica por habitante en la región supera los requerimientos mínimos estimados (1.700 metros cúbicos por habitante al año), persisten los problemas de acceso para la población, especialmente la rural.

INDICADORES AMBIENTALES SELECCIONADOS

GRÁFICO 1.11
CENTROAMÉRICAHuella ecológica, biocapacidad e IDH^{a/}, según país. 2011

a/ IDH: índice de desarrollo humano.

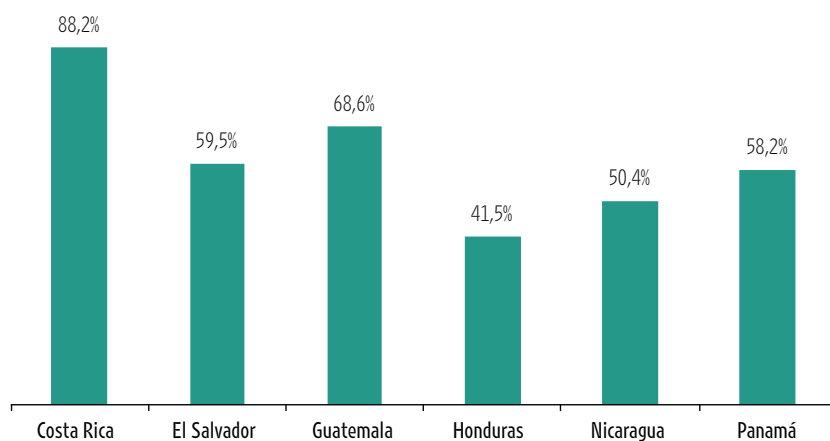
Fuente: Elaboración propia con datos de Global Footprint Network, 2015.

GRÁFICO 1.12
CENTROAMÉRICAConsumo total de leña, por país. 2014
(miles de metros cúbicos)

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2014.

GRÁFICO 1.13
CENTROAMÉRICA

Generación eléctrica con fuentes renovables. 2013

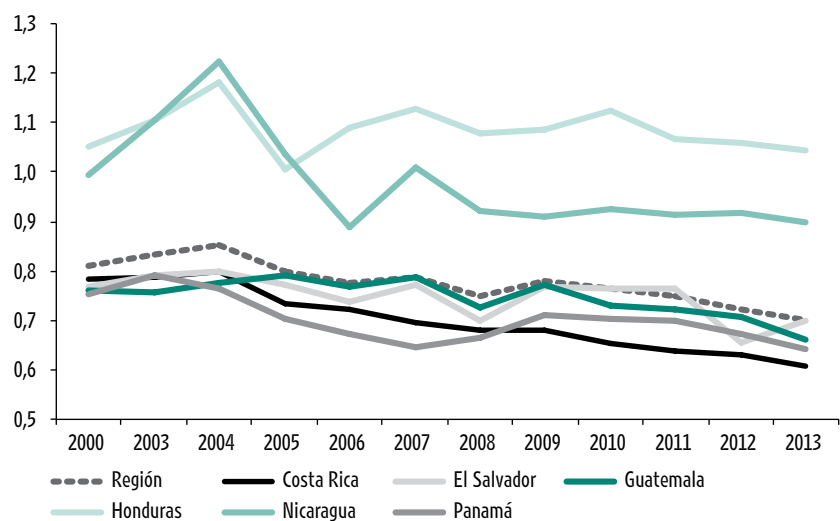


Fuente: Elaboración propia con datos de Ventura, 2015.

GRÁFICO 1.14

CENTROAMÉRICA

Índice de intensidad petrolera^{a/}. 2000-2013
(barriles equivalentes de petróleo por miles de dólares)



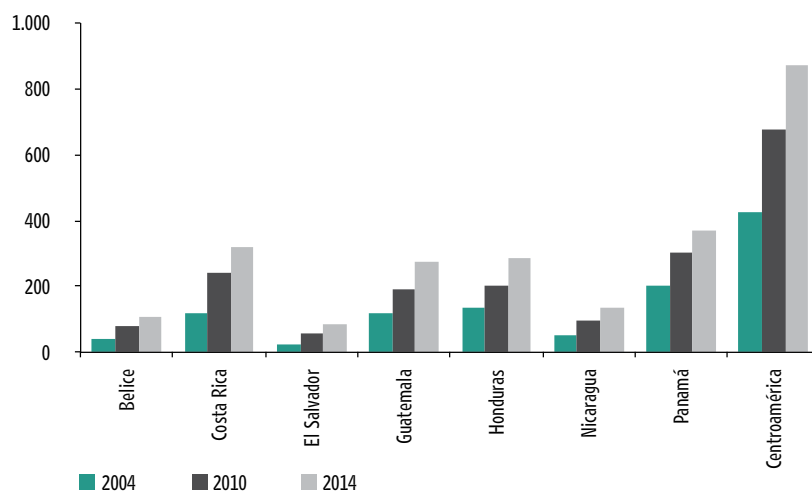
a/ Con base en el consumo final de derivados del petróleo, sin incluir los utilizados en la producción de electricidad.

Fuente: Ventura, 2015, con datos oficiales de los países.

GRÁFICO 1.15

CENTROAMÉRICA

Número de especies globalmente amenazadas, por país.
2004, 2010, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de UICN, 2014.

CUADRO 1.9

CENTROAMÉRICA

Datos sobre el crecimiento urbano de las capitales. 1975-2014

Período	Belice ^{a/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Variación del área de la mancha urbana^{b/}							
1975-1995	135,3	75,8	118,8	95,2	63,1	22,6	169,6
1995-2014	84,2	46,5	33,7	32,2	18,7	96,9	56,9
1975-2014	333,5	157,5	192,5	158,1	93,7	141,4	323,1
Población en el área metropolitana principal como porcentaje del total de población^{c/}							
1975	32,6	21,8	13,9	19,6	10,3	20,5	31,7
1990/1995	26,5		20,4	19		19,8	36,3
2014	21,0	48,8	21,6	19,1	12,5	19,2	44
Variación 1975-2014	-11,6	27,0	7,7	-0,5	2,2	-1,3	12,3
Densidad de población en la ciudad capital (habitantes/km²)^{d/}							
1975		1.187	3.871	2.349			2.273
1995	10	2.077	6.452	4.698	6.122	3.380	3.636
2014	14	3.441	7.074	9.553	11.230	3.900	7.445
Variación 1975/1995-2014	4	2.254	3.203	7.204	5.108	520	5.172

a/ Los datos de población de Belice corresponden a 2000 y 2010.

b/ El dato corresponde a la ciudad capital más la periferia.

c/ Los datos corresponden a los censos de población más cercanos a 1975, 1995 y 2014. El área metropolitana incluye la ciudad capital más las zonas de alta densidad de su entorno.

d/ Los datos de población corresponden a aglomeraciones urbanas principales que incluyen las ciudades capitales más la periferia, calculadas por la División de Población de la ONU. Los datos de superficie fueron tomados de Demographia, 2016, excepto en el caso de Belice, cuya fuente de información es el Instituto de Estadística de Belice y los datos población y superficie corresponden al distrito Cayo, donde se ubica la ciudad de Belmopán. Para Nicaragua la fuente es el Inide y los datos de población y superficie corresponden al municipio de Managua.

Fuente: Orozco et al., 2015 y Cepal, 2015a.



RESUMEN DE CAPÍTULOS

Panorama político

Síntesis

Durante el período 2011-2015 la democratización en Centroamérica perdió impulso y en algunos casos muestra preocupantes señales de retroceso. Veinticinco años después de la última transición, la democracia no ha logrado consolidarse y persisten las debilidades crónicas de los Estados para brindar servicios básicos a la población. En este escenario reaparecen “viejos fantasmas” que amenazan la libertad, la paz y los derechos humanos, en una región que no hace mucho sufrió graves violaciones en esos ámbitos. Hoy el gran desafío es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia social y la inestabilidad política.

Los abusos en el ejercicio del poder y la erosión de la convivencia ciudadana amenazan la frágil estabilidad política de la región. Aunque el Istmo alberga la democracia más antigua de América Latina, en varios países la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico ha abierto la puerta a la militarización en aras de la

seguridad ciudadana, mientras subsiste la crónica debilidad de los sistemas de administración de justicia y se detectan nuevos y graves casos de corrupción. Todo ello plantea riesgos para el ejercicio democrático del poder. El aumento en el tamaño y el equipamiento de los ejércitos puede afectar la vigencia y tutela efectiva de los derechos humanos, si paralelamente no se fortalecen las instituciones del Estado de derecho.

Si bien en los últimos años hubo avances en materia de administración de justicia, transparencia y rendición de cuentas, estos fueron insuficientes para resolver problemas estructurales asociados a la debilidad de los Estados, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y las dificultades para tutelar efectivamente los derechos humanos. Los principales indicadores políticos internacionales reportan deterioro o estancamiento en la mayoría de los países centroamericanos.

Los partidos políticos, actores centrales en las democracias, son estructuras débiles, a las que se les dificulta mantenerse

activas más allá de los períodos electorales, lo que propicia el transfuguismo legislativo y limita su quehacer casi exclusivamente al trabajo de sus bancadas parlamentarias.

La caída en el índice de apoyo a la democracia en años recientes sugiere que los sistemas políticos de Centroamérica no están logrando dar respuestas satisfactorias a las demandas de representación, participación, transparencia, justicia y, en general, a las expectativas de bienestar y desarrollo de la población. La persistente protesta social refleja esa insatisfacción. Los Estados siguen mostrando una crónica incapacidad para tener presencia y pleno control en sus territorios. Ello limita los márgenes de maniobra para enfrentar la operación del narcotráfico y el crimen organizado, que se manifiesta de manera diferenciada a lo interno de los países.

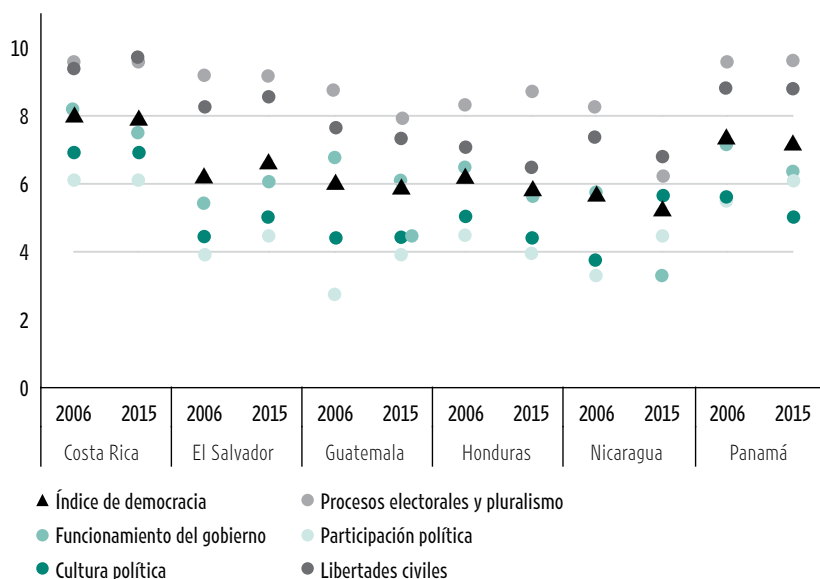
Hallazgos clave

- Los comicios presidenciales en Centroamérica son cada vez más disputados. Con excepción de Nicaragua, en la última elección los partidos ganadores en primera ronda lo hicieron con una ventaja inferior a diez puntos porcentuales. Los márgenes más estrechos fueron los de Costa Rica y El Salvador en 2014. La presidenta y los presidentes electos en el período 2010-2014, salvo en Nicaragua, no contaron con mayorías legislativas de sus partidos.
- El gasto militar por persona aumentó entre 2004 y 2014. En Honduras, pasó de 9,0 a 30,7 dólares, y en El Salvador se elevó de 26,8 a 41,0 dólares. En Nicaragua y Guatemala el monto destinado en 2014 fue menor: 13,4 y 16,6 dólares, respectivamente.
- De los 69 comunicados públicos sobre Centroamérica emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el período 2009-2014, el 68% estuvo relacionado con limitaciones a la libertad de expresión, seguidos por el acceso a garantías judiciales y la impunidad (14%) y hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (6%).
- En 2015 en varios países se incrementaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas motivadas por ella (especialmente en Guatemala, Honduras y Panamá). La lucha contra la corrupción ha sido estimulada por la creación de canales institucionales, el periodismo investigativo y el trabajo de organizaciones civiles.
- Entre 2010 y 2014 la violencia homicida se redujo en todo el Istmo. Guatemala, Nicaragua y Panamá lograron reducciones en todos los años analizados, mientras que en El Salvador, en 2014, la tasa de homicidios aumentó a 61 por cada 100.000 habitantes, un nivel solo superado por Honduras, el país más violento de la región, con una tasa de 66.
- La protesta pública es un mecanismo no institucional de participación ciudadana. Entre 2008 y 2013 se registró un total de 14.122 acciones colectivas. La mayoría de ellas se dio en Nicaragua (3.410), seguida por Costa Rica (2.776). Los sectores que más se manifiestan son los trabajadores (29%) y los grupos de vecinos (15%).

INDICADORES POLÍTICOS SELECCIONADOS

GRÁFICO 1.16

CENTROAMÉRICA

Índice de democracia^{a/}. 2006 Y 2015

a/ La escala va de 0 a 10. Los valores de 8 a 10 identifican democracias plenas, de 6 a 7,9 democracias imperfectas, de 4 a 5,9 regímenes híbridos y de 0 a 3,9 regímenes autoritarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del índice de democracia de The Economist Intelligence Unit.

CUADRO 1.10

CENTROAMÉRICA

Apoyos legislativos de los presidentes en las dos últimas elecciones legislativas

País	Penúltima elección		Última elección	
	Partido del presidente	Porcentaje de escaños	Partido del presidente	Porcentaje de escaños
Costa Rica	Liberación Nacional	42,1	Acción Ciudadana	22,8
El Salvador	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	41,7	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	36,9
Guatemala	Patriota	36,1	Frente de Convergencia Nacional	15,8
Honduras	Nacional	55,5	Nacional	37,5
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	42,2	Frente Sandinista de Liberación Nacional	69,2
Panamá ^{a/}	Cambio Democrático	19,7	Panameñista	16,9

a/ En Panamá las dos últimas elecciones presidenciales (2009 y 2013) han sido ganadas por alianzas partidarias. Se reportan los diputados electos por el partido al cual pertenece el Presidente. La Alianza por el Cambio logró el 59,2% de las curules en 2009 y Pueblo Primero obtuvo el 18,3% de los diputados en 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de Costa Rica, El Salvador y Panamá. En el caso de Guatemala los datos provienen del Tribunal Electoral (2011) y el Congreso Nacional (2015); en el de Honduras, del Congreso Nacional y en el de Nicaragua, de Ipade, 2012.

CUADRO 1.11

CENTROAMÉRICA

Gasto militar. 2004-2014
(millones de dólares constantes de 2011)

												Tasa de crecimiento 2004-2014
País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	(porcentajes)
El Salvador	211	212	221	229	224	228	237	256	269	260 ^{a/}	253 ^{a/}	19,8
Guatemala	182	146	170	168	182	170	187	197	218	233	234	28,3
Honduras	94 ^{a/}	92 ^{a/}	106	126	156	175	181	200	183	224	234	149,1
Nicaragua	44	44	46	46	44	43	46	51	69	82	79	80,1
Total	531	494	544	568	605	617	651	705	738	798	800	50,6

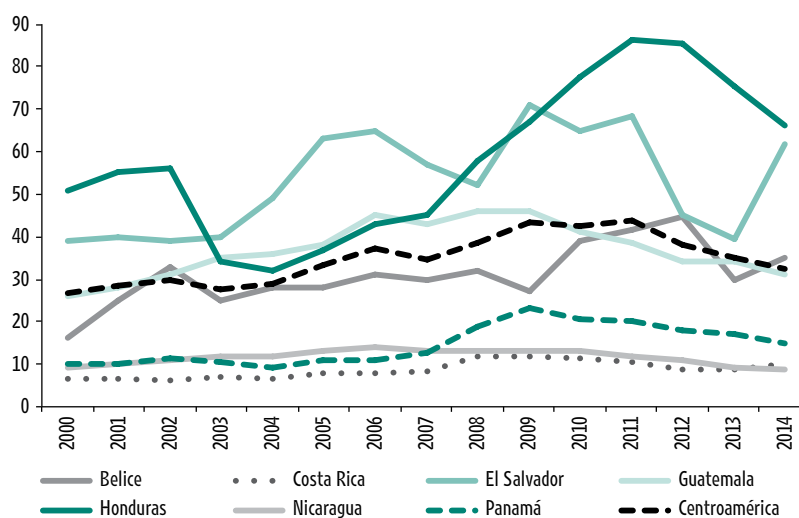
a/ Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 e información de la base de datos de gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri, por su sigla en inglés).

GRÁFICO 1.17

CENTROAMÉRICA

Tasas anuales de homicidios. 2000-2014
(por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos policiales o judiciales de cada país y el Banco Mundial.

CUADRO 1.12

CENTROAMÉRICA

Presupuesto del Poder Judicial^{a/} por habitante. 2010-2015
(dólares)

País ^{b/}	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2014-2015 (porcentajes)
Costa Rica ^{c/}	83,2	96,5	106,6	113,9	117,4	133,1	60,0
El Salvador	31,1	33,3	36,1	38,6	39,9	41,4	33,1
Guatemala	9,4	9,7	11,1	12,1	12,0	11,8	25,5
Honduras	10,4	10,8	11,4	11,1	11,0	10,4	0,4
Nicaragua	10,0	10,8	12,0	12,7	13,9	14,6	46,4
Panamá	20,2	22,6	28,1	28,0	26,7	30,2	49,4

a/ Instituciones analizadas: en Costa Rica y Honduras: Poder Judicial; en Nicaragua: Corte Suprema de Justicia; en El Salvador y Panamá: Órgano Judicial, y en Guatemala: Organismo Judicial.

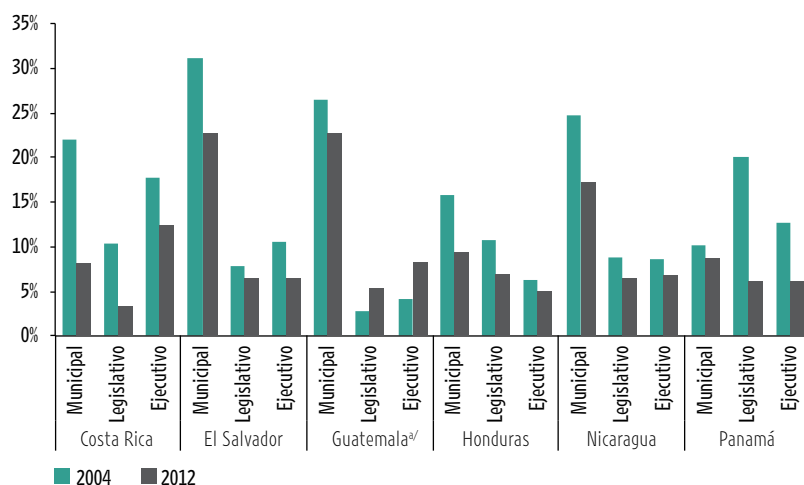
b/ Todos los presupuestos comprenden las partidas destinadas a la administración del Poder Judicial. En algunos países se incluyen también partidas para órganos de apoyo como los siguientes: Costa Rica: Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Medicatura Forense (adscrita al OIJ), Departamento de Atención de Víctimas y Testigos y las pensiones de los ex empleados del Poder Judicial; El Salvador: Instituto de Medicina Legal; Honduras: Dirección Nacional de Defensa Pública, Dirección de Contraloría del Notariado; Nicaragua: Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Programa de Inscripciones y Certificaciones; Panamá: Dirección de Escuela Judicial, Instituto de Defensoría de Oficio, Departamento de Asistencia Legal Gratuita para Víctimas del Delito.

c/ Para efectos de comparación entre los países, del presupuesto del Poder Judicial de Costa Rica se excluyó la partida correspondiente al Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de los países, tipo de cambio del Consejo Monetario Centroamericano y datos de población de Cepal.

GRÁFICO 1.18

CENTROAMÉRICA

Participación ciudadana, según espacio institucional. 2004 Y 2012

a/ En el caso de Guatemala, la encuesta de 2004 no incluyó las categorías de ejecutivo y municipal, por lo que los datos que se presentan corresponden a los resultados de 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de Lapop 2004-2012.



RESUMEN DE CAPÍTULOS

Integración regional

Síntesis

Entre 2011 y 2014 la institucionalidad regional no enfrentó sobresaltos como las crisis políticas o la recesión económica internacional que impactaron su acción a finales de la década pasada. Pese a este más favorable contexto, no hubo avances significativos en el proceso de integración: no se encontró evidencia de que los Estados miembros hayan tomado iniciativas relevantes para profundizar las políticas integracionistas, ni para modificar la estructura de la institucionalidad regional.

Durante el período analizado se distinguen dos ciclos. El primero, que abarca los años 2011 y 2012, tiene un balance positivo, pues se caracterizó por el diseño de planes de acción, la definición de premisas para la reforma institucional y el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), que logró atraer la atención y posicionar de nuevo a Centroamérica en el contexto global y dentro de las prioridades geopolíticas de socios estratégicos como Estados Unidos y Europa. En el segundo

ciclo, que comprende el bienio 2013-2014, el dinamismo de los años anteriores decayó, debido a la contracción en los flujos de cooperación internacional y un énfasis de los países en sus propias agendas.

Ahora bien, esa pérdida de dinamismo no significa que la institucionalidad regional esté paralizada. Existen procesos exitosos en áreas clave (energía y pesca, por ejemplo) e incluso es difícil identificar alguna temática en la que no haya un espacio de coordinación intergubernamental. Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma complementaria a los esfuerzos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, lo logrado no contrarresta los déficits que arrastran los órganos del SICA y las carencias de liderazgo y compromiso efectivo de los países.

¿Por qué la integración centroamericana no despega, pese a ser uno de los modelos integracionistas más antiguos y consistentes del mundo? Las causas son múltiples, pero un buen punto de

partida es reconocer que la integración es un proceso político que descansa en las acciones de los Estados nacionales, los cuales deben definir su rumbo, velocidad y alcance, así como cumplir los compromisos que asumen. Si los Estados no se involucran en el diseño y ejecución de las políticas de más amplio alcance, seguirán siendo débiles las capacidades de la institucionalidad regional, soporte burocrático y ejecutor de esos acuerdos. Debido a esa falta de involucramiento, las entidades del SICA han sido poco eficientes para propiciar las condiciones materiales y políticas que requiere la concreción de los mandatos aprobados por los países miembros. Existe un círculo vicioso entre la baja capacidad infraestructural de los Estados para cumplir sus acuerdos regionales, la volatilidad política de los cambios de gobierno, la contracción en los flujos de cooperación internacional y una institucionalidad regional que queda debiendo resultados en su gestión.

Hallazgos clave

- La reforma de la institucionalidad regional fue un tema central en las cumbres de presidentes celebradas entre 2010 y 2014, de las cuales emanaron 71 mandatos en esa materia.
- De una muestra de 43 órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 60% no publicó informes de labores en su portal de internet en algún año del período 2010-2014. Entre los que sí lo hicieron, no todos mantienen esa práctica.
- De los 249 proyectos de cooperación registrados en el Sicor entre 1992 y 2014, la mayoría recibe fondos provenientes de Europa (66%, equivalente a poco más de 686 millones de dólares). Otros donantes de importancia son la República de China (Taiwán, 12%), Estados Unidos (6%), el Banco Interamericano de Desarrollo (3%) y Japón (3%).
- 21 entidades del SICA cuentan con 1.391 funcionarios, la mayoría con poca estabilidad laboral y asimetrías en cuanto a sus beneficios y derechos.
- Entre 2011 y 2014 no se creó ninguna instancia regional nueva.
- El reconocimiento internacional del SICA se ha incrementado mediante la incorporación de Estados observadores, que en la actualidad suman veintitrés. Dieciséis de ellos fueron admitidos entre 2010 y 2014; diez son regionales y seis extrarregionales.
- Diversas resoluciones confirman la aplicabilidad del derecho comunitario por parte de tribunales nacionales en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Ello faculta al juez nacional para actuar como juez comunitario ante la eventual necesidad de aplicar la normativa supranacional.

INDICADORES DE INTEGRACIÓN REGIONAL SELECCIONADOS

CUADRO 1.13

SICA

Presupuesto de funcionamiento^{a/} de algunas instituciones regionales en relación con las cuotas asignadas a los países miembros. 2014
(dólares)

Institución ^{b/}	Cuota actual	Presupuesto 2014	Relación presupuesto/cuota
Secretaría Ejecutiva Cepredenac ^{c/}	180.000	879.438	4,89
ICAP ^{c/}	510.000	2.396.050	4,70
Secretaría Ejecutiva CCAD	160.000	623.180	3,89
Sisca	200.000	803.139	4,02
Secretaría Ejecutiva Comisca	104.000	546.506	5,25
Secretaría General CECC	120.000	328.720	2,74
Secretaría General SICA	2.300.000	2.787.721	1,21
Secretaría Ejecutiva CAC	360.000	455.692	1,27
Sitca	144.000	186.640	1,30
Sieca	3.000.000	3.034.232	1,01
Secretaría Ejecutiva Cosefin ^{d/}	175.000	175.000	1,00
Secretaría Ejecutiva Commca	105.000	153.942	1,47
Focard-APS	128.000	96.004	0,75
Total	7.486.000	12.466.264	1,67

a/ El presupuesto de funcionamiento refiere a los costos mínimos de operación para mantener la entidad abierta; por lo tanto, no se incluyen los presupuestos de proyectos específicos que se desarrollan con apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo el Cepredenac, para el cual se reporta un presupuesto de funcionamiento de 879.438 dólares en 2013, estaba ejecutando en ese mismo año proyectos de cooperación por más de cuatro millones de dólares.

b/ Cepredenac: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central; ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública; CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Sisca: Secretaría de la Integración Social Centroamericana; Comisca: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana; CECC: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano; Sitca: Secretaría de Integración Turística Centroamericana; Sieca: Secretaría de Integración Económica Centroamericana; Cosefin: Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana; Commca: Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana; Focard-APS: Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento.

c/ No incluye a Belice y República Dominicana.

d/ No incluye a Belice.

Fuente: Pairca II y SG-SICA, 2015.

CUADRO 1.14

SICA

Cantidad de proyectos administrados por las instituciones y secretarías, según temas y entidades ejecutoras. 1992-2014

Institución	Ambiental	Económico	Educación y cultura	Político	Seguridad	Social	Total general
SG-SICA	2	4		14	7	6	33
Cepredenac	22						22
CTPT ^{a/}	22						22
CCAD	19						19
Sieca	1	17					18
Sisca						17	17
Cenpromype		17					17
Ospesca		16					16
CECC			11				11
Comisca						10	10
Csuca	5	1	4				10
Sitca		10					10
Incap			3			6	9
CRRH	7						7
SECMCA ^{a/}		6					6
Otras ^{b/}	3	6	3	3	2	5	22
Total general	81	77	21	17	9	44	249

a/ CTPT: Comisión Trinacional del Plan Trifinio; SECMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

b/ Se suman once entidades que ejecutaron menos de cinco proyectos en el período, a saber: Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa), Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-Commca), Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica (MRREE-CA), Ministerios de Salud de Centroamérica (MSCA), Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Centro de Estudios para el Futuro (CEF), Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (Cefof), Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y Secretaría Ejecutiva del Plan Trifinio (SE-PT).

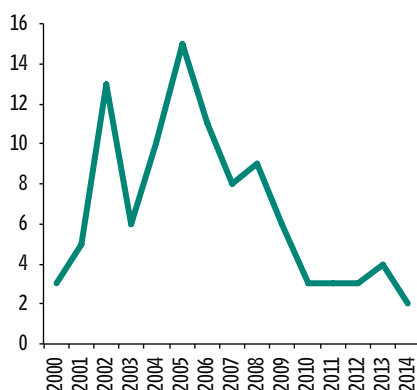
Fuente: Segura, 2015, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

GRÁFICO 1.19

SICA

Reuniones presidenciales.

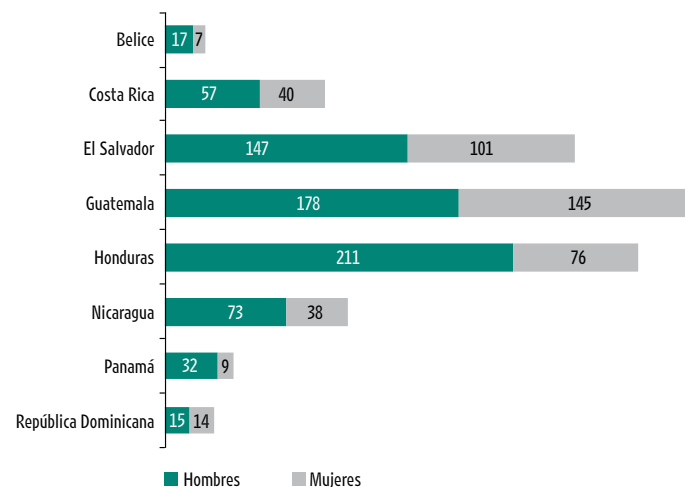
2000 Y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2011 y Sieca-SICA, 2016.

GRÁFICO 1.20

SICA

Personal de órganos y consejos del SICA^{a/}, según nacionalidad^{b/}. 2013

a/ Incluye veintitún órganos regionales, a saber: CCAD, CCP, Cenpromype, Cepredenac, Cocatram, Cocosna, Comisca, Comtelca, CRIE, CRRH, Csuca, EOR, ICAP, Incap, Parlacen, SE-CAC, SECMCA, SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca.

b/ No incluye a dos personas (un hombre y una mujer) que tienen otras nacionalidades.

Fuente: SG-SICA, 2013.

CUADRO 1.15

SICA

Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 1992-2014

Proyecto y entidades ejecutoras	Fecha de cierre	Fuente de financiamiento	Estado	Monto total (dólares)
Medio ambiente: CCAD y Cepredenac				
Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del tratado de libre comercio con Estados Unidos		Estados Unidos	Finalizado	17.964.393
Alianza en energía y ambiente con Centroamérica	2003	Unión Europea, Finlandia, Austria	En proceso de cierre	24.500.000
Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental (Prevda)	2010	Unión Europea	Finalizado	20.168.585
SG-SICA				
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica (Presanca)	2010	Unión Europea	Finalizado	15.960.000
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (Pairca)	2009	Unión Europea	Finalizado	21.080.000
Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, fase 2013-2015	2013	Finlandia, Holanda	En ejecución	18.593.852
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica, fase II (Presanca II)	2010	Unión Europea, España, PNUD, Finlandia	En ejecución	32.067.500
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana, fase II (Pairca II)	2009	Unión Europea	En ejecución	20.250.000
Programa de desarrollo local integral transfronterizo en el golfo de Fonseca (Golfonseca)	2012	Unión Europea	En ejecución	26.800.000
Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	2013	Unión Europea	En ejecución	18.760.000
Integración económica: Sieca y Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)				
Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas (Adapcca)	2010	Unión Europea	Finalizado	16.086.660
Programa regional de apoyo a la calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica (Pracams)	2010	Unión Europea	En ejecución	31.725.000
Programa trinacional de desarrollo sostenible de la cuenca alta del río Lempa	2001	GIZ-Alemania, Noruega-BID, Fondo Japón-BID, Fondo España-BID, Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras	Finalizado	16.000.000

Fuente: Segura, 2015, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a agencias cooperantes.



RESUMEN DE CAPÍTULOS

El dilema estratégico de la educación en Centroamérica

Síntesis

Este capítulo analiza en profundidad el tema de la educación en Centroamérica. Aporta información amplia y novedosa sobre la situación y los desafíos en esta materia, desde una perspectiva regional. Su premisa básica es que un amplio acceso de las personas a una educación pertinente y de calidad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los países de la región eleven la productividad de sus economías, mejoren la equidad social e impulsen la habilitación ciudadana que, a su vez, lleva al fortalecimiento de la democracia.

Se abordó el tema con una perspectiva práctica: si impulsar el acceso universal a una educación de calidad es un imperativo para el desarrollo humano y un compromiso internacional adquirido por los países del Istmo, y si en las próximas décadas Centroamérica tendrá la proporción de personas en edad productiva más alta de su historia, ¿cómo mejorar rápidamente la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en un contexto regional caracterizado por una baja capacidad fiscal para incrementar los niveles de inversión pública y poca voluntad para ajustar las políticas educativas?

La información recopilada para esta entrega del *Estado de la Región* justifica ampliamente la conveniencia de abrir el debate sobre este dilema. Es necesario buscar soluciones viables y duraderas para revertir las tendencias actuales que mantienen a la región en un círculo

vicioso de bajos niveles de crecimiento económico y desarrollo humano, sustentados por una baja productividad y una alta incidencia de la pobreza. Mientras las ocupaciones que más aportan a la productividad y a los ingresos de las familias son las que demandan algo más que educación secundaria, más del 80% de la fuerza laboral se desempeña en ocupaciones elementales y de calificación media, con secundaria incompleta, y la escolaridad promedio de cerca del 60% de la población económicamente activa es de seis años o menos, lo que resulta del todo insuficiente para enfrentar los desafíos de la transición demográfica.

La situación es aún más crítica si se considera que en 2014 seis de cada diez jóvenes de entre 15 y 24 años estaban excluidos del sistema educativo. Particularmente graves son los casos de Guatemala y Honduras, donde cerca de dos terceras partes de los jóvenes no estudian ni trabajan, o solo trabajan. Estos dos países concentran el 56% de la población regional de 15 a 24 años, de modo que su desempeño afecta los resultados del Istmo en su conjunto y limita las oportunidades de desarrollo de un total de 5,4 millones de jóvenes que hoy están fuera de las aulas. Desde esta perspectiva, su atención adquiere un carácter prioritario y estratégico para Centroamérica.

Si bien invertir en las personas es clave para una región cuya principal riqueza es su gente, este Informe muestra que,

pese a los incrementos que ha tenido la inversión social en los últimos años, el gasto que la mayoría de los países destina a la educación sigue siendo bajo con respecto al promedio de América Latina, los países de la OCDE y el mundo. A la postre, los resultados no solo son coberturas insuficientes, sino también sistemas educativos con profundas desigualdades internas y baja calidad, tal como lo confirma el desempeño de los estudiantes centroamericanos en las recientes pruebas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce), de la Unesco.

Durante el período 2000-2014 la región logró mejoras en la mayoría de los indicadores educativos. Aunque el ritmo de progreso y la situación actual de los países son distintos, en la evolución reciente de todos (o casi todos) ellos se observan elementos comunes, como los siguientes:

- La educación está más presente en el discurso público, lo que ha facilitado un mayor financiamiento y cierta mejoría en los indicadores de desempeño.
- Los documentos de política educativa no definen metas claras, plazos de cumplimiento, recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren el logro de los objetivos propuestos.

- Las tasas de cobertura de la educación primaria son elevadas, casi universales, pero se reducen significativamente en preescolar y secundaria, sobre todo en la secundaria alta o educación diversificada.
- Los resultados de las pruebas Tercer alertan sobre la baja calidad de la educación en primaria, pues la mayoría de los estudiantes de tercer y sexto grados de los países centroamericanos evaluados (todos excepto Belice y El Salvador) se ubicó en los niveles más bajos de rendimiento.
- Más de la mitad de los jóvenes de 15 a 24 años está fuera del sistema educativo y buena parte de ellos se dedica a trabajar en puestos de baja calidad y remuneración.

Más allá de estos factores compartidos, como se dijo, la situación varía significativamente entre un país y otro, realidad que está determinada no solo por la magnitud del esfuerzo realizado en la última década y media, sino también por sus puntos de partida al inicio del presente siglo y las respectivas dinámicas poblacionales. Por ejemplo, mientras en Costa Rica y Panamá el período de bono demográfico concluirá en 2020, El Salvador tendrá diez años más (hasta 2030), en Honduras, Nicaragua y Belice se ampliará hasta 2035 y en Guatemala hasta 2050.

Además existen notables brechas en la inversión y la inclusión educativas entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de los países, por el otro. Las naciones que más invierten son las que tienen mayores coberturas y menores proporciones de población excluida. Así, en Costa Rica y Panamá alrededor de la mitad de las y los jóvenes de 15 a 24 años se dedica exclusivamente a estudiar, en tanto que en Guatemala y Honduras lo hace apenas cerca de una cuarta parte. El Salvador y Nicaragua están en una situación intermedia, con un 44% que solo estudia.

Las diferencias en cobertura, aprobación y abandono escolar son aún mayores a lo interno de los países, especialmente entre las zonas rurales y las urbanas, pero también entre el centro y las áreas costeras y fronterizas. Si no se logra reducir

o cerrar esas brechas, será difícil avanzar en los indicadores agregados a nivel nacional, cumplir con los compromisos internacionales y alcanzar los objetivos de mayor desarrollo y bienestar para la población.

Esta diversidad, sin embargo, no implica que la posición de cada país es única, excepcional, y que, por tanto, en materia de educación existen seis realidades distintas en Centroamérica. Por el contrario, las situaciones y perspectivas de las naciones del Istmo pueden agruparse en tres “situaciones estratégicas de educación”.

Una situación estratégica no describe exactamente a un país en particular, sino rasgos fundamentales, estilizados, de una realidad que pueden ser compartidos por varias naciones. El análisis basado en este recurso facilita la comprensión de la evolución educativa desde una perspectiva comparada, a partir de los elementos comunes y las diferencias entre los países, con visión de conjunto y no de manera aislada, para valorar los márgenes de maniobra y esfuerzos que las autoridades educativas de cada nación enfrentan y el tipo de desafíos que deben resolver.

La primera situación estratégica es propia de un sistema educativo maduro, con una base de financiamiento amplia y logros en materia de acceso. Este sistema educativo no ha resuelto, sin embargo, tres problemas importantes: ofrecer servicios de alta calidad, universalizar la enseñanza secundaria y elevar el perfil educativo de la fuerza laboral. Para alcanzar esas metas tiene un margen de maniobra temporalmente limitado, pues el período de bono demográfico se agotará en la presente década.

En estas circunstancias, los avances dependen, ante todo, de un uso más eficiente y eficaz de los actuales recursos técnicos y financieros del sistema, pues es poco probable que se den expansiones futuras en la inversión sectorial. Elevar la calidad de la educación implicará la combinación de múltiples y diversas acciones, como mejorar la formación docente, revisar los programas de estudio y los métodos de enseñanza, y fortalecer las condiciones materiales (infraestructura y recursos didácticos) de los centros educativos y los sistemas de evaluación, entre

otras. El país que más se acerca a esta situación es Costa Rica.

La segunda situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos que aquí se denominan “mixtos”, dado que combinan rasgos propios de la primera situación, con menores logros y capacidades institucionales. La inversión, las coberturas y la calidad son más bajas. Esto hace que sea mayor el esfuerzo necesario para mejorar los indicadores de desempeño educativo y cumplir con los compromisos internacionales en esta materia. No obstante, a diferencia de los sistemas maduros, en este caso los márgenes de maniobra que brinda la transición demográfica también son mayores, pues la conclusión del bono demográfico no es tan inminente.

Panamá, El Salvador y Belice son las naciones que más se acercan a esta situación (cuadro 1.16). Si bien en algunos ámbitos Panamá exhibe mejores resultados que los otros dos países, en materia de calidad comparte con ellos varios elementos. Además, en años recientes experimentó cierto deterioro en las coberturas, lo cual es preocupante dado el poco tiempo que le queda antes de que finalice el bono demográfico. En esta situación, los retos para elevar la calidad de la educación son mayores que en el primer caso, pues la proporción de personal docente con formación universitaria y la demanda de recursos humanos altamente calificados son bastante menores que en los sistemas educativos maduros.

La tercera situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos incipientes, rezagados en todos los ámbitos, tanto en el contexto centroamericano como en el latinoamericano. En estos, una institucionalidad débil y un nivel de desarrollo medio-bajo se correlacionan con una escasa inversión pública, bajos o muy bajos niveles de cobertura, sobre todo en el tercer ciclo y la enseñanza media, y una muy deficiente calidad de la educación. En estas condiciones el esfuerzo que debe hacerse para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación es muy grande. El principal reto es lograr un aumento sustantivo de la inversión, a fin de ampliar decisivamente la cobertura y elevar la calidad

de la educación. También son necesarias acciones de política económica que generen una demanda material para la reforma educativa.

En el contexto socioeconómico hay factores que incentivan una reforma educativa, pero también otros que la desalientan. Por una parte, las autoridades tienen un margen de maniobra más amplio para introducir ajustes, debido a que los países se encuentran en etapas relativamente tempranas de la transición demográfica. Sin embargo, la concentración de las actividades económicas y el empleo en sectores de baja productividad no ofrecen, en el corto plazo, las condiciones necesarias para expandir de modo significativo los horizontes de crecimiento económico y desarrollo.

Los países que más se aproximan a la tercera situación estratégica, aunque no plenamente, son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

No hacer nada distinto, más allá de plantear nuevos discursos sobre la reforma educativa y suscribir nuevos compromisos internacionales, significaría perpetuar las tres situaciones estratégicas antes descritas. En la primera de ellas, “más de lo mismo” permitiría al sistema educativo costarricense mantenerse como el referente de mejor desempeño en el contexto centroamericano, pero lo colocaría en una posición cada vez más rezagada en el plano internacional, ya que otros

países que estaban en similares o peores condiciones emprendieron reformas educativas y aceleraron su ritmo de progreso. De acuerdo con Nübler (2014), pese a su importante y continuada inversión en este campo, Costa Rica tiene una estructura de logro educativo de “medio faltante” (*missing middle*) que reduce las posibilidades de un desarrollo industrial amplio, debido a los pobres resultados de la enseñanza secundaria y la insuficiente oferta de recursos humanos con formación técnica.

En la segunda situación estratégica, mantener el mismo rumbo alejaría a los sistemas educativos de la posibilidad de igualar el desempeño de Costa Rica, el referente centroamericano. Además, como ese país no es particularmente destacado en el plano internacional, ello implicaría, a su vez, una ampliación de las brechas educativas con respecto a América Latina y el mundo.

En la tercera situación estratégica, caracterizada por sistemas educativos incipientes, no emprender acciones significaría perpetuar un “equilibrio de bajo nivel”, es decir, el círculo vicioso entre la falta de acceso, la expulsión del sistema, la baja calidad educativa y el rezago económico y social. La falta de oportunidades seguiría dinamizando los flujos de emigración extrarregional en busca de mejores condiciones laborales y para huir de la violencia y la criminalidad. Dado

que los países que se encuentran en esta situación son los más grandes y poblados del Istmo, su mal desempeño implicaría ralentizar el desarrollo de la región en su conjunto. Para estas naciones, las posibilidades de lograr un desarrollo incluyente quedan prácticamente cerradas si no hay un profundo ajuste en los sistemas educativos durante el período de bono demográfico.

En resumen, en el contexto regional, “más de lo mismo” o “no hacer nada nuevo” implicaría agudizar los problemas de pobreza, exclusión y violencia social que este Informe documenta en detalle y ubicaría a Centroamérica en una posición de mayor rezago frente al resto de América Latina y otras regiones del mundo. Además ampliaría las ya profundas brechas intrarregionales, no tanto por el rápido progreso de los países que tienen mejor desempeño, sino por la postergación de los más rezagados. La necesidad de actuar con sentido de urgencia para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en un contexto fiscal tan complejo como el que hoy tiene el Istmo, coloca el protagonismo en los sistemas políticos nacionales y sus Estados. La institucionalidad de la integración puede ser una herramienta complementaria, que provea espacios de encuentro para el intercambio y el apoyo recíprocos, en el esfuerzo por alcanzar esos objetivos.

CUADRO 1.16

CENTROAMÉRICA

Situaciones estratégicas de los países en materia educativa y principales retos

Situación estratégica	Países que más se aproximan	Principales retos
Sistemas educativos maduros	Costa Rica	Mejorar la calidad de la educación y crear empleos que demanden altas credenciales educativas, con los niveles actuales de inversión.
Sistemas educativos mixtos	El Salvador, Panamá y Belice	Incrementar el financiamiento y mejorar la calidad de la educación, a fin de mejorar y acercar su desempeño al de la primera situación estratégica.
Sistemas educativos incipientes	Guatemala, Nicaragua y Honduras	Aumentar el financiamiento para mejorar la cobertura y lograr niveles básicos de calidad educativa.

Hallazgos clave

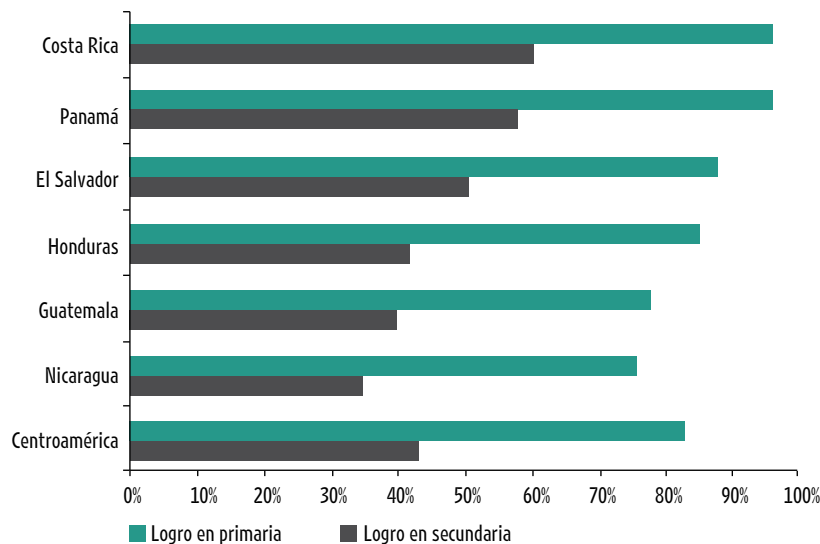
- Los Estados son los principales prestadores de servicios de educación en Centroamérica: el 82,9% de los estudiantes asiste a centros públicos y en el área rural la proporción se eleva al 92,0%. La mayoría de las escuelas y colegios son pequeños (menos de cien alumnos) y se ubican en las zonas rurales (70,1%). El 45,0% de las instituciones imparte educación primaria (44.770), un 34% preescolar (33.921) y el restante 20,0% secundaria (tercer ciclo y educación media, 19.739).
- Las tasas netas de cobertura de la educación primaria son elevadas (más del 80% en todos los países) y en Belice, Costa Rica y Panamá casi universales (mayores al 90%), pero se reducen significativamente en preescolar (menos de 60% en casi todos los países) y secundaria, en especial en la secundaria alta o educación diversificada (menos del 40%).
- Cerca del 60% de las y los jóvenes de 15 a 24 años (5,4 millones) está fuera del sistema educativo y buena parte de ellos (36%) trabaja en puestos de baja calidad y remuneración. Alrededor de una cuarta parte (23%) no estudia ni trabaja y tan solo un 29% se dedica al estudio a tiempo completo.
- Las calificaciones obtenidas por los estudiantes centroamericanos en las pruebas internacionales Terce alertan sobre la baja calidad de la educación primaria en comprensión de lectura, Matemática y Ciencias. Los resultados más preocupantes son los de Matemática, asignatura en la que más de la mitad de los alumnos de tercero y sexto grados se ubicó en el nivel más bajo de rendimiento (excepto en Costa Rica, donde la proporción disminuye a menos del 30%).
- La posibilidad de acceder a puestos de trabajo de calidad se ve limitada por la baja escolaridad: las personas que se desempeñan en ocupaciones elementales y de calificación media tienen menos de secundaria completa, y entre el 50% y el 70% de ellas seis o años menos de educación.
- Pese a los aumentos recientes, la inversión pública en educación sigue siendo baja en relación con el promedio regional de América Latina y el Caribe, los países de la OCDE y el mundo. Además, los valores ajustados por poder de compra muestran profundas brechas intrarregionales; mientras en Costa Rica y Panamá la inversión es de 1.053 y 926 dólares anuales por persona, respectivamente, en Guatemala y Nicaragua es cercana a 200 dólares.

INDICADORES DE EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA SELECCIONADOS

GRÁFICO 1.21

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de la población de 15 a 19 años con primaria completa y de 20 a 24 con secundaria completa. CIRCA 2014

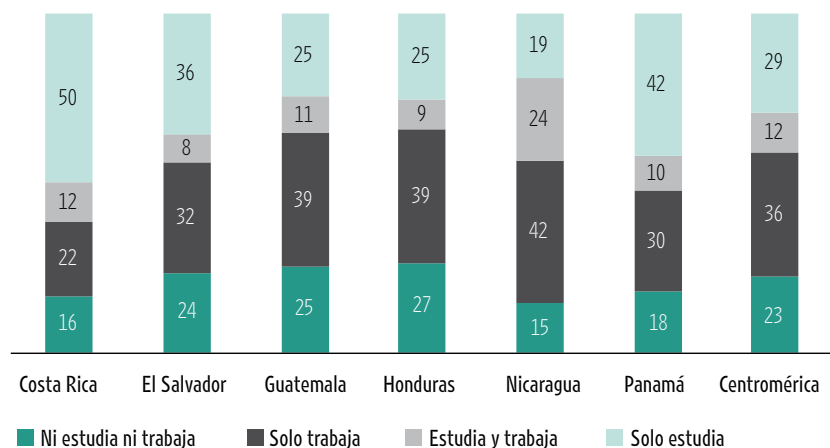


Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los institutos de Estadística de cada país.

GRÁFICO 1.22

CENTROAMÉRICA

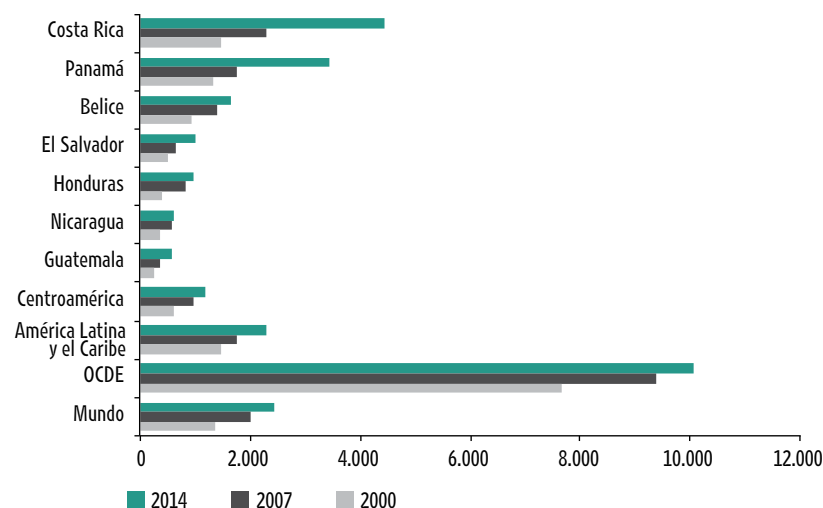
Condición de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años. CIRCA 2014 (porcentajes)



Fuente: Mazzei y Fernández, 2015, a partir de procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 1.23

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES

Inversión en educación^{a/} por persona en edad de asistir^{b/}.2000, 2007 y 2014^{c/}(PPA en dólares internacionales constantes de 2011)^{d/}

a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ La población en edad de asistir considera a las personas de 5 a 20 años.

c/ Para las regiones de América Latina y el Caribe, la OCDE y el mundo el último dato es de 2011.

d/ El PIB por paridad del poder adquisitivo (PPA) es el PIB convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de PPA, lo que permite mejorar la comparación entre países. Se utilizan dólares reales del 2011 para hacer más preciso el contraste en el tiempo.

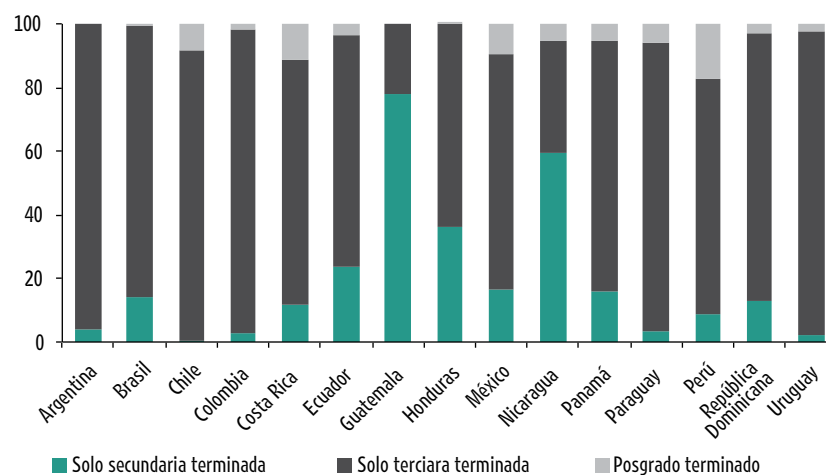
Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Hacienda o Finanzas de cada país, Unesco y el Banco Mundial.

GRÁFICO 1.24

AMÉRICA LATINA

Docentes de tercer grado, según el nivel educativo que completaron. 2013

(porcentajes)



Fuente: Treviño et al., 2015.

CUADRO 1.17

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Tasas brutas de matrícula, por nivel educativo y variación promedio anual. 2005-2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Educación media	
	Tasa	Variación	Tasa	Variación	Tasa	Variación
Belice	49,1	2,0	97,1	0,8	63,1	0,8
Costa Rica	76,1	0,9	101,1	1,0	80,6	2,7
El Salvador	67,8	1,2	92,4	1,3	49,5	0,0
Guatemala	63,6	0,6	68,4	1,5	38,0	0,9
Honduras	34,2	0,2	66,0	0,4	43,9	0,9
Nicaragua	57,5	0,6	82,3	1,2	35,8	0,6
Panamá	67,7	1,0	89,1	0,9	50,5	0,0
Centroamérica	59,4	0,9	85,2	1,0	51,6	0,8
América Latina y el Caribe	76,5	1,4	104,1	0,5	79,5	0,8
OCDE	82,5	0,9	106,4	0,4	98,6	0,8
Mundo	53,8	1,4	85,0	0,8	65,6	1,8

Fuente: Elaboración propia con base en las tasas de cobertura de los ministerios de Educación de cada país.

CUADRO 1.18

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: nivel de desempeño en matemática, según nivel educativo y país. 2013
(porcentajes)

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IVV
Tercer grado				
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2
Sexto grado				
Costa Rica	23,1	31,3	36,5	9,1
Guatemala	60,2	22,0	14,2	3,7
Honduras	55,7	24,6	15,5	4,3
Nicaragua	68,0	20,1	9,9	2,0
Panamá	60,1	23,6	14,2	2,1
Chile	15,4	23,4	39,4	21,9

Fuente: Flotts et al., 2015



PARTE
2

PANORAMA
REGIONAL

C A P Í T U L O

2

Panorama demográfico

INDICE

Hallazgos relevantes	87
Valoración general	89
Valoraciones anteriores	90
Introducción	93
Persisten debilidades en la disponibilidad y calidad de la información demográfica	93
Población aumenta y se concentra cada vez más en ciertos países y territorios	94
Diez millones de habitantes más que en el año 2000	94
Una región cada vez más urbana	94
Habitantes se concentran en la costa pacífica y el centro de los países	96
Avanza la transición demográfica pero a distinto ritmo	96
Descenso de la fecundidad evidencia distintas fases de transición demográfica	96
Caen las tasas de mortalidad y cambia el perfil epidemiológico	99
Aumenta la esperanza de vida	101
Sigue cambiando la estructura de la población por grupos de edad	102
Bono demográfico: una oportunidad que se agota	105
La población centroamericana envejece	107
Una región expulsora de población	107
Surgen nuevos flujos migratorios	108
Aumentan los ingresos por remesas	109
Deportaciones plantean retos y oportunidades para la región	109
Políticas públicas y acciones regionales para proteger los derechos de los migrantes	110
Efectos del cambio demográfico	112
Crecimiento de la población	112
Cambia la composición de los hogares	112
Oportunidades, pero también retos	115
Políticas públicas son insuficientes para aprovechar el bono demográfico	116
Envejecimiento aumentará demanda de servicios de salud y seguridad social	117
Nuevas dinámicas familiares y sociales asociadas al envejecimiento de la población	118

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En 2014 Centroamérica contaba con casi 45,7 millones de habitantes, cerca de 11 millones (27%) más que en el año 2000. Uno de cada tres centroamericanos es guatemalteco.

>> Durante el período 2000-2014 la población de Guatemala aumentó un 39,0%, la de Belice un 44,5% y la de Honduras un 34,1%. En contraste, el incremento en El Salvador fue de apenas 2,1% y en los demás países cercano o inferior al 30%.

>> La población urbana ha crecido, pero a ritmos distintos. En 2013, mientras en Panamá más de tres cuartas partes de la población residían en zonas urbanas, en Guatemala esa proporción era de 49%.

>> Entre 2010 y 2015 solo Costa Rica tuvo una fecundidad global inferior a la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer). En el otro extremo se situó Guatemala, con casi 4 hijos por mujer.

>> Las tasas de fecundidad en adolescentes de entre 15 y 19 años disminuyeron en todos los países en el período 2000-2011. No obstante, en Honduras, Guatemala y Nicaragua se mantuvieron elevadas (más de 120 nacimientos por cada 1.000 mujeres).

>> Nicaragua muestra la tasa de prevalencia anticonceptiva más alta de la

región: 80,4%, nivel que supera en 25 puntos porcentuales las tasas de Belice y Guatemala, las más bajas de la región (55,2% y 54,1%, respectivamente).

>> En todos los países disminuyeron las tasas de mortalidad entre 2000 y 2012. Las mayores reducciones de la mortalidad general fueron las registradas por Nicaragua (19%) y Costa Rica (15%).

>> Aumentó la esperanza de vida al nacer. En todos los países fue superior a 70 años en 2015. El Salvador y Nicaragua lograron los mayores incrementos (tres y cuatro años, respectivamente). Costa Rica sigue siendo el país con la mayor esperanza de vida en la región (79 años).

>> En el quinquenio 2010-2015, la expectativa de vida a los 60 años se incrementó en cerca de 21 años para los hombres y 23 para las mujeres.

>> A nivel regional la proporción de personas menores de 15 años se redujo ocho puntos porcentuales, de 39,6% en 2000 a 31,5% en 2015.

>> En el mismo período, la población de 25 a 64 años pasó del 44,1% al 46,3% del total regional.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La población mayor de 65 años, que en 2015 representó un 5,8% del total, aumentará a 8,7% en el 2030.

>> El bono demográfico se prolongará hasta los años 2035 y 2050 para Nicaragua y Guatemala, respectivamente. En cambio, para Costa Rica y Panamá, que se encuentran en una fase más avanzada, ese proceso culminará en el año 2020.

>> En 2015, mientras en Costa Rica había 57,5 personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años, en Guatemala, Honduras, Belice y Nicaragua, países que se encuentran en una fase de transición más temprana, esa razón era cercana a 20.

>> En 2015 cerca de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de sus países de origen, el 82% de ellos en Estados Unidos.

>> En el mismo año, los migrantes intrarregionales representaron un 13% del total de migrantes centroamericanos. El principal destino de este grupo sigue siendo Costa Rica, donde vive el 64,8% de las 513.000 personas que residen en un país de la región distinto de aquel en que nacieron.

>> En los años 2010 a 2013 ingresaron a Centroamérica 53.601 millones de dólares por concepto de remesas. De ese total, un 35,7% fue enviado por guatemaltecos, un 28,0% por salvadoreños y un 21,4% por hondureños.

>> Entre 2009 y 2013 las autoridades migratorias de Estados Unidos realizaron 23.991 deportaciones de centroamericanos, la mayoría de ellos guatemaltecos (45,4%).

>> Durante el período 2001-2013 se constituyeron cerca de tres millones de hogares nuevos en la región. El mayor incremento correspondió a Panamá (51%), cuya tasa de crecimiento anual promedio fue de 3,5%.

>> La proporción de hogares con jefatura femenina aumentó a nivel regional. Pasó de representar una cuarta parte de los hogares en 2001, a casi una tercera parte en 2013.

>> Al mismo tiempo disminuyó la proporción de hogares nucleares conyugales con hijos –principalmente en zonas urbanas– y aumentaron los hogares nucleares monoparentales y los unipersonales. No obstante, los primeros representan más del 50% de los hogares de la región.

>> En todos los países ha aumentado la edad en que las personas tienen su primera unión de pareja (matrimonio o unión libre). Honduras tuvo el mayor incremento (4,2 años), al pasar de 23,3 años en 2001 a 27,5 en 2013. En Costa Rica la unión se difiere en promedio hasta los 29,3 años, la mayor edad a nivel regional.

>> La proporción de hogares centroamericanos que tiene entre sus miembros al menos un adulto mayor pasó de 26,3% en 2001 a 29,8% en 2013. En más del 60% de ellos el adulto mayor es el jefe.

>> Las políticas públicas sobre población han priorizado la planificación familiar y la fecundidad adolescente y, en menor medida, otros temas relevantes como el equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social.

VALORACIÓN GENERAL

En años recientes hay evidencia clara de que los cambios asociados a las nuevas dinámicas poblacionales que antes parecían lejanos o característicos de países desarrollados son parte de la realidad centroamericana. Hoy la región se encuentra en plena transición y cada vez son más reducidos los márgenes de maniobra para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados al período de bono demográfico.

Para los países que están en las fases más avanzadas de ese proceso –Costa Rica y Panamá– en cinco o diez años se agotará el período en que contarán con flujos crecientes de población en edad productiva y ya hay señales de las consecuencias que trae el envejecimiento de la población. Por ende, para ellos los retos tienen que ver con la cobertura y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, el aumento de la demanda de servicios de salud y cuidado, el incremento de las tasas de dependencia económica y la necesidad de mejorar la productividad de la fuerza laboral.

Para las naciones que están en fases intermedias de la transición –Guatemala, Honduras, Belice, Nicaragua y, en alguna medida, El Salvador– los esfuerzos realizados han sido insuficientes para revertir los rezagos históricos en diversas áreas. En su caso los desafíos emergen del aumento en la demanda de alimentos, la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios de salud y educación para atender una población creciente y el imperativo de incrementar la creación de puestos de trabajo y mejorar la calidad del empleo.

El proceso de envejecimiento de la población avanzará con mayor rapidez a partir del año 2040, cuando las tasas de fecundidad de todos los países estarán por debajo del nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer en edad fértil) y la esperanza de vida habrá alcanzado un promedio cercano a los 80 años. En ese momento la población mayor de 60 años representará más del 30% del total regional.

La migración internacional es otro de los factores determinantes de los cambios demográficos en el Istmo. En 2015 cerca de cuatro millones de personas, alrededor del 8% de la población centroamericana, vivía fuera de su patria. Aunque en el corto plazo ello genera beneficios para las familias y las economías de los países de origen, debido a los crecientes flujos de remesas, en el mediano y largo plazos trae consigo desintegración familiar y el consecuente debilitamiento de las relaciones afectivas, así como la pérdida de población en edad productiva. Esto último agudiza los retos asociados a la transición demográfica, especialmente para los países del centro y norte de la región, los más afectados por el fenómeno migratorio.

Los cambios en las tasas de fecundidad y mortalidad asociados a la transición demográfica, junto con las migraciones, han modificado la dinámica de crecimiento de la población y la estructura de los hogares. En la década de los setenta del siglo XX las tasas de crecimiento de la población centroamericana eran similares (entre 5,0% y 6,2% anual), pero en los años ochenta comenzaron a disminuir con mayor rapidez en El Salvador y Costa Rica. Entre 2010 y 2015 sus valores fueron de 0,8% en El Salvador, cerca del 2,3% en Costa Rica y Nicaragua, y 3,1% en Honduras y Panamá. Guatemala

ha mantenido un vigoroso ritmo de crecimiento en este ámbito (4,2% anual), de modo tal que su peso relativo en la población regional pasó de 33,5% a 39,0% en el período indicado.

La conformación de los hogares también refleja el cambio demográfico. Por un lado, se redujo en aproximadamente siete puntos el porcentaje de miembros menores de 15 años y aumentó en dos puntos el de miembros mayores de 60 años. Por otro lado se modificó su estructura. Si bien el tipo de hogar predominante en Centroamérica sigue siendo el conformado por una pareja con o sin hijos, su proporción ha tendido a disminuir, sobre todo en zonas urbanas. En contraste, han crecido los porcentajes de hogares monoparentales y unipersonales, estos últimos conformados mayoritariamente por jóvenes y adultos mayores.

La posibilidad de enfrentar los procesos descritos y aprovechar las oportunidades que ofrecen se ve limitada por el horizonte temporal de las prioridades y decisiones de los Estados y de otros actores sociales, económicos y políticos. Estas en su mayoría son reactivas, es decir, buscan dar respuesta a necesidades o presiones que emergen en el corto plazo. La falta de visión de futuro reduce las probabilidades de capitalizar los esfuerzos presentes e impide modificar, en el mediano y largo plazos, las condiciones que han restringido las oportunidades y el logro de un mayor bienestar para amplios sectores de la población. En tales circunstancias, resultará difícil expandir los umbrales de crecimiento económico y desarrollo humano de los países centroamericanos.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Durante los últimos cincuenta años Centroamérica triplicó su población. Casi una tercera parte de ella vive en Guatemala y poco más de la mitad en las zonas rurales. La mitad de los habitantes son mujeres, uno de cada cinco es indígena, cuatro de cada diez son niños o jóvenes de 18 años o menos, y seis de cada cien son adultos mayores (60 años o más).

El sexo, la edad, la etnia y la ubicación geográfica son factores que determinan fracturas regionales. Los indígenas, los jóvenes, las mujeres y la población rural son los grupos más rezagados. Además, existe una desarticulación física y cultural de la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, con respecto a la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población. Por razones históricas aún no superadas, Centroamérica no ha aprovechado su vocación ístmica ni su posición caribeña.

La región se encuentra en una transición demográfica moderada. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice, que agrupan al 81% de la población, todavía muestran altos índices de natalidad, mortalidad infantil y crecimiento poblacional. Costa Rica y Panamá están en fases más avanzadas del proceso de transición.

En todo el Istmo, pero especialmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá, emerge el desafío de la atención a la vejez, es decir, garantizar la subsistencia y los servicios especializados que requiere esta población.

Las oportunidades de las que hoy dispongan los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo personal, marcarán el rumbo de la región en la primera mitad del siglo XXI.

Valoración 2003

Centroamérica se encuentra en el umbral de una situación demográfica que crea nuevas oportunidades económicas y sociales. Al mismo tiempo, la región experimenta un fuerte proceso de urbanización. En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos

pasó de 6,5 a 17,5 millones. De mantenerse este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años.

Estos factores ejercen una fuerte presión en términos del acceso a servicios y, en general, a las oportunidades de desarrollo humano. Para el adecuado manejo de esta presión es clave la presencia de instituciones y políticas públicas que, con un marco más amplio de recursos y un uso más eficaz de los mismos, aseguren el acceso a la educación, la implementación de programas sociales y la generación de empleo adecuado.

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

Valoración 2008

La avanzada transición demográfica que vive Centroamérica reduce los márgenes de maniobra para aprovechar la positiva relación de dependencia que implica el bono demográfico, sobre todo en aquellos países que se encuentran en una fase más adelantada de ese proceso (Costa Rica y Panamá). La rigidez de los altos niveles de desigualdad, la segmentación de los mercados laborales, las modestas mejoras en la productividad de la mano de obra, la insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como la persistencia de la emigración, configuran una seria vulnerabilidad estratégica para una región que necesita progresar rápidamente en su desarrollo humano.

La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, amplios grupos de población 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.

Una vez lograda la pacificación del área a mediados de la década de los ochenta, la expulsión de población se ha mantenido en

niveles relativamente altos e incluso ha crecido en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las migraciones tienen efectos contradictorios sobre el desarrollo humano en Centroamérica. A corto plazo, constituyen una válvula de escape para una población con inadecuadas oportunidades laborales; asimismo, en varios países las remesas financian la estabilidad macroeconómica, dinamizan el crecimiento económico y disminuyen la pobreza y la desigualdad. A largo plazo, sin embargo, las migraciones comprometen el desarrollo humano: en una época en que está llamada a aprovechar los beneficios del bono demográfico, la región pierde población en edad productiva y con los mayores niveles de instrucción.

Valoración 2011

Poco más de cuarenta millones de personas viven hoy en Centroamérica. A pesar de los altos flujos migratorios hacia afuera de la región, en la última década la población del Istmo creció casi un 20%. Todos los países se encuentran en transición demográfica, es decir, en el tránsito de ser sociedades relativamente jóvenes a sociedades envejecidas, como resultado de incrementos sostenidos en la esperanza de vida y disminuciones en la mortalidad y la fertilidad.

En las próximas décadas la proporción de personas en edad productiva con respecto a la población inactiva será la más alta en la historia de la región. Sin embargo, hay marcadas diferencias en el nivel y velocidad de estas transiciones. Para Guatemala, la nación que está en la fase más temprana, la ventaja de contar con flujos crecientes de población en edad productiva terminará en el 2050, pero para Costa Rica y Panamá, las más avanzadas, concluirá en la presente década.

Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura demográfica trae consigo grandes retos. En los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

INSUMOS

El insumo principal para la preparación de este capítulo fue elaborado por Danilo Rayo (Nicaragua).

Adicionalmente, Rodrigo Briceño (Costa Rica) preparó el estudio *Estructura y procesos de formación de los hogares en Centroamérica durante el periodo 2001-2013*.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

La Fundación Avina apoyó financieramente la preparación de este capítulo y además aportó información y valiosas sugerencias sobre el apartado en que se analiza el tema de las migraciones.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- LUIS ROSERO | COSTA RICA
- DIRK JASPERS-FAIJER Y EL EQUIPO TÉCNICO DEL CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA | CELADE, DE CEPAL
- PAMELA JIMÉNEZ | COSTA RICA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- ARIEL SOLÓRZANO Y NATALIA MORALES | COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

- ALBERTO MORA (COSTA RICA) ELABORÓ LA VERSIÓN FINAL DE ESTE CAPÍTULO.



C A P Í T U L O

2

Panorama demográfico

Introducción

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible es fundamental que las personas potencien sus capacidades, de modo que puedan aprovechar las oportunidades que les permitirán alcanzar su bienestar, tener una vida digna y ejercer plenamente sus derechos y libertades. No obstante, las necesidades y expectativas de la población no son estáticas ni homogéneas; cambian y son determinadas por el entorno y los ciclos de vida de las personas. Es por ello que conocer y dar seguimiento a las características de la población es crucial para el diseño de acciones públicas diferenciadas y acordes a la situación de los distintos grupos sociales. Este capítulo busca aportar información relevante para analizar los principales cambios ocurridos en la última década en el perfil demográfico de la región y sus implicaciones en el ámbito de las políticas públicas.

El presente trabajo se basa en la premisa de que ninguno de los factores que determinan ese perfil demográfico opera por separado, sino que todos interactúan entre sí y son parte de procesos de mediano y largo plazo que las sociedades deben entender para tomar las medidas necesarias, a fin de aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos sociales y económicos de esas dinámicas. En la medida en que la información disponible lo permite, se analizan de manera diferenciada distintos grupos de población y se utilizan proyecciones para alertar sobre aquellos cambios que deberían

tomarse en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas públicas hacia futuro.

Los datos que sustentan este capítulo provienen de censos de población y vivienda, encuestas de hogares, registros de estadísticas vitales y proyecciones de población generadas por fuentes tanto nacionales como internacionales. No obstante, tal como se explica en el siguiente apartado, la disponibilidad, calidad, comparabilidad y periodicidad de la información siguen siendo limitadas.

Al igual que en ocasiones anteriores, este capítulo llama la atención sobre la importancia de crear las condiciones para aprovechar el período de bono demográfico y alerta sobre las dinámicas asociadas al aumento de la población y su creciente envejecimiento, la fecundidad adolescente, los cambios en las estructuras de los hogares y las migraciones. Como complemento de esta introducción seguidamente se hace un balance del acervo de información demográfica disponible en la región y sus limitaciones. Luego el capítulo se divide en cuatro secciones. La primera delinea un perfil general de la población, destacando las similitudes y diferencias entre las naciones del Istmo. En la segunda se describe el proceso de transición demográfica, los factores que lo determinan y la situación de cada país según la fase en que se encuentra y las condiciones que tiene para aprovechar el bono demográfico. En el tercer apartado se analizan las migraciones: los principales flujos, las características de los migrantes

y sus hogares de origen, las redes sociales establecidas por estos grupos y la importancia de las remesas para las economías centroamericanas. Por último se examinan los efectos que los procesos comentados en las secciones previas tienen sobre el crecimiento y la estructura de los hogares, así como las oportunidades y retos que este escenario plantea al desarrollo humano sostenible de la región.

Persisten debilidades en la disponibilidad y calidad de la información demográfica

Como se mencionó, los datos que sirven de base a los análisis de este capítulo provienen principalmente de censos de población y vivienda, encuestas demográficas, de salud reproductiva y de hogares, y registros de estadísticas vitales. La disponibilidad y calidad de esta información mejoró en la última década, gracias a esfuerzos realizados por los institutos de Estadística de toda Centroamérica, con el apoyo de organismos internacionales como la Cepal y el SICA. Sin embargo, aún hay debilidades.

Si bien en todos los países se dispone de estimaciones y proyecciones de población, Costa Rica (2011) y Panamá (2010) son los únicos que cuentan con censos recientes, pese a que el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales han reiterado la importancia de efectuarlos cada diez años. Belice, Honduras y Guatemala realizaron sus últimos censos entre 2000 y 2002, Nicaragua

en 2005 y El Salvador en 2007. Además, no todos los censos contienen el mismo tipo y número de variables. En el caso de El Salvador, por ejemplo, el censo de 2007 no indagó acerca de la población indígena, el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios y de alumbrado. En Nicaragua, el Censo de Población y Vivienda de 2005 tuvo un módulo sobre emigración que no estaba en el Censo de 1995, y este último tenía una sección sobre asuntos agropecuarios que no se incluyó en 2005. Aunque en los censos se pueden incorporar módulos especiales para atender necesidades particulares, es fundamental garantizar la consistencia y comparabilidad de la información en el tiempo, especialmente en temas –como los señalados– cuyo seguimiento es relevante (Rayo, 2015). La antigüedad de los datos censales impide actualizar las proyecciones de población e identificar cambios en los patrones de asentamiento en el territorio y en las migraciones internas.

Dado que los censos son costosos y no se llevan a cabo de manera continua, se suele recurrir a otros métodos para recabar información sociodemográfica con mayor periodicidad. Uno de esos métodos son las encuestas que aplican cuestionarios a muestras de población. Cuando esto se hace con la debida rigurosidad científica, los resultados pueden generalizarse a todo el país. En Centroamérica este instrumento permite obtener datos sobre demografía (mortalidad, fecundidad y migración internacional), salud (enfermedades, salud materna e infantil) y temas socioeconómicos (empleo, pobreza, bienestar y gastos de los hogares). Por lo general, estas encuestas se realizan mediante esfuerzos interinstitucionales en los que participan los institutos de Estadística, los ministerios de Salud y Economía, los bancos centrales, las universidades y agencias de cooperación internacional. Aunque no se efectúan con la misma frecuencia ni son necesariamente comparables, las encuestas de demografía y salud, las de hogares y las de propósitos múltiples constituyen una fuente robusta de información en Centroamérica, pues proporcionan parte del sustento para la elaboración de políticas en las distintas áreas. No obstante, en algunos países también persisten debilidades en la aplicación de estos instrumentos. Por ejemplo, Guatemala no realizó encuestas de condi-

ciones de vida durante el período 2006-2011, lo que impidió conocer el impacto de la crisis internacional en temas clave como la pobreza y el empleo. En Nicaragua la aplicación de encuestas de condiciones de vida no ha sido periódica y la de hogares ha tenido cambios metodológicos que limitan la comparabilidad de los datos (Rayo, 2015).

Las estadísticas vitales disponibles en los registros civiles constituyen otra valiosa fuente de información demográfica, pues permiten cuantificar los nacimientos y las defunciones de forma permanente. Además de ser inmediatos y continuos, estos registros deben cumplir con una serie de estándares definidos por entidades internacionales como la Organización Panamericana de la Salud y la División de Estadísticas de la ONU, para asegurar la calidad, el debido procesamiento y la divulgación oportuna de la información.

En esta materia, y con excepción de Costa Rica, las naciones centroamericanas aún enfrentan problemas de subregistro. En una consulta a los institutos de Estadística realizada para este Informe se determinó que el registro de nacimientos y muertes supera el 90% en todos los países. No obstante, en Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá los nacimientos en las comarcas indígenas están subregistrados, hecho que se asocia a los partos no institucionalizados y a la distancia entre algunos asentamientos y las oficinas en que se debe hacer la inscripción. En lo que concierne a las defunciones, los problemas van desde la falta de control en los cementerios hasta la ausencia de criterios claros para clasificar las causas de muerte o el no reporte de personas desaparecidas. Entre las medidas que permitirían mejorar la calidad de las estadísticas vitales se señala la necesidad de sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de registrar la información y la aplicación de sanciones e incentivos para hacerlo, la capacitación del personal encargado de recolectar y procesar los datos y, en el caso de Guatemala, ampliar la descentralización para facilitar el acceso de la población a las oficinas de registro (Rayo, 2015).

Una iniciativa que procura avanzar en la atención de estos problemas es el trabajo de la Comisión Centroamericana de Estadística (Centroestad), instancia creada

en 2003 en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la cual, además de mejorar la disponibilidad y calidad de la información, recibió el mandato de homogeneizar metodologías y definiciones para permitir la comparabilidad y recomendar medidas legislativas, operativas o de otra índole, sobre aspectos relacionados con la obtención y producción de datos estadísticos en la región (Centroestad-SICA, 2016).

Población aumenta y se concentra cada vez más en ciertos países y territorios

La población es uno de los principales recursos con que cuenta Centroamérica para impulsar su desarrollo. De las oportunidades que tengan actualmente los habitantes para mejorar su nutrición, salud, nivel educativo e inserción laboral dependerán las posibilidades futuras de alcanzar mayores niveles de bienestar y crecimiento económico en la región. Durante el período 2010-2015 siguió aumentando la cantidad de personas que viven en el Istmo, así como su concentración en centros urbanos y otros territorios a lo interno de los países, evolución que se analiza en este apartado.

Diez millones de habitantes más que en el año 2000

En 2014 Centroamérica contaba con 45,5 millones de habitantes, casi 10 millones (27%) más que en el año 2000. Uno de cada tres centroamericanos reside en Guatemala, donde la población aumentó un 39,0% en ese período. Este país, junto con Honduras, concentra poco más de la mitad de los habitantes del Istmo (cuadro 2.1).

La distribución por sexo es casi paritaria: 49% hombres y 51% mujeres, relación que no tuvo cambios significativos durante la última década, tanto a nivel nacional como regional. No obstante, cabe destacar que en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras existe una proporción más alta de mujeres por cada cien hombres (razón de género) lo que podría estar asociado a los flujos migratorios, que son mayoritariamente masculinos (Rayo, 2015).

Una región cada vez más urbana

Tal como reportó el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), de manera

CUADRO 2.1

CENTROAMÉRICA

Población total. 2000, 2010 Y 2014
(millones y porcentajes)

País	2000		2010		2014		Cambio 2000-2014	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Belice	250	0,7	324	0,8	361	0,8	111	44,5
Costa Rica	3.872	10,8	4.534	10,6	4.773	10,5	901	23,3
El Salvador	6.272	17,5	6.183	14,4	6.401	14,0	129	2,1
Guatemala	11.225	31,2	14.362	33,5	15.608	34,3	4.383	39,0
Honduras	6.195	17,2	8.046	18,7	8.309	18,2	2.114	34,1
Nicaragua	5.072	14,1	5.816	13,5	6.198	13,6	1.126	22,2
Panamá	3.041	8,5	3.662	8,5	3.913	8,6	872	28,7
Centroamérica	35.927	100,0	42.927	100,0	45.563	100,0	9.636	26,8

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

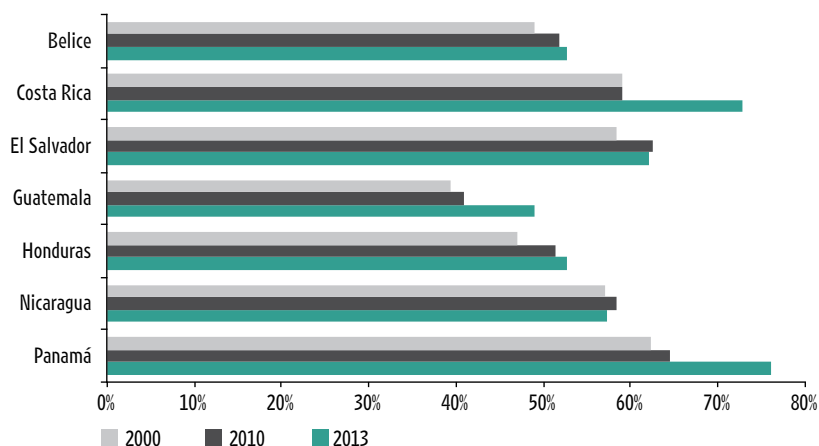
creciente la población centroamericana tiende a concentrarse en zonas urbanas. Esta es una tendencia mundial asociada a procesos de modernización y transformaciones productivas y sociales que obligan a replantear la concepción tradicional de lo rural y lo urbano. Tal como señalan Dirven et al. (2011), caracterizar a América Latina como una región muy urbanizada implica una severa subestimación de lo rural y su importancia para las dinámicas productivas, sociales y ambientales que tienen lugar en las zonas urbanas, lo que genera cierto sesgo “anti-rural” en muchas de las decisiones de política pública y asistencia internacional. Ello también tiene que ver con el hecho de que la mayoría de esas intervenciones se define en función de las unidades político-administrativas y no toma en cuenta las relaciones urbano-rurales. Durante el período 2010-2013 la población urbana en Centroamérica continuó aumentando, pero a ritmos distintos. En Panamá y Costa Rica lo hizo de forma más acelerada: entre 2000 y 2013 los habitantes urbanos de ambas naciones se incrementaron en un 13,4%. Además existen grandes diferencias entre los países: en 2013, mientras en Panamá más de tres cuartas partes de la población era urbana, en Guatemala la proporción era de apenas 49,0% (gráfico 2.1).

Un estudio realizado por el Laboratorio Prias para este Informe encontró que, congruente con la evolución aquí comentada, las manchas urbanas de las capitales de Panamá y Costa Rica son las que más se han

GRÁFICO 2.1

CENTROAMÉRICA

Población residente en zona urbana. 2000, 2010 Y 2013
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

expandido (Prias-CeNAT, 2015). Entre 1975 y 2014 la ciudad de Panamá pasó de 5.110 a 21.618 hectáreas, lo que representa un aumento de 323% (16.508 hectáreas) y San José pasó de 8.544 a 21.999 hectáreas (157% de incremento). En San Salvador, Ciudad de Guatemala y Managua ocurrieron procesos similares, pero de menor magnitud. Independientemente de que haya habido crecimiento en ciudades intermedias, la mayor expansión se dio alrededor de las capitales. La concentración de la

población conlleva problemas, ya sea por las excesivas presiones sobre los ecosistemas y recursos naturales y la superación de los límites de funcionamiento de las cadenas productivas, o debido a la saturación de las redes de infraestructura o el agotamiento y colapso de las capacidades para la prestación de servicios públicos (transporte, educación, salud, etc.) creados para menores cantidades o densidades de población (el capítulo 5 ofrece información complementaria sobre estos temas).

Habitantes se concentran en la costa pacífica y el centro de los países

Centroamérica tiene una superficie terrestre de 523.000 kilómetros cuadrados, distribuidos en siete naciones. La población se concentra en algunos países y en algunas zonas a lo interno de ellos. Hay un total de 1.204 municipios, muchos poco poblados y otros con densidades muy altas. El más denso es Cuscatancingo, en el departamento de San Salvador, que cuenta con 14.458 habitantes por kilómetro cuadrado. El menos denso es San Juan de Nicaragua, en el departamento del Río San Juan, con apenas 1,2 habitantes por kilómetro cuadrado. En tan solo un 3% del territorio del Istmo se ubican 155 municipios que tienen más de 500 personas por kilómetro cuadrado y cuya población representa el 35% del total regional. En contraste, 541 municipios con menos de 100 habitantes por kilómetro cuadrado ocupan el 80% del territorio y albergan al 28% de la población.

El Salvador es el país de mayor densidad, con 302 habitantes por kilómetro cuadrado. Le siguen Guatemala con 141, Costa Rica con 92, Honduras con 76, Panamá con 52 y Nicaragua con 50.

Guatemala, Honduras y Nicaragua abarcan cerca del 70% del territorio y una proporción similar (67%) de los habitantes de la región. A lo interno de los países los patrones de ocupación son muy desiguales, pues coexisten áreas de alta concentración –por lo general cercanas a la costa pacífica o el centro de los países– con enormes extensiones escasamente pobladas (mapa 2.1).

Avanza la transición demográfica pero a distinto ritmo

Al igual que el resto de América Latina, los países centroamericanos experimentan el largo proceso de la transición demográfica. Esta transcurre entre dos situaciones: una inicial, caracterizada por moderadas tasas de crecimiento de la población y altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otra

final, en la que el ritmo de aumento de la población sigue siendo lento, pero es acompañado por bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Entre ambos extremos hay distintas fases. De acuerdo con la clasificación que se presenta en el recuadro 2.1, Costa Rica y Panamá se encuentran en una fase avanzada, El Salvador está en plena transición, Honduras y Nicaragua en una etapa moderada y Guatemala en un estadio incipiente, tal como confirma la evolución reciente que se analiza en los siguientes apartados.

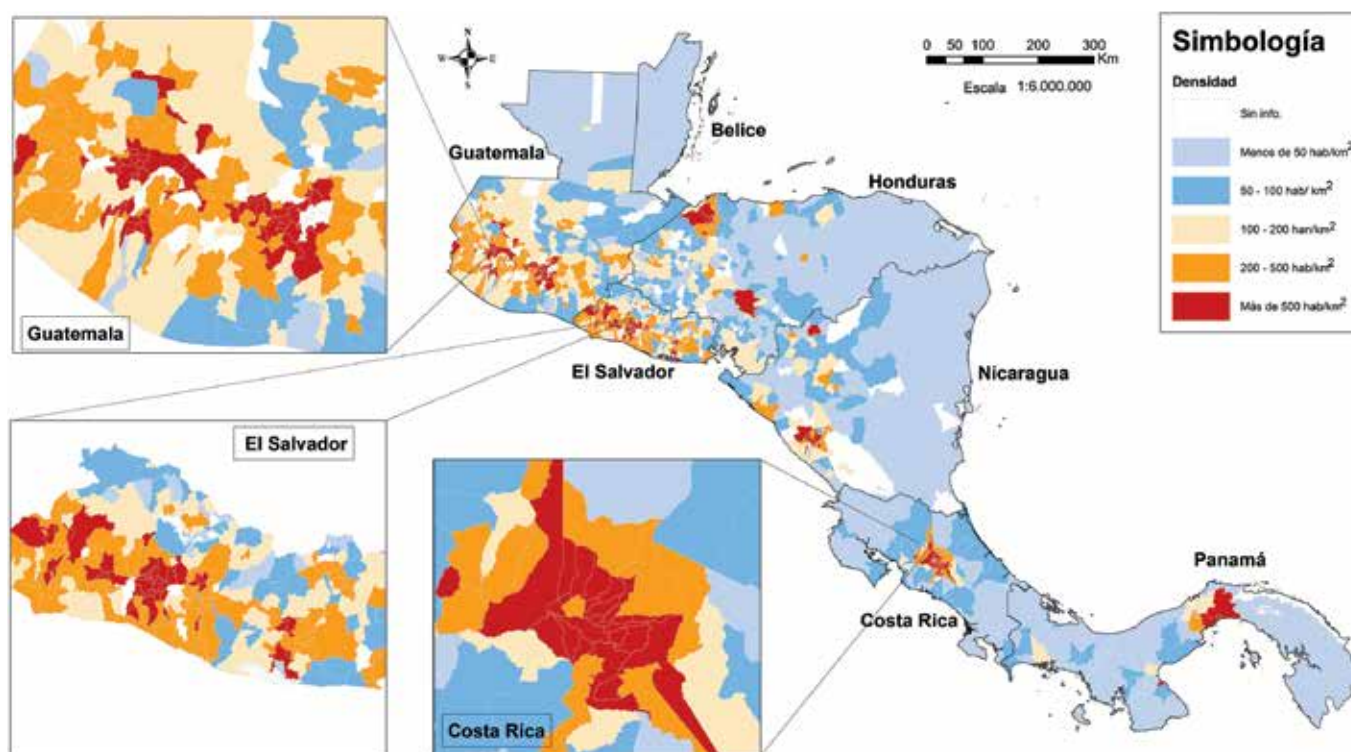
Descenso de la fecundidad evidencia distintas fases de transición demográfica

Uno de los factores que determinan el proceso de transición demográfica es el descenso de la fecundidad, es decir, la cantidad de hijos que en promedio tiene una mujer en edad fértil (15 a 49 años). Al analizar los cambios de este indicador en Centroamérica se pueden distinguir

MAPA 2.1

CENTROAMÉRICA

Densidad de población a nivel municipal. 2015



RECUADRO 2.1

Fases de la transición demográfica

De acuerdo con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), en el proceso de transición demográfica existen cuatro etapas, definidas en función de los niveles de mortalidad y fecundidad de los países, a saber:

- Transición incipiente: altas tasas de natalidad y mortalidad se combinan con un crecimiento natural moderado, del orden de 2,5%. En esta fase los países tienen una estructura por edades en la que predomina la población muy joven y una alta relación de

dependencia (la proporción de personas inactivas y dependientes es mayor que la población en edad productiva).

- Transición moderada: la natalidad es alta y la mortalidad moderada. Por este motivo el crecimiento natural de la población es todavía elevado, cercano al 3%.
- Transición plena: una natalidad moderada y una mortalidad moderada o baja determinan un crecimiento natural cercano al 2%. El descenso de la fecundidad

es reciente y la estructura por edades de la población se mantiene relativamente joven, aunque ya ha disminuido la relación de dependencia.

- Transición avanzada: tasas de natalidad y mortalidad moderadas o bajas generan un crecimiento natural bajo, del orden del 1%.

Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 1996.

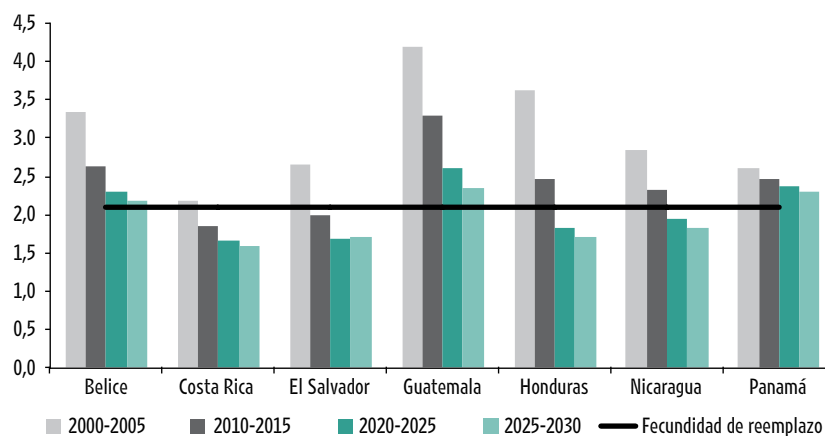
tres situaciones. La primera corresponde a Costa Rica, Panamá y El Salvador, cuyos niveles de fecundidad son más bajos que los del resto de la región; la segunda caracteriza a Nicaragua, Honduras y Belice, con tasas globales superiores al promedio regional y el tercer caso es el de Guatemala, que muestra las tasas más altas de la región. En el período 2010-2015 solo Costa Rica (1,9 hijos por mujer) se ubicó por debajo del nivel de reemplazo¹ (2,1). En el otro extremo se situó Guatemala, con una tasa que casi duplicó la de Costa Rica, al acercarse a los 4 hijos por mujer. Según las estimaciones de Celade, El Salvador alcanzará el nivel de fecundidad de reemplazo entre 2020 y 2025, en tanto que Nicaragua y Panamá lo harán entre 2025 y 2030 (gráfico 2.2).

A lo interno de los países existen grupos de población que registran tasas de fecundidad muy distintas a los promedios nacionales, debido a la interacción de una serie de factores sociodemográficos, culturales y biológicos. Por ende, no se puede establecer una relación causal entre la fecundidad y aspectos como la escolaridad, la zona de residencia, la etnia y el ingreso, pues también se deben considerar otros elementos como el uso y la efectividad de anticonceptivos, la duración de la infertilidad posparto y la prevalencia de esterilidad permanente. Desde el punto de vista territorial, las tasas globales de fecundidad son mayores en las zonas rurales. La diferencia más notable se da en Guatemala, donde

GRÁFICO 2.2

CENTROAMÉRICA

Estimaciones y proyecciones de la tasa global de fecundidad. 2000-2030 (número promedio de hijos en edad fértil)



Fuente: Rayo, 2015 con información de Cepal, 2016.

las mujeres rurales tienen en promedio 1,3 hijos más que las urbanas. En Belice, Honduras y El Salvador la brecha también es alta, pero se reduce a 1. Cabe destacar que en toda la región la fecundidad global en zonas rurales es superior a la tasa de reemplazo (cuadro 2.2).

La escolaridad de las mujeres es otro factor asociado a diferencias en la tasa de fecundidad. En Centroamérica existe una relación inversa entre el nivel educativo y la tasa global de fecundidad de las mujeres de entre 15 y 49 años. Aunque ello no implica

una relación causal², podría estar asociado a una mayor inserción laboral y al acceso a información sobre salud sexual y reproductiva. Las mayores brechas se dan en Panamá y Belice, donde las mujeres sin ninguna instrucción tienen, en promedio, 5 y 4 hijos más que sus congéneres con algún nivel de educación secundaria o superior, respectivamente. En los demás países la diferencia es menor a 3 hijos y las tasas de fecundidad son inferiores (cuadro 2.3).

La pertenencia a grupos étnicos históricamente rezagados en el acceso a servicios

CUADRO 2.2

CENTROAMÉRICA

Tasa global de fecundidad, según zona de residencia. 2005-2010^{a/}
(número promedio de hijos por mujer en edad fértil)

País	Año de referencia	Zona	
		Urbana	Rural
Belice	2010	2,1	3,1
Costa Rica	2010	1,9	2,6
El Salvador	2005	2,0	3,0
Guatemala	2005	2,9	4,2
Honduras	2008-2009	2,5	3,5
Nicaragua	2006-2007	2,1	2,9
Panamá	2006	2,3	3,2

a/ El año corresponde a la última encuesta disponible.

Fuente: Rayo, 2015, con base en la Encuesta de Salud Reproductiva 2008 (Guatemala y El Salvador), la Encuesta de Demografía y Salud 2011-2012 (Honduras), la Encuesta de Demografía y Salud 2010-2011 (Nicaragua), la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011 (Costa Rica y Belice) y la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009 (Panamá).

CUADRO 2.3

CENTROAMÉRICA

Tasa global de fecundidad según nivel educativo alcanzado.

ÚLTIMA ENCUESTA DISPONIBLE.

(número promedio de hijos por mujer en edad fértil)

País	Año de referencia	Nivel educativo alcanzado		
		Sin educación	Primaria	Secundaria o superior
Belice	2010	6,0	3,3	2,0
Costa Rica	2010			2,4
El Salvador	2005	3,7	3,0	2,0
Guatemala	2005	5,2	3,8	2,3
Honduras	2008-2009	4,1	3,5	2,4
Nicaragua	2006-2007	5,2	3,6	2,3
Panamá	2006	6,9	3,7	2,0 ^{a/}

a/ Corresponde a secundaria completa.

Fuente: Rayo, 2015, con base en la Encuesta de Salud Reproductiva 2008 (Guatemala y El Salvador), la Encuesta de Demografía y Salud 2011-2012 (Honduras), la Encuesta de Demografía y Salud 2005-2006 (Nicaragua), la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2010 (Costa Rica y Belice) y la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009 (Panamá).

sistemática y actualizada. Pese a ello es posible reportar que, gracias a los programas de salud sexual y reproductiva (recuadro 2.2) y al consenso regional sobre la importancia de reducir los embarazos antes de los 18 años, en el período 2000-2011 las tasas de fecundidad en jóvenes de entre 15 y 19 años disminuyeron en todo el Istmo. No obstante, sus valores siguieron superando los de otras naciones latinoamericanas más avanzadas en la transición demográfica, como Chile y Uruguay (gráfico 2.4). Honduras y El Salvador lograron las mayores reducciones (entre 35 y 38 nacimientos por cada 1.000 mujeres), aunque el primero de estos países, junto con Guatemala y Nicaragua, constituye el grupo con las tasas de fecundidad adolescente más elevadas de la región. Alrededor del 2010 estas eran superiores a la que tenía Costa Rica una década antes (82 nacimientos por cada 1.000 mujeres). En 2011 Costa Rica registró el menor nivel de fecundidad adolescente (54 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años).

La maternidad adolescente genera gran preocupación en Centroamérica pues, además de sus consecuencias para la salud y el proyecto de vida de las jóvenes, podría estar vinculada a situaciones de abuso y violencia sexual (Rayo, 2015). Diversos estudios alertan sobre la magnitud de esta problemática. En Guatemala, el informe *Me cambió la vida* señala que el padre del hijo o hija del 27,9% de las jóvenes que tuvieron su primer embarazo a los 12 años tenía entre 40 y 50 años de edad (Flacso, s.f.). Otra investigación señala que en Costa Rica, de las adolescentes que fueron madres entre los 10 y los 14 años, el 75,3% quedó embarazada de un hombre al menos cinco años mayor que ella (González, 2014). En Nicaragua, de las 318 mujeres de entre 1 y 20 años que fueron violadas en 2008, y cuyos casos fueron reportados por los medios de comunicación escrita, 46 (14,5%) quedaron embarazadas (Dinys y Padilla, 2012). Finalmente, en el caso de El Salvador, del total de niñas de entre 10 y 12 años que dieron a luz en 2012, el 61,3% tenía signos de violencia sexual (Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud, 2015).

El perfil de las madres adolescentes está determinado por la ruralidad, la pobreza, la baja escolaridad y el hecho de que, en su mayoría, los embarazos no fueron planeados

de salud y educación es otro de los factores asociados a las brechas en la fecundidad. Por ejemplo en Guatemala, el país con la mayor proporción de habitantes indígenas en el Istmo (alrededor del 41% de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2002), existen marcadas diferencias entre las mujeres indígenas y las que no lo son. En 2008 (última medición disponible), la tasa global de fecundidad de las primeras era

tres veces superior al nivel de reemplazo (2,1 hijos). Las regiones Norte, Noroccidental y el Petén, donde reside el mayor porcentaje de población indígena, son también las que presentan las tasas globales de fecundidad más altas: 4,6, 4,4 y 4,3 hijos por mujer, respectivamente (Rayo, 2015).

Otro tema de interés para este capítulo es el embarazo adolescente, cuyo análisis se ve limitado por la falta de información

RECUADRO 2.2

Planificación familiar en Centroamérica

La planificación familiar permite a las personas tener el número de hijos que desean y determinar el intervalo entre embarazos. Su aplicación mediante métodos anticonceptivos y el tratamiento de la esterilidad genera también beneficios para la salud sexual y reproductiva, tales como la prevención de los riesgos asociados al embarazo (sobre todo entre adolescentes) y las infecciones de transmisión sexual (en el caso específico del preservativo). Dos de los indicadores más importantes relacionados con la planificación familiar son la prevalencia de uso de anticonceptivos³ y la demanda insatisfecha de planificación familiar⁴. En Centroamérica, aunque con marcadas

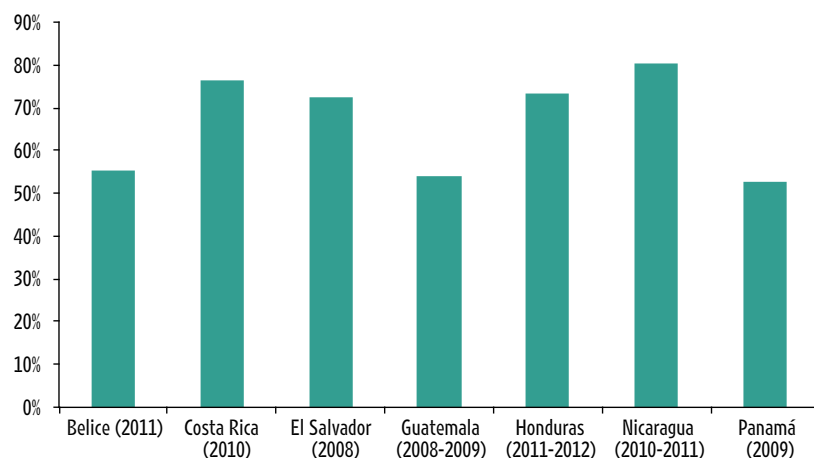
diferencias, todos los países han alcanzado niveles de prevalencia anticonceptiva por encima del 50%, un logro impulsado en gran parte por la promoción de la planificación familiar apoyada con fondos públicos y de donantes, así como por el activismo de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa y ejercicio de los derechos reproductivos. La información disponible indica que Nicaragua tiene la prevalencia anticonceptiva más alta de la región, 80,4%, y supera en 25 puntos porcentuales las tasas más bajas, que corresponden a Belice y Guatemala: 55,2% y 54,1%, respectivamente (gráfico 2.3).

En cuanto a la demanda insatisfecha de planificación familiar, si bien durante el período 2000-2010/2011 los países de la región lograron reducir el valor de este indicador –especialmente Nicaragua y Honduras–, ello no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de otras naciones latinoamericanas, como Colombia, cuya demanda insatisfecha fue del 8% en 2010. Panamá tiene la mayor demanda insatisfecha (26,9%), seguido por Guatemala (20,8%) y El Salvador (18,4%). En los demás países oscila entre 10% y 15%.

Fuente: Elaboración propia con base en Rayo, 2015.

GRÁFICO 2.3

CENTROAMÉRICA

Tasa de prevalencia anticonceptiva^{a/}. 2008-2012

a/ Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años casadas o en unión libre que utilizan (o cuya pareja utiliza) un método anticonceptivo.

Fuente: Rayo, 2015, con base en la Encuesta de Salud Reproductiva 2008 (Guatemala y El Salvador), la Encuesta de Demografía y Salud 2011-2012 (Honduras), la Encuesta de Demografía y Salud 2010-2011 (Nicaragua), la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2010 (Costa Rica) y la Multiple Indicator Cluster Survey 2011 (Belice).

(Remez et al., 2008). Tal como sucede con la fecundidad general, las tasas para la población adolescente son mayores en las zonas rurales, sobre todo en Honduras, El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, las mayores brechas urbano-rurales están en Costa Rica y Honduras, donde el valor de este indicador en las zonas rurales supera en 12 y 10 puntos porcentuales, respectivamente, el observado en zonas urbanas (Rayo, 2015).

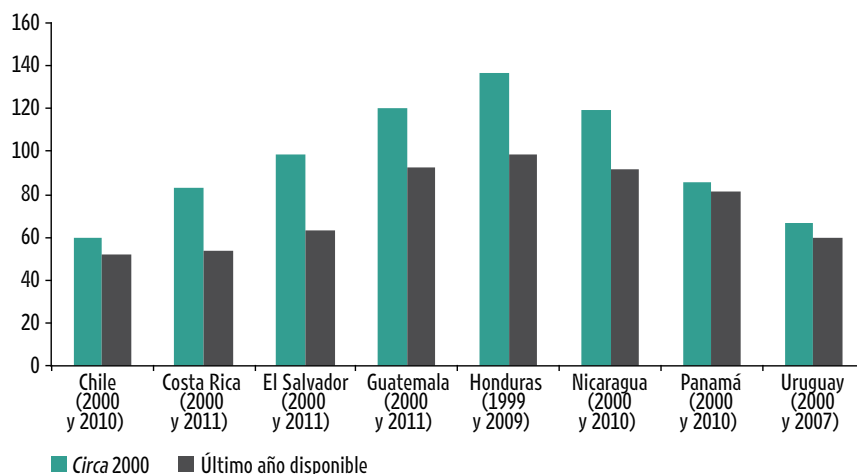
Uno de los factores asociados a las altas tasas de fecundidad adolescente es que la prevalencia anticonceptiva en mujeres de entre 15 y 19 años es claramente inferior a la de las mujeres de entre 45 y 49 años. En Honduras, Guatemala y Nicaragua, países con las mayores tasas de embarazo adolescente, así como en El Salvador, el uso de anticonceptivos en ese grupo es el menor de toda la región: menos del 20%. En contraste, en Belice es de 35,7%, en Panamá de 43,6% y en Costa Rica de 64,1% (Rayo, 2015).

Caen las tasas de mortalidad y cambia el perfil epidemiológico

Un segundo factor que determina el ritmo de la transición demográfica es la tasa de mortalidad. Entre 2000 y 2012 todos los

GRÁFICO 2.4

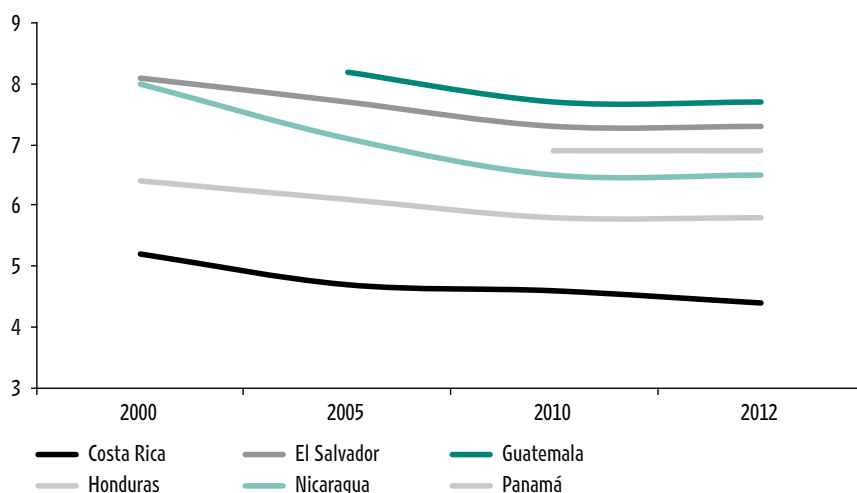
CENTROAMÉRICA, CHILE Y URUGUAY

Tasa específica de fecundidad adolescente (15 a 19 años).ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(nacimientos por 1.000 mujeres)

Fuente: Rayo, 2015, con base en los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la revisión de 2012 de las Perspectivas de la Población Mundial, de la ONU (Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá y Costa Rica), la Encuesta de Demografía y Salud 2001 y 2010-2011 (Nicaragua) y la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011 (Costa Rica).

GRÁFICO 2.5

CENTROAMÉRICA

Tasas estandarizadas^{a/} de mortalidad. 2000-2012
(por 1.000 habitantes)

a/ Las tasas ajustadas de mortalidad se obtienen por estandarización directa, aplicando las tasas estimadas de mortalidad específicas por edades correspondientes, para un determinado sexo y grupo de causas de defunción, a la población estándar mundial definida por la OMS.

Fuente: Rayo, 2015 con base en OPS, 2016.

países centroamericanos disminuyeron los valores de este indicador, lo que constituye un logro en materia de desarrollo humano y evidencia mejoras de los servicios de salud, tanto en la atención de enfermedades como en la aplicación de políticas universales. Sin embargo, este proceso se ha dado a velocidades distintas y con brechas a lo interno del Istmo. Las mayores reducciones se registraron en Nicaragua (19%) y Costa Rica (15%). En el caso de Guatemala, la tasa estandarizada de mortalidad de 2012 (7,7 por 1.000 habitantes, la más alta de la región en ese año) fue similar a la que tuvieron Nicaragua y El Salvador en 2004 y 2005, respectivamente, y superó en casi tres defunciones la tasa de Costa Rica (gráfico 2.5).

Por otra parte, el cambio en el perfil epidemiológico es un proceso impulsado por la transición demográfica y el subsecuente envejecimiento de la población. Este es marcado por el paso de una situación en la que predominan las enfermedades infecciosas, a otra en que las patologías no transmisibles y las causas externas de morbilidad y muerte adquieren mayor preponderancia. Una alta prevalencia de enfermedades infecciosas –como la diarrea y las infecciones respiratorias agudas– suele estar asociada a niveles de desarrollo bajos, en los que la cobertura de servicios básicos (agua potable o apta para consumo humano, vacunación y otros servicios del nivel primario de atención de la salud, por ejemplo) es igualmente baja. En 2012, las muertes causadas por afecciones no transmisibles representaron un 47% del total de defunciones en Guatemala y cerca del 83% en Costa Rica (gráfico 2.6). A su vez, las enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales, fueron la causa de un 34% de los fallecimientos en Guatemala, más del doble que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Cabe resaltar también la importancia de las lesiones como causa de muerte en El Salvador y Guatemala, pues en 2012 representaron un 23% y un 18% del total, respectivamente (información más detallada sobre el perfil de morbilidad de la región se presenta en el capítulo 3).

En consonancia con la reducción de la mortalidad general, entre 2000 y 2013 en toda Centroamérica descendió la mortalidad infantil, cuyo promedio pasó de 25,9 a 17,8 por cada 1.000 nacidos vivos. Las tasas

más bajas son las de Costa Rica y Panamá, seguidas por las de Nicaragua y El Salvador (Rayo, 2015). El progreso es resultado de la disminución de las defunciones tanto en el período neonatal como en el posneonatal, pero ha sido mayor en este último, gracias a las mejoras en la nutrición, el cuidado y la vacunación, lo que ha contribuido a reducir las muertes por causas prevenibles como diarreas y enfermedades respiratorias e infectocontagiosas (este tema se analiza en detalle en el capítulo 3).

Aumenta la esperanza de vida

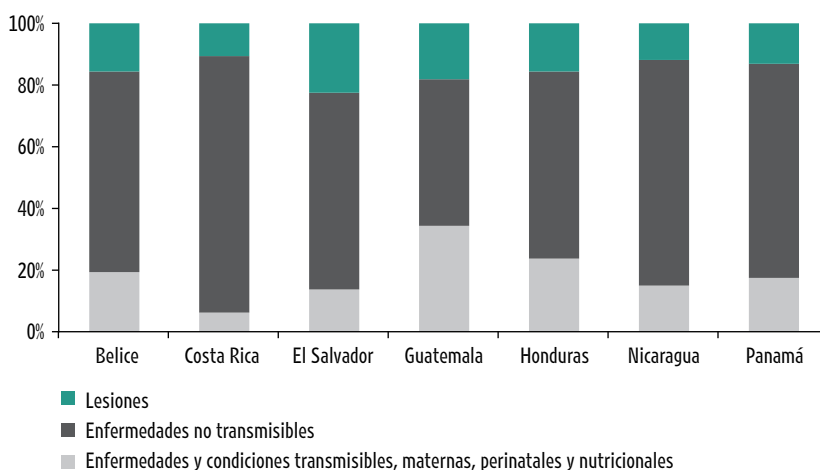
El descenso de la mortalidad (en especial la infantil), asociado a la mejora en los servicios de salud y saneamiento, ha generado un aumento en la esperanza de vida al nacer en toda la región. En la década de los cincuenta del siglo XX este indicador estaba por debajo de 45 años en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, en tanto que en Costa Rica, Panamá y Belice era cercano a 55 años, un valor similar al observado en Cuba y Chile en la misma época (Cepal, 2016). En el período 2010-2015 la esperanza de vida del primer grupo de países osciló entre 72 y 75 años, y en el segundo entre 77 y 79, lo que evidencia una reducción de las brechas existentes entre ellos (gráfico 2.7). Los mayores progresos se dieron en El Salvador y Nicaragua, donde el indicador se incrementó en 3 y 4 años, respectivamente. Al igual que en décadas anteriores, Costa Rica continúa teniendo la mayor esperanza de vida en el Istmo (79 años) y ocupa, junto con Cuba, las primeras posiciones en América Latina. Pese a ello, Costa Rica ha disminuido su ritmo de crecimiento en este ámbito, ya que cuanto mayor es la esperanza de vida resulta cada vez más difícil lograr avances, pues las causas de mortalidad son más complejas y menos prevenibles.

El análisis de este indicador según sexo evidencia que en Centroamérica las mujeres viven más que los hombres (cuadro 2.4). El Salvador tiene la mayor brecha (9,2 años), lo que podría estar asociado a las altas de tasas de muertes violentas que se registran en ese país, sobre todo por homicidios, cuyas víctimas son mayoritariamente masculinas. En las demás naciones la diferencia entre sexos oscila entre 5,1 y 7,1 años. Los mayores niveles de esperanza de vida para las mujeres son los de Costa Rica y Panamá

GRÁFICO 2.6

CENTROAMÉRICA

Defunciones según principales causas de muerte. 2012
(porcentajes del total de defunciones)

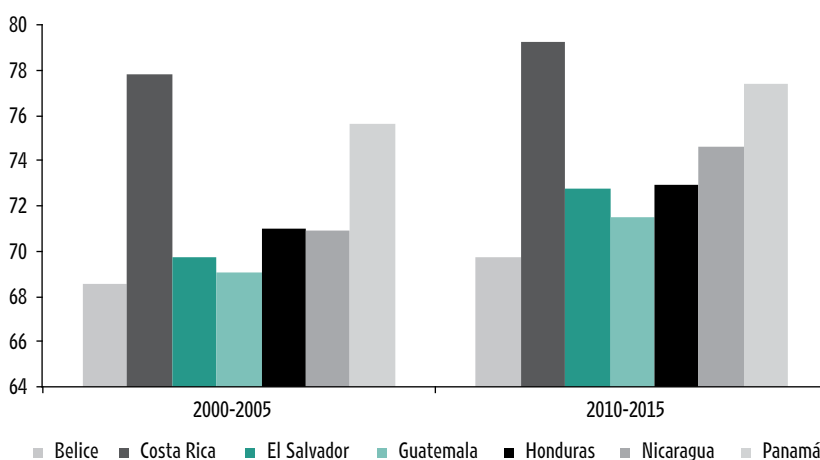


Fuente: Rayo, 2015, con base en OMS, 2014.

GRÁFICO 2.7

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer. 2000-2005 y 2010-2015
(años)



Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

(81,8 y 80,5 años, respectivamente).

Conforme aumenta la edad varía la esperanza de vida. Mientras en la década de los noventa la población que llegaba a los 60 años tenía en promedio entre 19 y 20 años más de vida, en el quinquenio 2010-2015

esa expectativa se incrementó a cerca de 21 años para los hombres y 23 para las mujeres (cuadro 2.5). Los mayores aumentos se registraron en Guatemala en el caso de los hombres y en Nicaragua en el caso de las mujeres; para estas últimas el indicador

aumentó 4,5 años con respecto a lo observado en la década de los noventa.

Un indicador relevante para dimensionar los retos asociados a la transición demográfica es la esperanza de vida sana⁵, es decir, la estimación del número de años que una persona puede vivir con “buena salud”. En 2012, la brecha regional promedio entre este indicador y la esperanza de vida al nacer era de aproximadamente diez años. El valor más alto fue el observado en Belice: casi doce años (gráfico 2.8).

Sigue cambiando la estructura de la población por grupos de edad

El incremento en la esperanza de vida asociado al proceso de transición demográfica, junto a otros fenómenos como la migración internacional, hacen que la estructura de la población por grupos de edad se transforme. Tal como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), las naciones centroamericanas se encuentran en el tránsito de ser relativamente jóvenes a ser sociedades envejecidas. No obstante, antes de llegar a ese momento tendrán flujos crecientes de población en edad productiva.

Durante el período 2010-2015 en todo el Istmo creció el porcentaje de habitantes de 25 a 64 años (cuadro 2.6), lo que generó un aumento de 2,2% en su peso relativo a nivel regional. Los incrementos fueron

CUADRO 2.4

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2010-2015 (años)

País	Hombres	Mujeres	Diferencia
Belice	67,2	72,7	5,5
Costa Rica	76,7	81,8	5,1
El Salvador	67,9	77,1	9,2
Guatemala	67,9	75,0	7,1
Honduras	70,4	75,4	5,0
Nicaragua	71,5	77,7	6,2
Panamá	74,3	80,5	6,2

Fuente: Rayo, 2015, con base en ONU, 2012 en el caso de Belice. Para el resto de Centroamérica las fuentes son Celade y la División de Población de la Cepal.

CUADRO 2.5

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida a los 60 años. 1990-2015 (años)

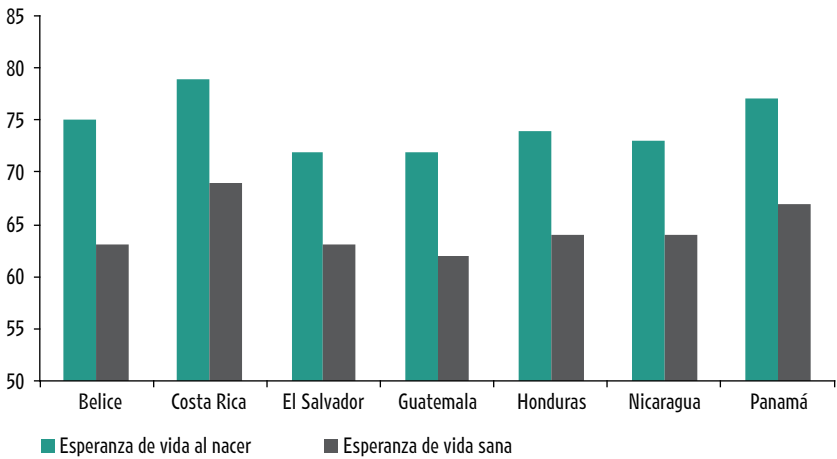
País	1990-1995		2000-2005		2010-2015	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Costa Rica	19,9	22,7	21,3	24,0	21,9	24,9
El Salvador	19,1	21,7	19,9	22,1	20,7	23,0
Guatemala	16,9	19,1	19,8	21,5	20,3	22,3
Honduras	18,7	20,8	19,7	22,2	20,3	23,2
Nicaragua	17,5	18,9	19,5	21,2	20,7	23,4
Panamá	19,4	21,7	20,5	22,5	21,0	23,5

Fuente: Rayo, 2015 con información de Celade-Cepal.

GRÁFICO 2.8

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer y esperanza de vida sana. 2012 (años)



Fuente: Rayo, 2015, con base en OMS, 2014.

mayores en Nicaragua (3,8%) y Honduras (3,6%). En Costa Rica y Panamá, que están en una etapa más avanzada de la transición demográfica, en 2015 este grupo representó cerca de la mitad de la población, una participación similar al promedio de América Latina y el Caribe. En los demás países la proporción osciló entre 41% y 45% y en Guatemala, que está en una fase más temprana de la transición, fue de 37,8%.

Por otra parte, y en virtud del proceso de envejecimiento, en todos los países aumentó la proporción de personas mayores de 65 años, excepto en Belice, donde su peso relativo se mantuvo. El crecimiento de este grupo es especialmente notorio en Costa Rica. En este país, así como en El Salvador y Panamá, la población en ese rango de edad tiene una participación similar o superior al promedio de América Latina y el Caribe (7,6%).

En contraste, entre 2010 y 2015 en todo el Istmo se redujo el porcentaje de población infanto-juvenil (menor de 25 años) y de manera particular la de 0 a 15 años. Si bien la contracción (2,7%) fue similar al promedio de América Latina y el Caribe (2,8%), este proceso tiene distintos ritmos a lo interno de la región: mientras en Panamá fue de 2,0%, en Honduras alcanzó un 4,0%. Durante ese período, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica registraron valores negativos en las tasas de crecimiento anual de la población menor de 15 años, una situación opuesta a la de Guatemala, Honduras y Panamá (gráfico 2.9).

En las edades potencialmente productivas Guatemala lidera el crecimiento de la población regional, con una tasa promedio anual de 6,6%, debido a su rezago en la transición demográfica. A su vez, las personas de 60 años y más tuvieron las mayores tasas de expansión en el último quinquenio. Costa Rica tiene una tasa promedio anual de 7,8%, tres puntos porcentuales superior a la observada en El Salvador en el mismo período.

Como se indicó, Centroamérica ha pasado de tener una estructura poblacional mayoritariamente joven –es decir, una pirámide de base ancha– a una situación en la que los grupos en edades productivas han empezado a crecer, generando una reducción de la base de la pirámide y una ampliación paulatina de sus partes intermedia y superior.

Entre 2000 y 2015 a nivel regional la proporción de personas menores de 15 años descendió ocho puntos porcentuales, de 39,6% a 31,5%, y se estima que en los próximos quince años continuará disminuyendo hasta representar un 23,8% de los habitantes de Centroamérica en 2030. Ello implicará una reducción en la base de la pirámide de población. Asimismo, el incremento del peso relativo de los grupos en edades productivas (15 a 64 años), de 55,9% en 2000 a 62,7% en 2015 y 67,5% en 2030, ensanchará la parte intermedia de la pirámide (gráfico 2.10). Esta situación planteará dos claros desafíos. El primero será la necesidad de ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación y, en general, crear oportunidades que permitan retener a la población joven, pues son preci-

CUADRO 2.6

CENTROAMÉRICA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Población por rangos de edad. 2010 Y 2015
(porcentaje del total de la población)

Región/país	De 0 a 14 años		De 15 a 24 años		De 25 a 64 años		Más de 65 años	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
América Latina y el Caribe	27,8	25,7	18,0	17,3	47,4	49,4	6,8	7,6
Centroamérica	31,0	28,6	19,1	18,8	44,1	46,3	5,8	6,3
Belice	35,7	32,5	20,2	20,6	40,3	43,2	3,8	3,8
Costa Rica	24,6	22,3	18,1	16,8	49,8	51,9	7,5	8,9
El Salvador	30,5	27,0	19,8	20,3	42,3	44,5	7,3	8,2
Guatemala	39,1	36,6	20,5	20,7	35,9	37,8	4,5	4,8
Honduras	35,9	31,8	21,6	21,6	38,2	41,8	4,4	4,9
Nicaragua	32,8	30,0	21,1	19,6	41,4	45,2	4,7	5,1
Panamá	28,7	27,2	17,4	16,9	47,1	48,3	6,8	7,6

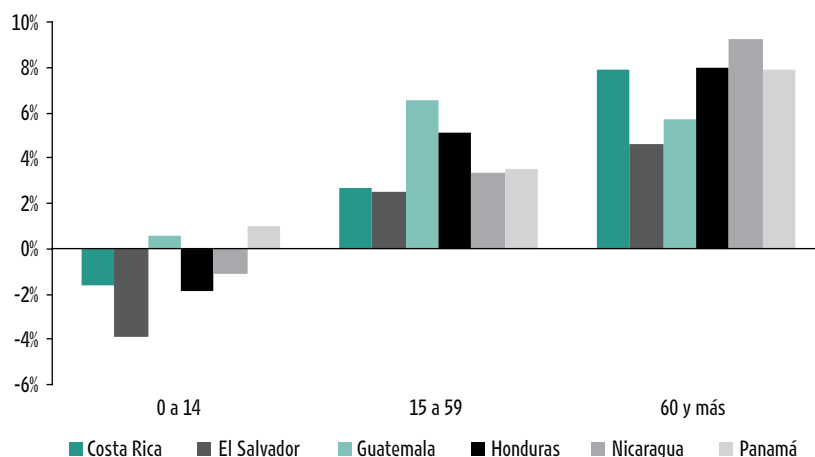
Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de la ONU (revisión 2015 de las proyecciones de población).

GRÁFICO 2.9

CENTROAMÉRICA

Tasas de crecimiento de la población, según grupos de edad.

2010-2015
(porcentaje promedio de variación anual)



Fuente: Elaboración propia con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

samente las personas en estas edades las que tienen las mayores probabilidades de emigrar. El segundo desafío será el imperativo de generar empleo en cantidades suficientes para absorber a esta creciente fuerza laboral y proveer condiciones para mejorar la productividad y escalar hacia actividades económicas de mayor valor agregado.

La parte superior de la pirámide, donde se concentra la población adulta mayor (con edades iguales o superiores a 65 años) ha sufrido cambios importantes. En el período 2000-2015 la participación de este grupo en el total regional aumentó 1,3 puntos porcentuales. Para el año 2030 se estima que representará un 8,7% de la población, lo que brinda

señales claras del progresivo proceso de envejecimiento. Esto conlleva desafíos para los sistemas de salud y seguridad social, especialmente en lo que concierne a la provisión de la infraestructura y los servicios de recreación, cuidado y atención de enfermedades crónico-degenerativas características en esa edad.

En los países más avanzados en la transición demográfica (Costa Rica y Panamá) la pirámide es más angosta en su base, por efecto del descenso en la proporción de personas menores de 15 años, mientras que en los que están en una fase más temprana (Guatemala y Honduras) buena parte de la población se concentra en ese rango etario. El Salvador y Nicaragua están en una situación intermedia, con menores porcentajes de población joven que Guatemala y Honduras, y una población en edad productiva menor que la de Costa Rica y Panamá, tal como muestran los gráficos 2.11.

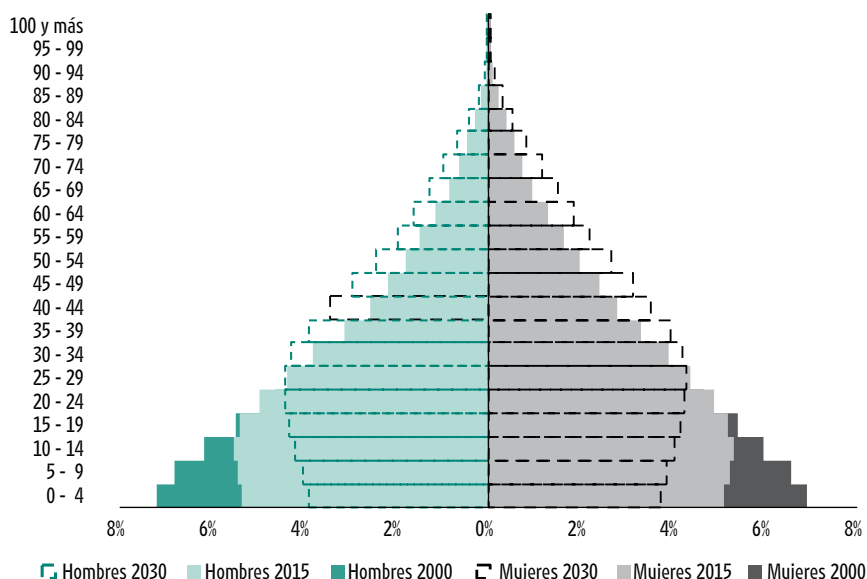
En los gráficos se observa, además, que en todo el Istmo la inserción laboral masculina es muy superior a la femenina. Esta brecha de género, que se asocia a la falta de reconocimiento del trabajo doméstico y a una mayor responsabilidad de las mujeres en el cuidado de personas dependientes, limita las posibilidades de crecimiento económico y el aumento en la productividad de los países, sobre todo si se toma en cuenta que las mujeres suelen tener un nivel educativo más alto que el de los hombres (véase el capítulo 8) y podrían contribuir a mejorar de modo significativo estos indicadores. De ahí que una mayor inserción laboral femenina sea uno de los grandes retos que debe enfrentar la región en el contexto de la transición demográfica. Ello también implica disminuir las brechas de género en el mercado pues, como se analiza en el capítulo 4 de este Informe, pese a contar con mayor calificación, las mujeres tienen mayores tasas de desempleo y por lo general reciben remuneraciones más bajas que sus contrapartes masculinas.

El análisis según zona de residencia revela importantes diferencias, en especial el hecho de que las áreas rurales tienen una estructura más joven que las urbanas (gráfico 2.12). El ensanchamiento en la base de la pirámide rural refleja las mayores tasas globales de fecundidad de esa población, en tanto que el adelgazamiento en la base de

GRÁFICO 2.10

CENTROAMÉRICA

Estructura de la población, por sexo y edad. 2000, 2015 y 2030 (porcentaje de la población)



Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade-Cepal y el Buró del Censo de los Estados Unidos.

la pirámide urbana da cuenta de un mayor número de personas en edades productivas en las ciudades. Así por ejemplo, el peso relativo de los hombres de entre 15 y 64 años es cerca de siete puntos porcentuales mayor en las áreas urbanas. Las diferencias entre zonas también sugieren disparidades en las relaciones dependencia y en la potencial demanda de servicios de educación y cuidado. En las zonas urbanas, el grupo de dependientes menores de 15 años es mucho menor que en zonas rurales y lo opuesto ocurre en el grupo de adultos mayores.

No toda la población centroamericana se encuentra en la misma situación, pues existen grupos, como las comunidades indígenas, que debido a sus características (idiomas y prácticas culturales) y a los lugares donde viven (zonas remotas de difícil acceso, donde las enfermedades vectoriales son endémicas) tienen menor acceso a servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento, así como al mercado laboral y a infraestructura productiva, todo lo cual se traduce en rezagos en su transición demográfica. De este modo, hoy en día estos grupos registran las mayores tasas de

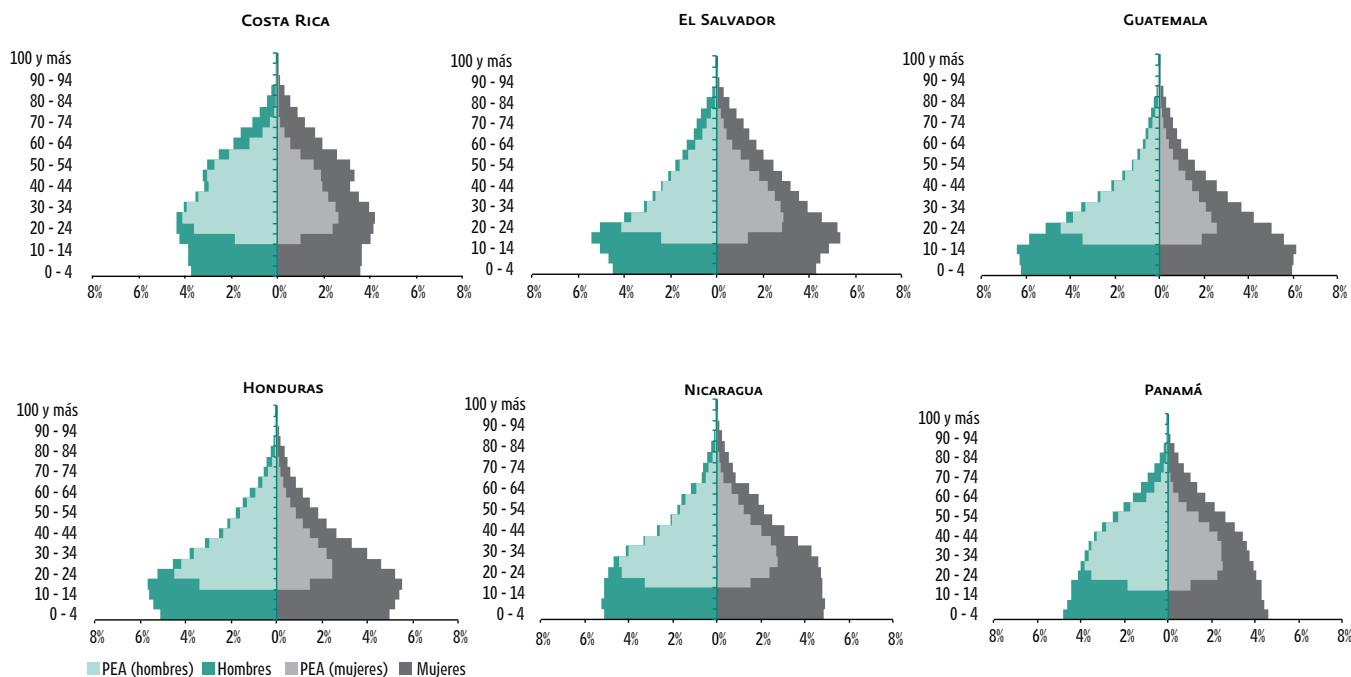
fecundidad y mortalidad infantil, lo que a su vez ha generado una estructura de población particular.

Un ejemplo de lo anterior lo ofrecen los pueblos indígenas de Panamá, que en 2010 representaban cerca de un 12% del total de habitantes de ese país y cuya pirámide muestra una transición demográfica incipiente, a diferencia del resto de la población panameña. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, realizado en el 2010, los habitantes indígenas tienen un perfil más joven, lo cual implica que sus comunidades siguen registrando altas tasas de fecundidad, y continuarán creciendo en el futuro, pese a las esperadas reducciones en el número promedio de hijos por mujer a nivel nacional. En 2010, la proporción de niños indígenas menores de 5 años superaba en seis puntos porcentuales al mismo grupo de edad de la población no indígena. Las diferencias en la cúspide de la pirámide, por otra parte, sugieren la existencia de una menor esperanza de vida y, por ende, una población de adultos mayores indígenas menor que la observada en el resto del país (gráfico 2.13).

GRÁFICOS 2.11

CENTROAMÉRICA

Pirámides de población por país. 2015



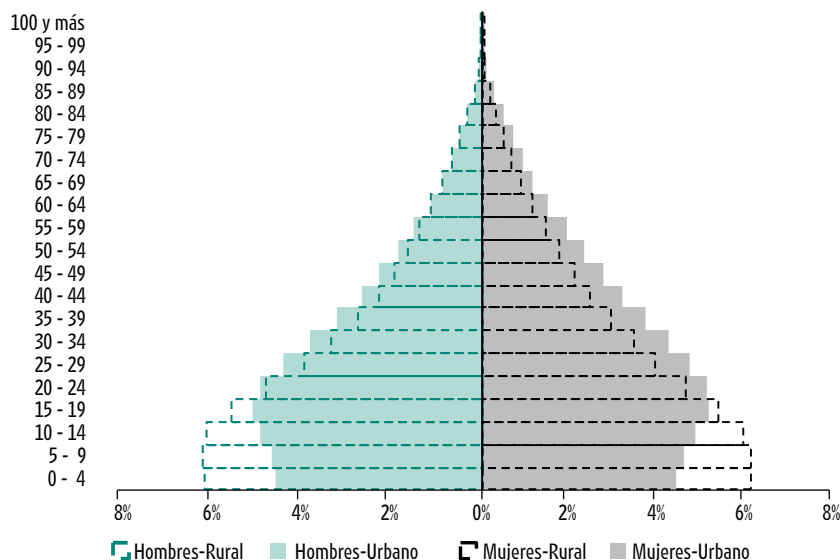
Fuente: Elaboración propia con información de Celade-Cepal.

GRÁFICO 2.12

CENTROAMÉRICA

Estructura de la población por sexo, edad y zona de residencia.

2015



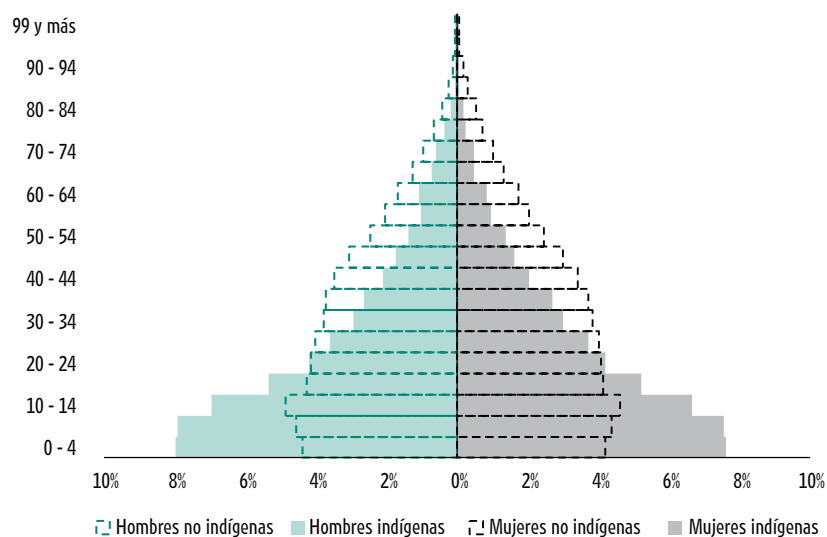
Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y el Buró del Censo de los Estados Unidos.

Bono demográfico: una oportunidad que se agota

En las próximas décadas Centroamérica tendrá la población en edad productiva más grande de su historia. Como parte del proceso de transición demográfica existe un período durante el cual ese grupo crece de manera sostenida y con mayor rapidez que la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65). Esto es lo que se conoce como bono demográfico, y si bien ofrece oportunidades para impulsar el crecimiento económico, su aprovechamiento requiere que las sociedades enfrenten desafíos históricos en diversos ámbitos, lo que suele generar fuertes tensiones entre objetivos y prioridades de corto y largo plazo. Tal como señala un estudio reciente de la Cepal (Huenchuan, 2013), la transición demográfica lleva a replantear el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia, puesto que, a medida que cambia la distribución por edades de la población, hay que redefinir la manera en que estos tres agentes intervienen en la provisión de bienestar y en el desarrollo de capacidades.

GRÁFICO 2.13

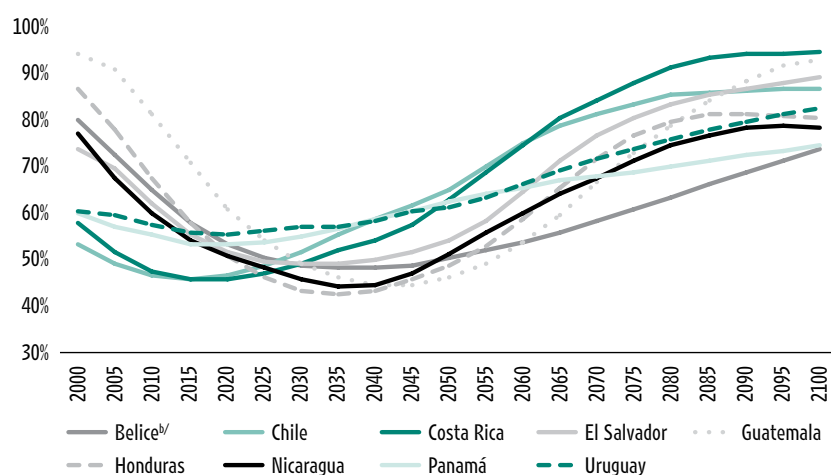
PANAMÁ

Estructura de la población por sexo, edad y pertenencia a grupos indígenas. 2010

Fuente: Rayo, 2015, con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 de Panamá.

GRÁFICO 2.14

CENTROAMÉRICA, CHILE Y URUGUAY

Evolución de la relación de dependencia^{a/}. 2000-2100

a/ Número de personas menores de 15 y mayores de 65 años, por cada 100 personas de entre 15 y 64 años.

b/ Los datos de Belice corresponden a la revisión 2012 de Cepal.

Fuente: Rayo, 2015 con información de Celade-Cepal y el Buró del Censo de los Estados Unidos.

La relación de dependencia⁶ permite dar seguimiento al proceso de transición e identificar el período de bono demográfico, pues mide la cantidad de personas en edades dependientes. Entre los años 2000 y 2015 el valor de este indicador decreció en toda la región, aunque a ritmos distintos. Mientras en Costa Rica disminuyó hasta registrar una cifra de 45,8 dependientes por cada cien personas en edad de trabajar, en Guatemala, el país más rezagado en la transición, el valor observado al final de ese período fue de 70,8. En las demás naciones la razón de dependencia se ubicó entre 53 y 58. De acuerdo con las proyecciones de Celade, Costa Rica alcanzará su nivel más bajo en 2020 (45,7), año a partir del cual la dependencia volverá a aumentar como consecuencia del envejecimiento de la población. Aunque con tasas distintas, Panamá llegará a esa situación también en 2020, El Salvador en 2030, Belice, Honduras y Nicaragua en 2035 y Guatemala en 2050.

En el año 2100 las relaciones de dependencia demográfica de toda Centroamérica, con excepción de Belice, tenderán a converger en alrededor de 80 dependientes por cada cien personas potencialmente productivas, valor semejante a los de Chile y Uruguay (gráfico 2.14). En los países más rezagados en la transición, el comportamiento de la dependencia demográfica es una señal de alerta sobre la necesidad de lograr mejoras en la productividad laboral para aprovechar esa ventana de oportunidad (Rayo, 2015).

Como se ha señalado, el descenso en la relación de dependencia demográfica que se espera en los próximos años en la mayor parte del Istmo no garantiza la obtención de resultados económicos favorables. Para ello es necesario realizar esfuerzos en materia educativa y laboral, con el fin de que las personas en edad de trabajar se conviertan en económicamente activas y altamente productivas.

En Centroamérica, como en el resto de América Latina, la duración del bono demográfico es variable y depende del avance de cada país en su proceso de transición. Como se mencionó antes, en Honduras, Nicaragua y Belice esa oportunidad se prolongará hasta los años el año 2035 y en Guatemala hasta el 2050, respectivamente, lo que les brinda mayores márgenes de maniobra para aprovechar las oportunida-

des y mitigar los riesgos. En contraste, en Costa Rica y Panamá, que se encuentran en una fase más avanzada, ese período culminará en el año 2020. (gráfico 2.15).

La población centroamericana envejece

En el pasado, la principal característica del cambio demográfico en América Latina era el crecimiento de la población. Esa importancia la tiene hoy el envejecimiento, un fenómeno cuya atención debe ser priorizada pues tiene implicaciones que afectarán la economía, la sostenibilidad de la seguridad social, las dinámicas de los hogares y el perfil de salud de los países. De acuerdo con el estudio *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional*, cerca del año 2040 el número de economías envejecidas –es decir, aquellas en que los recursos consumidos por las personas mayores exceden los consumidos por los niños y jóvenes– se habrá triplicado, al pasar de 19 a 77. En ese grupo estarán Costa Rica y casi todas las naciones del Caribe. Para el 2070 la mayoría de las economías mundiales estarán envejecidas (Celade-Cepal, 2014⁷).

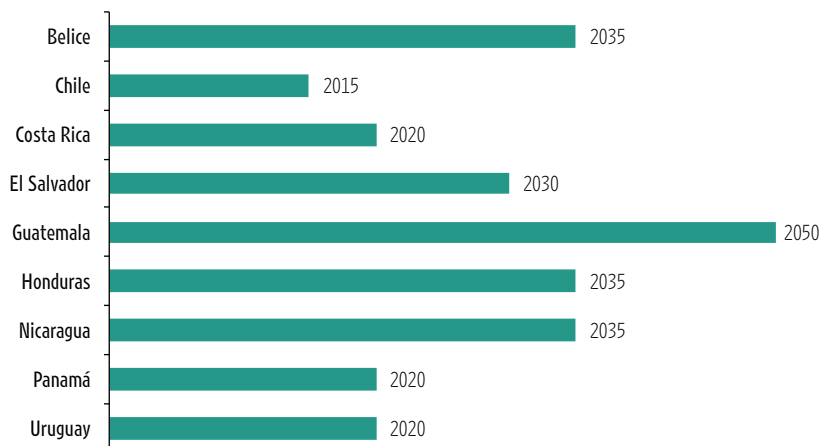
En los próximos tres lustros, la población centroamericana mayor de 65 años aumentará del 6% actual a un 8%. El peso relativo de este grupo seguirá creciendo, sobre todo en las naciones más avanzadas en la transición demográfica. En 2030 Costa Rica y Panamá tendrán 87 y 48 personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años, respectivamente. Además, el proceso de envejecimiento será diferenciado en las zonas urbanas y las rurales. Se estima que entre 2015 y 2030 el porcentaje de adultos mayores crecerá con mayor rapidez en las áreas rurales de Honduras, El Salvador y Panamá, donde el valor de ese indicador se incrementará en 3,1, 3,0 y 4,1 puntos porcentuales, en cada caso. Esta proyección es una señal de alerta para el Istmo, dado que las zonas rurales de algunos países tienen importantes rezagos de cobertura de los servicios de salud y seguridad social (Rayo, 2015).

Una herramienta útil para apreciar los ritmos de crecimiento de la población adulta mayor es el índice de envejecimiento, que mide la proporción de personas mayores de 60 años por cada cien personas menores de 15 años. Desde esta perspectiva en

GRÁFICO 2.15

CENTROAMÉRICA, CHILE Y URUGUAY

Año estimado en que finaliza el bono demográfico



Fuente: Rayo, 2015 con información de Celade-Cepal y el Buró del Censo de los Estados Unidos.

Centroamérica se observan tres patrones claramente diferenciados. Entre 2010 y 2015 en Costa Rica este indicador aumentó en 27 puntos, lo que implicó su duplicación (gráfico 2.16). En El Salvador y Panamá el aumento fue menor que en Costa Rica, pero se mantuvo por encima del promedio del Istmo, mientras que en Guatemala el cambio fue de 26 puntos. Se prevé que en 2030 en Costa Rica vivirán 118 personas de 65 años y más por cada cien personas menores de 15 años, más del doble de lo que se espera en Nicaragua y Honduras y alrededor de cuatro veces más de lo que se proyecta para Guatemala.

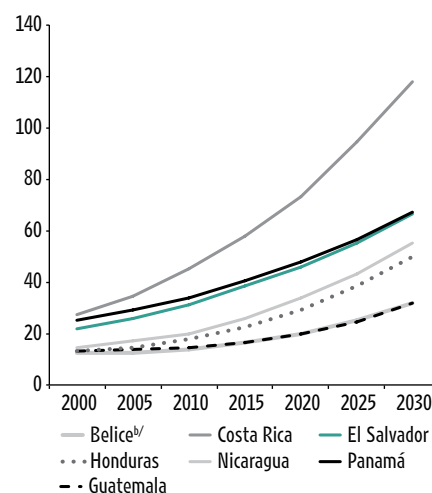
Una región expulsora de población

La migración internacional es un fenómeno complejo, que ha formado parte de la historia de Centroamérica desde el siglo XIX y tiene implicaciones sociales, económicas y culturales tanto para los países de destino como para las comunidades de origen. El *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) reportó que durante los años setenta y ochenta del siglo XX los factores determinantes de las migraciones dentro y fuera del Istmo fueron los conflictos civiles y políticos, pero en las décadas siguientes han estado asociadas a transformaciones económicas y al rezago social. De acuerdo con un estudio del Instituto de

GRÁFICO 2.16

CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}. 2000-2030



a/ Personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

b/ Los datos de Belice corresponden a la revisión 2012 de Cepal.

Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

Política Migratoria (Papademetriou et al., 2013), después de más de dos décadas de mejora en las relaciones y la integración económica regional, las preguntas sobre cómo manejar el fenómeno migratorio aún giran en torno a salarios, trabajo, salud pública, integridad familiar y crecimiento económico. Centroamérica sigue siendo afectada por su limitado desarrollo económico y social; sus índices de productividad están entre los más bajos del mundo y la mayoría de su mano de obra es poco educada, de modo que por lo general está subempleada o desempeña trabajos informales (Orozco y Yansura, 2016).

Más allá de las agendas oficiales, la cotidianidad de las migraciones está determinada por la operación de las redes sociales en los países de origen y destino, las violaciones reiteradas de los derechos humanos, la consecución de los recursos para emprender el viaje, el drama del desarraigo y la adaptación, la evasión de los controles migratorios, la obtención de un empleo, el envío de remesas y los esfuerzos para evitar la deportación. Esta sección aporta información y análisis

sobre la evolución reciente de estos temas en Centroamérica.

Surgen nuevos flujos migratorios

Los flujos de migración centroamericana se dan: i) a lo interno de los países, de las zonas rurales a las urbanas, ii) a lo interno de la región, de Nicaragua a Costa Rica, de Guatemala a El Salvador y, en menor medida y más recientemente, de Belice a Guatemala, de Honduras a El Salvador, de El Salvador y Nicaragua a Panamá, y iii) hacia fuera la región, sobre todo hacia América de Norte y, en especial, a Estados Unidos. En 2015 cerca de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de su patria, el 82% de ellos en Estados Unidos. No obstante, en El Salvador la proporción de migrantes se eleva a 21,1% y en Belice a 15,7% (cuadro 2.7). Además, la migración de menores de edad no acompañados ha crecido de manera alarmante desde 2011. De acuerdo con Orozco y Yansura (2016), solo entre enero y mayo de 2014 cerca de 40.000 niños, niñas y adolescentes de El Salvador, Guatemala y Honduras

fueron aprehendidos por las autoridades fronterizas estadounidenses. La mayoría de ellos señala la violencia en sus países de origen como el principal motivo para migrar, seguido por la falta de oportunidades y la reunificación familiar.

En 2015 las personas que se desplazaron a lo interno de la región representaron un 13,2% de los migrantes centroamericanos. Costa Rica es el principal destino, pues acoge al 64,8% de las 513.000 personas que residen en un país del Istmo distinto de aquel en que nacieron. Si bien la mayor parte de los migrantes centroamericanos en Costa Rica son nicaragüenses (90,1%)⁸, un 4% son panameños y un 3% salvadoreños. Belice y Guatemala ocupan el segundo lugar, después de Costa Rica, como receptores de migrantes intrarregionales, con una participación de 8% cada uno.

En 2010 solo Belice y Costa Rica tenían proporciones de migrantes superiores al 10% de su población (14,3% y 8,9%, respectivamente), lo que los convierte en países receptores de migrantes internacionales. Panamá ocupa la tercera posición con 4,3% y las demás naciones registran menos de 1%.

CUADRO 2.7

CENTROAMÉRICA

Población migrante según principales países de destino. 2015 (porcentajes)

País de destino	País de origen						
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Alemania		1,62	0,10	0,21	0,23	0,25	0,57
Argentina	0,01	0,11	0,01	0,01	0,01	0,02	0,12
Belice			0,64	2,35	1,35		
Brasil	0,01	0,40	0,02	0,04	0,02	0,07	0,48
Chile	0,00	0,40	0,02	0,02	0,04	0,04	0,40
Costa Rica	0,26		1,05	0,28	0,64	48,38	9,03
El Salvador	0,62	0,75		0,90	1,85	1,26	0,35
España	0,06	2,86	0,68	0,75	5,89	3,02	3,28
Estados Unidos	90,88	73,67	94,34	89,09	83,98	41,60	83,25
Francia	0,02	0,65	0,08	0,30	0,09	0,11	0,39
Guatemala	1,67	1,00	1,42		1,33	1,38	0,23
Honduras	0,49	0,54	0,48	0,34		0,92	0,22
México	5,77	2,12	0,74	5,37	2,38	0,87	1,36
Nicaragua	0,04	9,24	0,18	0,18	1,97		0,31
Panamá	0,16	6,65	0,24	0,16	0,24	2,09	
Total de personas migrantes	54.758	116.627	1.353.047	989.072	631.872	618.774	129.547
Porcentaje de la población total	15,7	2,3	21,1	6,1	7,5	9,9	3,3

Fuente: Rayo, 2015, con datos de DAES-ONU, 2013.

Con respecto a la migración extra-regional, según la encuesta American Community Survey, en 2013 había 3.158.556 centroamericanos en Estados Unidos, lo que equivale a alrededor de un 7% de la población total del Istmo. Esta cifra es un 56% mayor que la reportada en 2000 (recuadro 2.3). Los salvadoreños representaron aproximadamente un 40% de ese grupo. En años recientes España ha cobrado importancia como destino para los migrantes. El Fondo de Población de las Naciones Unidas reportó que en 2013 había 78.845 ciudadanos del Istmo en ese país, el 46,0% de ellos hondureños, el doble de los nicaragüenses contabilizados en la misma fecha. Después de Estados Unidos y España, México es la nación latinoamericana que recibe la mayor cantidad de migrantes centroamericanos; en 2013 tenía registradas 74.193 personas, de las cuales el 54,7% eran guatemaltecos y el 17,0% hondureños (Rayo, 2015).

Aumentan los ingresos por remesas

El envío de remesas a los países de origen es una de las dinámicas económicas más importantes asociadas a las migraciones. En Centroamérica son una fuente de divisas clave para financiar la balanza de pagos y generan importantes flujos de consumo e inversión en las comunidades receptoras. Durante el período 2010-2013 ingresaron a la región 53.601 millones de dólares por este concepto; de ese total, un 35,7% fue enviado por guatemaltecos, un 28,0% por salvadoreños y un 21,4% por hondureños (Rayo, 2015). Después de la contracción que se produjo en algunos países como consecuencia de la crisis internacional de 2008-2009, los flujos han tendido a recuperarse, pero sin alcanzar los niveles previos a la crisis. Entre 2010 y 2013 la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6%.

Un indicador que permite dimensionar la importancia de estos recursos para las economías centroamericanas es su valor como porcentaje del PIB. Desde el año 2000 las remesas han tendido a crecer, especialmente en los países que reciben los mayores flujos: Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En los dos primeros representaron cerca del

RECUADRO 2.3

Características de la población centroamericana residente en Estados Unidos

Dado que la mayor parte de los migrantes centroamericanos reside en Estados Unidos, se ha recurrido a los datos del Pew Research Center (Brown y Patten, 2014) para conocer sus principales características. En 2012 había en ese país 52,9 millones de latinoamericanos. El 3,7% de ellos eran salvadoreños, la colonia más grande de centroamericanos en territorio estadounidense, seguida por la de Guatemala, con 2,4%. Las personas nacidas en El Salvador se ubicaron como el cuarto grupo de población latina más importante después de México, Puerto Rico y Cuba. La edad promedio de la población centroamericana radicada en Estados Unidos era de 37 años (36 para hombres y 38 para mujeres).

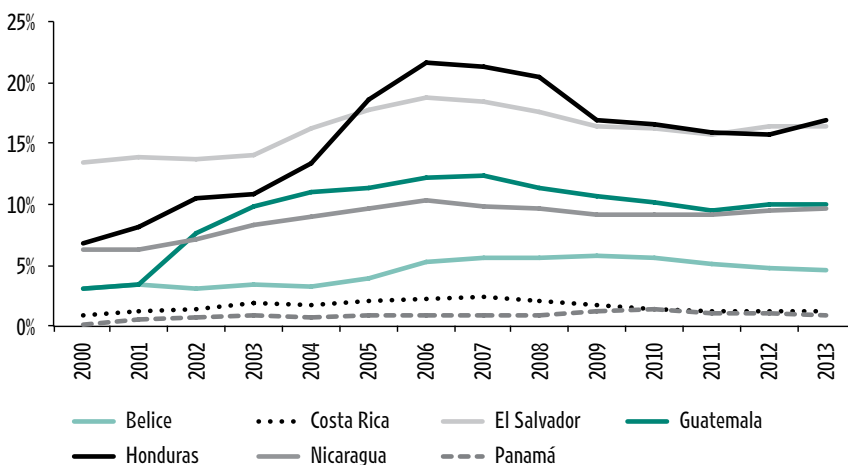
En 2011, el 65% de los centroamericanos residentes en ese país tenía una escolaridad superior al noveno grado, aunque solo la cuarta parte había completado la secundaria. En cuanto a la inserción laboral, un 18% estaba ocupado en trabajos de limpieza y mantenimiento, un 14,8% en la construcción y un 13,1% en puestos relacionados con instalaciones y reparaciones. Solo un 2% de esta población reportó estar desempleada o no haber tenido experiencia laboral en los últimos cinco años.

Fuente: Elaboración propia con base en Rayo, 2015.

GRÁFICO 2.17

CENTROAMÉRICA

Remesas como porcentaje del PIB. 2000-2013
(año base 2000=100)



Fuente: Rayo, 2015 con datos del Banco Mundial.

16% del PIB en 2013, y en los segundos alrededor del 10%. En el resto del Istmo su peso relativo es inferior al 5% (gráfico 2.17).

Deportaciones plantean retos y oportunidades para la región

La falta de documentación para la permanencia legal en el país de destino es el

principal motivo para el retorno forzado de los migrantes. Esta situación plantea a los Estados el reto de la reinserción de estas personas en las dinámicas sociales, productivas y culturales de sus comunidades de origen. Si bien en la región existen algunos programas enfocados en este tema (recuadro 2.4), es necesario fortalecer las acciones mediante políticas públicas que permitan aprovechar de mejor manera la experiencia y los conocimientos que adquirieron los repatriados en el extranjero (entre ellos un nuevo idioma y el uso de ciertos equipos y herramientas tecnológicas) y a la vez ayudarles a lidiar con la carga psicológica que representan un sueño frustrado, las carencias económicas y la falta de empleo, condiciones que probablemente fueron las que los impulsaron a migrar (Rayo, 2015).

El retorno involuntario o forzado producto de una orden de deportación es un proceso doloroso para sus víctimas, que puede ser mayor según las condiciones a las que hayan estado expuestas (violencia, discriminación, estigmatización, desintegración familiar, pérdida de bienes y entorno de vida, entre otros; Loría, 2016).

De acuerdo con el glosario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la deportación es un “acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado” (OIM, 2006). Entre 2009 y 2013, las autoridades de Estados Unidos realizaron un total de 23.991 deportaciones de centroamericanos, de los cuales un 45,4% fueron guatemaltecos, un 27,0% hondureños y un 19,1% salvadoreños (cuadro 2.8). De acuerdo con Orozco y Yansura (2016), los flujos migratorios y las deportaciones están aumentando. En 2014 al menos 200.000 centroamericanos intentaron salir de sus países; de ellos, cerca de 130.000 cruzaron la frontera de Estados Unidos, mientras que 100.000 fueron deportados desde ese país y 150.000 desde México.

Políticas públicas y acciones regionales para proteger los derechos de los migrantes

Las situaciones que se generan en torno al fenómeno migratorio requieren una

RECUADRO 2.4

Esfuerzos para la reinserción de las personas migrantes deportadas

En Centroamérica se desarrollan diversas iniciativas para facilitar la reinserción de las personas deportadas en sus comunidades de origen. A continuación se describen algunas de ellas.

Guatemala: en 2013 se creó el programa “Bienvenido a Casa”, una alianza entre el Estado y empresas privadas que apoya la reinserción laboral de los guatemaltecos deportados por medio de atención psicológica, evaluación y certificación de habilidades y acceso a microcréditos. Además, en respuesta al vertiginoso crecimiento de la migración de niños no acompañados de Guatemala, Honduras y El Salvador, en 2014 se puso en marcha el plan “Alianza para la Prosperidad”, que incluye entre sus áreas de trabajo el diseño de mecanismos para dinamizar la producción, generar crecimiento económico y empleo, mejorar las oportunidades sociales y ampliar el acceso a la justicia. Cuenta con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque recientemente este fue reducido en cerca de un 30% (Loría, 2016).

El Salvador: el “Programa de inserción sociolaboral de la persona retornada”, que impulsa el Instituto Salvadoreño del Migrante (Insami), es una iniciativa conjunta de diversas entidades nacionales y de salvadoreños en el exterior y se enfoca en la creación de emprendimientos. Para ello se imparten talleres especializados en el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras y se brinda asesoría sobre finanzas, temas jurídicos, fiscales y laborales, *marketing* y comunicación, gestión de calidad, aplicaciones informáticas, gestión de microcréditos y orientación para crear proyectos empresariales y recibir asistencia técnica, entre otros. Este país también cuenta con el programa “Bienvenido a Casa”, mediante el cual se presta atención psicológica y médica, así como servicios de reinserción laboral a las

personas deportadas. Finalmente, en la Dirección de Migración y Extranjería, el Departamento de Atención al Migrante cuenta con el Centro de Atención a Repatriados, instancia que ofrece asesoría legal, médica, psicológica y educativa.

Honduras: en febrero de 2015 el Parlamento de la República aprobó una reforma a la Ley de Protección al Migrante, mediante la cual se crea el Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (Fosmih) para apoyar a los ciudadanos repatriados. La reforma permitirá ejecutar programas de ayuda a los hondureños retornados, tal como establece la “Ley de protección de los connacionales migrantes y sus familiares”, vigente desde marzo de 2014. Asimismo, a inicios de 2015 la Asociación de Municipios de Honduras (Amhon) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribieron un acuerdo para atender a la niñez migrante no acompañada que ha sido deportada y la reinserción a sus familias.

Además, a nivel regional la Secretaría de la Integración Social Centroamérica (Sisca) con el apoyo de la Fundación Avina, la OIT, los institutos de formación profesional de los países y la organización Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (Cammina), está avanzando en la construcción de una hoja de ruta para la certificación de competencias profesionales y laborales de migrantes retornados.

Si bien estas iniciativas son relativamente recientes, es importante diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan crear las condiciones institucionales, técnicas y financieras para su consolidación y sostenibilidad futura.

Fuente: Rayo, 2015.

CUADRO 2.8

CENTROAMÉRICA

Deportaciones de migrantes centroamericanos desde Estados Unidos, según país de origen. 2009-2013
(número de personas)

País	2009	2010	2011	2012	2013
Belice	65	51	39	38	36
Costa Rica	163	122	132	94	55
El Salvador	1.072	949	1.021	921	619
Guatemala	1.860	2.314	3.026	2.332	1.347
Honduras	1.354	1.382	1.553	1.282	912
Nicaragua	175	170	217	172	122
Panamá	119	73	98	53	53
Total	4.808	5.061	6.086	4.892	3.144

Fuente: Rayo, 2015, con datos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2013.

adecuada atención por parte de los Estados, tanto en las naciones de origen como en las de destino. Ello incluye desde el registro y control de las personas que ingresan a un país hasta la protección de sus derechos fundamentales, para lo cual es necesario contar con un marco normativo y un conjunto de políticas que definan los mecanismos correspondientes.

Los países centroamericanos han formulado políticas y acuerdos migratorios conjuntos en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Así, en 1990 se creó la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, una instancia de coordinación y consulta regional que desde entonces impulsa la gestión de información migratoria, la homogeneización de los procesos en este ámbito, la prevención de la trata de personas y el retorno de migrantes intra y extrarregionales.

En junio de 2005 se creó la visa única centroamericana, que permite la libre movilidad de personas entre Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, y en 2006 estos mismos países firmaron el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad. También en 2006 las naciones centroamericanas suscribieron la Declaración Conjunta de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Países Mesoamericanos, República Dominicana, Colombia y Ecuador, en la cual se establecieron medidas para mejo-

rar la atención del fenómeno migratorio mediante la promoción del respeto de los derechos humanos y la realización de procesos migratorios ordenados y seguros, sobre todo en los países receptores. En 2010 se formuló la Política Migratoria Regional Integral (PMRI), que busca fortalecer la gestión migratoria en el Istmo y lograr la armonización jurídica en esta materia. La PMRI aborda, entre otros, los temas de migración intra y extrarregional, asistencia a poblaciones migrantes vulnerables, trata y tráfico ilícito de personas, integración social y turismo. Finalmente, todos los países del Istmo forman parte de la Conferencia Regional sobre Migraciones⁹.

A nivel individual, cada nación centroamericana ha tomado acciones acordes con su realidad y con los procesos particulares generados por el fenómeno migratorio en sus sociedades. Entre las iniciativas desplegadas durante el período que analiza este Informe pueden citarse las siguientes:

- En Costa Rica se promulgó la Política Migratoria Integral (2013), cuyo principal objetivo es establecer un sistema de coordinación interinstitucional en esta materia, para promover una gestión que no solo sea efectiva, sino además consecuente con las necesidades del desarrollo y la seguridad nacionales y el respeto a los derechos humanos (CNM, 2013).

- En Guatemala no existe una política pública que de manera expresa atienda este tema, pero sí un marco legislativo y normativo de administración y regulación de los procesos migratorios (OIM, 2013).

- En Nicaragua, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 identifica como desafío la generación de empleo y autoempleo para contribuir al descenso de la migración juvenil. A la vez reconoce el derecho a migrar, por lo que busca proveer la mayor cantidad de garantías para los migrantes por medio de la protección consular.

- En Panamá, los decretos ejecutivos 343 y 804, de 2012, crearon el “Permiso de residencia permanente para países amigos” y el “Permiso de residencia temporal para profesionales”.

- En El Salvador, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con la “Política institucional de protección y vinculación para los salvadoreños migrantes” (2014), que se enfoca en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, así como el apoyo a las comunidades de migrantes en el exterior, el fortalecimiento de la red consular y diplomática, y el arraigo económico, social y cultural de la población en los lugares de destino.

Por último cabe mencionar que en Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas, la administración Obama presentó en 2012 la iniciativa “Acción diferida para los llegados en la infancia” (DACA, por su sigla en inglés) que permitía a ciertos migrantes que hubieran llegado al país antes de los 16 años, solicitar un permiso de trabajo y una protección de dos años para no ser deportados. En 2013, el Gobierno planteó una nueva reforma que incluiría el fortalecimiento del sistema migratorio mediante un programa de legalización para inmigrantes no autorizados (Papademetriou et al., 2013). Finalmente, el presidente Obama anunció una serie de acciones ejecutivas orientadas a limitar las

deportaciones por medio de la protección de padres de residentes permanentes o ciudadanos estadounidenses que ingresaron a ese país antes del 1 de enero de 2010, así como de personas que entraron antes de cumplir 16 años y han permanecido allí desde antes de la fecha indicada. Ese mecanismo también prevé la deportación de los inmigrantes irregulares que hayan cometido delitos y los indocumentados que falsifiquen información en su solicitud de amparo. Estas medidas entraron en vigencia en noviembre de 2014 y, en principio, a partir de mayo de 2015 casi cinco millones de inmigrantes empezarían a recibir sus beneficios. Sin embargo, un juez federal del estado de Texas las suspendió temporalmente y luego veintiséis estados las impugnaron, dejándolas sin efecto y sin perspectivas de cambio (Loría, 2016).

Efectos del cambio demográfico

Las migraciones y la modificación de los patrones de fecundidad y mortalidad son los factores que determinan los principales cambios demográficos en una sociedad. En Centroamérica han desacelerado el ritmo de crecimiento de la población y han generado transformaciones en la estructura de los hogares, aspectos que se analizan en los siguientes apartados.

Crecimiento de la población

Si bien en los años setenta las tasas de crecimiento de la población centroamericana eran similares (entre 5,0% y 6,2% anual), en las décadas siguientes comenzaron a presentarse cambios importantes. El más evidente se dio en El Salvador, probablemente debido a las migraciones. El ritmo de crecimiento anual observado en esa nación en los años ochenta es parecido al que Costa Rica, Honduras y Nicaragua alcanzaron entre 2010 y 2015 (2,3%, 2,9% y 2,3%, en cada caso). Entre 1990 y 2000 todos los países, con excepción de Guatemala, disminuyeron sus tasas de crecimiento. Entre 2010 y 2015, las tasas de Costa Rica y Nicaragua (alrededor de 2,3%) y de Honduras y Panamá (3,1%) se mantuvieron estables, flanqueadas en extremos opuestos por las de El Salvador (0,8%) y Guatemala (4,2%; gráfico 2.18).

Se estima que en el año 2030 existirá una convergencia –aunque en distintos niveles– entre las tasas de crecimiento

de Honduras y Panamá y entre las de Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. El mayor ritmo de Guatemala hará que su peso relativo en la población regional pase de 35% en 2015 a 38% en 2030. En contraste, Costa Rica y El Salvador disminuirán su participación en uno y dos puntos porcentuales, respectivamente, en el mismo período.

De acuerdo con las proyecciones de población de Celade, la población del Istmo continuará creciendo hasta llegar a su máximo en la década del 2080, cuando sumará cerca de 65 millones de personas, y luego tenderá a disminuir. Este aumento acrecentará la demanda de empleo, alimentos, vivienda y servicios básicos, y generará mayores impactos ambientales asociados al incremento en el consumo de agua, las emisiones de gases contaminantes y la producción de desechos. El proceso más acelerado y de mayor magnitud lo vivirá Guatemala, que tenderá a duplicar su población actual en los próximos sesenta años, hasta alcanzar cerca de treinta millones de habitantes. La proporción de guatemaltecos en la población de Centroamérica pasará de cerca del 30% a 45% entre principios y finales del siglo XXI (Rayo, 2015).

Cambia la composición de los hogares centroamericanos

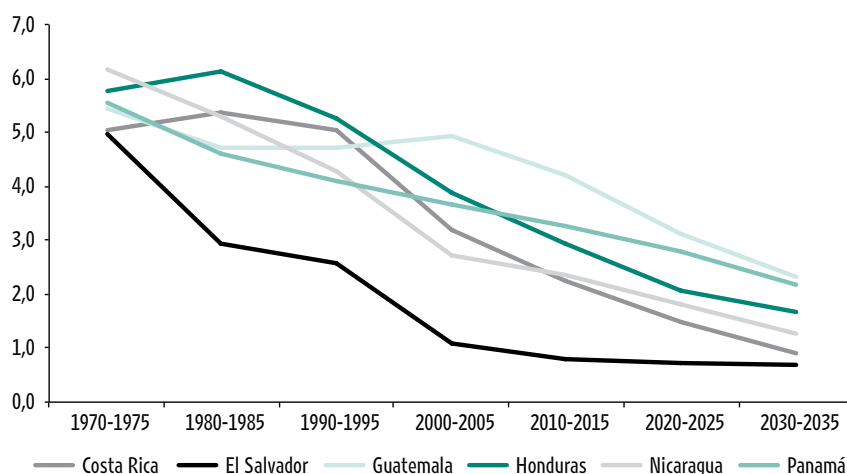
El cambio en la estructura de los hogares centroamericanos es originado por factores como el aumento en la esperanza de vida, la reducción en las tasas de fecundidad y la transformación de los mercados laborales, todo ello asociado a la transición demográfica. En esta sección se analizan esos procesos, con datos provenientes de las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de medición del nivel de vida, realizadas en el período 2001-2013. Aunque la información tiene algunas limitaciones¹⁰, debido a que los instrumentos de medición y sus metodologías son distintos, el estudio permite alertar sobre modificaciones recientes y nuevas dinámicas que los países deben tomar en cuenta para el diseño de sus políticas públicas en el corto y mediano plazos. En la medida de lo posible, el análisis profundiza en algunas características de los hogares, como la ruralidad, el nivel de ingreso y la presencia de adultos mayores (Briceño, 2015).

Más allá de las variaciones en el peso relativo de los distintos grupos etarios, la transición demográfica que viven los países de Centroamérica ha provocado cambios significativos en la estructura y

GRÁFICO 2.18

CENTROAMÉRICA

Tasas de crecimiento anual de la población. 1970-2035
(porcentajes promedio de variación anual)



Fuente: Rayo, 2015, con datos de Celade y la División de Población de la Cepal.

composición de los hogares. Durante la primera década del presente siglo estos aumentaron a ritmos disímiles y el número de sus miembros se redujo de forma dispar en toda la región. Ello es congruente con lo sucedido en Latinoamérica en los últimos veinte años: profundas transformaciones que han dado paso a estructuras familiares como los hogares constituidos por parejas sin hijos, los que carecen de núcleo conyugal y los monoparentales con jefatura femenina, independientemente del nivel de desarrollo económico y la fase de la transición demográfica de los países (Ullmann et al., 2014). Estos son factores que alertan sobre lo que se ha denominado “la segunda transición demográfica” (recuadro 2.5).

Más hogares, pero más pequeños y envejecidos

Entre 2001 y 2013 a nivel regional se constituyeron cerca de tres millones de nuevos hogares. Si bien la mayoría de ellos está en los países más grandes y poblados (el 36,7% en Guatemala y el 20,6% en Honduras), Panamá fue el que tuvo el mayor incremento (50,9%), seguido por Costa Rica, Honduras y Guatemala, con aumentos que oscilaron entre 41% y 49%. Durante el período de análisis Panamá también tuvo el mayor ritmo de crecimiento anual promedio en esta materia (3,5%; Briceño, 2015).

Pese al incremento en la cantidad de hogares y de habitantes, el número promedio de personas por hogar está descendiendo. En el período de análisis la reducción fue de 0,5 miembros a nivel regional. De acuerdo con Arriagada (2004a) este comportamiento se asocia a situaciones como la postergación de la primera unión conyugal, el menor número de hijos por pareja y el mayor espaciamiento entre embarazos. Finalmente, cabe destacar que la proporción de hogares con jefatura femenina se ha incrementado en forma significativa, pues pasó de representar una cuarta parte de los hogares en 2001, a casi un tercio en 2013.

De modo congruente con el avance de la transición demográfica, durante el período 2001-2013 el peso relativo de la población menor de 15 años en los hogares disminuyó en promedio siete puntos porcentuales, en tanto que la presencia

RECUADRO 2.5

La segunda transición demográfica

El concepto de segunda transición demográfica fue creado por Lesthaghe y Van de Kaa en 1986, para dar cuenta de los patrones de cambio en la constitución y reproducción de las familias después de la Segunda Guerra Mundial. Además del descenso de la mortalidad y la fecundidad, la segunda transición considera el efecto de las migraciones como un aspecto relevante del cambio demográfico.

En un contexto estable de baja fecundidad y mortalidad, la segunda transición demográfica describe los cambios en la composición de las familias y las uniones

de pareja. Además de niveles de fecundidad inferiores a la tasa de reemplazo y sostenidos en el tiempo, este proceso se caracteriza por la postergación del matrimonio y el primer hijo, el incremento de la soltería, las uniones consensuales, los nacimientos fuera de matrimonio, las familias monoparentales y las rupturas matrimoniales, así como por el uso generalizado de métodos anticonceptivos antes de la maternidad y el aumento en la escolaridad y la participación laboral de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en Lesthaeghe, 1994.

de personas adultas mayores (con edades superiores a 60 años) se incrementó más de dos puntos porcentuales. Sin embargo, esta situación no fue generalizada en todo el Istmo, pues en El Salvador y Nicaragua la participación de los adultos mayores se mantuvo prácticamente constante. Como resultado de este fenómeno, la edad promedio de los jefes de hogar aumentó de 46,3 a 48,5 años a nivel regional y el porcentaje de jefes mayores de 40 años tendió a crecer en 2013 (Briceño, 2015).

Predominan los hogares nucleares con hijos, pero aumentan los monoparentales y los unipersonales

Si bien el tipo de hogar predominante en Centroamérica es el nuclear conyugal con hijos, su proporción ha tendido a disminuir, sobre todo en zonas urbanas. Esta tendencia es coherente con lo que sucede en América Latina. Entre 1990 y 2010 el porcentaje de hogares biparentales se redujo en alrededor de diez puntos, de 50,5% a 40,3% (Ullmann, 2014). En Centroamérica las mayores reducciones se presentaron en Costa Rica y Honduras (8,8 puntos porcentuales en cada caso) y Panamá (5,3). En contraste, en las zonas rurales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el

peso relativo de estos hogares no varió o tuvo un leve incremento. No obstante, si se agrupan todos los hogares nucleares (con y sin hijos, primeras dos filas del cuadro 2.9) representan cerca del 50% del total regional. Guatemala y Costa Rica destacan como los países que en 2013 tenían las mayores proporciones de hogares en estas categorías: 57,1% y 50,7%, respectivamente (Briceño, 2015).

Otro cambio significativo es la mayor presencia de los hogares nucleares monoparentales y unipersonales. En los primeros el aumento se dio sobre todo en Costa Rica (2,2 puntos porcentuales), Guatemala y El Salvador (1,9 cada uno) y Panamá (1,8). Estos hogares representan entre el 10% y el 15% del total y se caracterizan por una alta proporción de jefaturas femeninas, que en 2013 osciló entre 85% en Panamá y 90% en Costa Rica.

En los hogares unipersonales el mayor incremento también se registró en Costa Rica (3,6 puntos), seguido por Panamá (4,4). En estos dos países este grupo representa el 10,4% y el 14,3% del total, respectivamente. Aunque en su mayoría están constituidos por hombres, la presencia femenina aumentó de 41,5% en 2001 a 48,1% en 2013. Con excepción de Nicaragua, donde más bien hubo un descenso, en toda la región tiende a crecer el

número de hogares unipersonales conformados por mujeres. Destacan Honduras, Guatemala y Panamá, con aumentos de 9,8, 8,3 y 8,2 puntos porcentuales, en cada caso (Briceño, 2015).

Si bien los cambios en la estructura de los hogares varían entre un país y otro, son indicativos de una posible evolución hacia nuevos estilos de vida y organización social. El incremento en la proporción de hogares nucleares sin hijos, monoparentales y unipersonales, sobre todo en Costa Rica y Panamá, podría reflejar el comportamiento de poblaciones relativamente jóvenes, con pocos deseos de establecer familias a edades tempranas y niveles de ingreso que los ubican entre las clases media y alta, lo que propicia su independencia.

Tiende a posponerse la edad de la primera unión conyugal

Uno de los factores que determinan la estructura de los hogares es la decisión de formar una familia. En el período 2001-2013 la proporción de personas casadas tendió a disminuir o no varió, mientras el porcentaje que vive en unión libre aumentó en todo el Istmo. A nivel regional existen dos perfiles de países. En el primero están Costa Rica y Guatemala, donde las personas casadas representaron

en el 2013 el 31,8% y el 33,8% de la población, respectivamente, y las que se encuentran en unión libre menos del 20% (13,3% y 18,2%). En el segundo perfil, que agrupa a las demás naciones, la proporción de personas casadas es menor (oscila entre 22% y 25%) y las que viven en unión libre es mayor al 20%. En todos los países el porcentaje de personas solteras ronda el 40% y se mantuvo estable durante el período de estudio excepto en Honduras, donde pasó de 39,9% a 48,0% y en Nicaragua, donde se redujo de 38,8% a 35,0% (Briceño, 2015).

Al analizar la edad en que las personas establecen su primera unión de pareja resulta claro que hay una tendencia a diferir esa decisión. Las cifras del gráfico 2.19 revelan que en Costa Rica la edad mediana pasó de 25,8 años en 2001, a 29,3 en 2013, y en Honduras se incrementó en 4,2 años (de 23,3 a 27,5 años).

Características de los hogares con adultos mayores

Como resultado del aumento en la población adulta mayor de 65 años, la proporción de hogares centroamericanos donde habita al menos una persona de ese grupo de edad pasó de 26,3% en 2001 a 29,8% en 2013. Los incrementos más notables se presentaron en Honduras y

Costa Rica (9,3 y 7,4 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que en El Salvador y Nicaragua los porcentajes se mantuvieron constantes (cuadro 2.10; Briceño, 2015). De acuerdo con Arriagada (2004b), en América Latina –al igual que en Centroamérica– ha crecido la proporción de hogares unipersonales y nucleares conyugales constituidos por personas adultas mayores.

En más del 60% de los hogares donde vive al menos un adulto mayor esa persona es el jefe o jefa. Estos hogares se caracterizan por ser predominantemente extensos, es decir, incluyen a otros familiares distintos a los cónyuges y sus hijos. Ello podría asociarse, por un lado, al amplio déficit habitacional que existe en la región y que impide a los hijos en edad productiva contar con los recursos necesarios para adquirir un vivienda propia o independizarse (para más detalles sobre este tema, consúltese el capítulo 3) y, por otro lado, a la insuficiente oferta de servicios de cuidado para la población adulta mayor, trabajo que suele recaer en los parientes cercanos. Estos factores también podrían explicar el aumento de la presencia de adultos mayores en los hogares nucleares de Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá, y el incremento de hogares unipersonales de adultos mayores

CUADRO 2.9

CENTROAMÉRICA

Distribución de los hogares, según tipo. CIRCA 2001 Y 2013 (porcentajes)

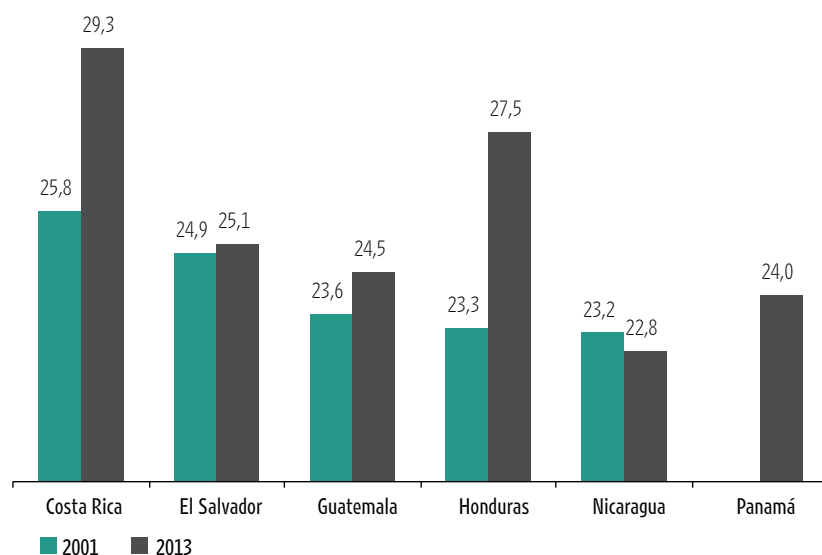
Tipo de hogar	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2001	2013	2001	2013	2000	2013	2001	2013	2001	2010	2001	2014
Hogar nuclear conyugal sin hijos	8,0	10,4	5,3	7,6	5,0	5,8	3,9	5,4	3,4	4,8	7,5	9,6
Hogar nuclear conyugal con hijos	49,0	40,3	38,1	38,1	51,0	51,3	42,6	33,8	42,0	41,2	39,7	34,4
Hogar nuclear monoparental	12,4	14,6	11,8	13,7	9,3	11,2	10,6	10,9	9,3	10,1	10,3	12,1
Hogar extenso conyugal sin hijos y otro	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	1,7	2,9	3,7	1,9	1,9	2,2	2,4
Hogar extenso conyugal con hijos y otro	9,2	8,9	11,0	10,9	16,0	14,2	18,7	15,3	18,9	18,3	14,4	12,0
Hogar extenso monoparental y otros familiares	6,3	6,9	10,0	9,8	6,3	7,4	11,0	12,3	13,3	13,3	8,2	8,1
Hogar extenso jefe y otros familiares	3,3	4,2	2,1	5,1	3,3	2,4	5,4	4,7	3,1	3,5	4,0	4,4
Hogar compuesto nuclear y no familiares	1,7	1,0	6,2	1,0	1,5	0,4		3,7	1,6	0,8	2,0	1,3
Hogar compuesto extenso y no familiares	0,9	0,6	2,9	0,8	0,7	0,4		3,3	1,3	1,2	0,8	0,6
Hogar compuesto jefe familiares y no familiares	0,3	0,2	1,1	0,4	0,1	0,1		0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
Otros hogares unipersonales	6,8	10,4	7,2	9,9	4,2	5,0	4,9	5,6	4,0	4,4	9,9	14,3
Otros hogares no familiares	0,7	0,9	2,5	0,3	0,4	0,1		0,6	0,7	0,1	0,7	0,6

Fuente: Briceño, 2015, con base en las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de nivel de vida de los institutos de estadística de cada uno de los países.

GRÁFICO 2.19

CENTROAMÉRICA

Edad mediana en que las personas establecen su primera unión de pareja. 2001-2013^{a/}
(años)



a/ En el caso de Guatemala el año de inicio del período analizado es el 2000. En los casos de Nicaragua y Panamá los años de cierre son 2010 y 2014, respectivamente.

Fuente: Briceño, 2015, con datos de las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de nivel de vida de los institutos de estadística de cada uno de los países.

en todos los países, excepto en Nicaragua.

La existencia de hogares unipersonales constituidos por personas adultas mayores no es homogénea en toda la región. Entre 2001 y 2013 su incremento fue particularmente alto en Panamá, El Salvador y Costa Rica, donde representan más del 15% del total de hogares unipersonales. En cambio en Guatemala, Honduras y Nicaragua su participación es menor al 10%, lo que evidencia con claridad las distintas fases del proceso de transición que viven los países (gráfico 2.20).

Cambios demográficos generan oportunidades, pero también retos

El modo en que va cambiando la relación entre los distintos grupos de edad tiene consecuencias importantes en la vida económica de las sociedades, en los servicios educativos, sanitarios y de otra índole que demanda la población, así como en los sistemas de seguridad social. Esa dinámica permite identificar cuatro ciclos de vida de la población. En primer lugar, antes de los 15 años la mayoría de las niñas, niños y adolescentes estudia, muy pocos trabajan y casi todos dependen de los ingresos de sus padres. De los 15 a los 34 años las personas

CUADRO 2.10

CENTROAMÉRICA

Hogares con presencia de al menos un adulto mayor. 2001 Y 2013
(porcentajes)

Año	Tipo de hogar	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
2001 ^{a/}	Hogar nuclear ^{b/}	15,4	23,7	10,4	10,2	10,2	15,4	14,4
	Hogar extenso ^{c/}	50,1	71,9	48,9	42,9	46,5	47,8	49,0
	Hogar compuesto ^{d/}	32,4	45,5	26,2	-	45,1	32,9	37,9
	Otros tipos ^{e/}	46,1	49,4	47,8	37,1	47,8	34,0	44,6
	Total	25,2	33,2	23,2	23,9	26,6	27,3	26,3
2013 ^{f/}	Hogar nuclear	23,0	16,9	13,7	17,3	10,7	21,1	16,4
	Hogar extenso	52,8	56,4	52,3	48,9	46,5	51,9	51,3
	Hogar compuesto	40,6	47,5	31,0	46,9	45,3	36,6	43,9
	Otros tipos	48,6	51,8	50,9	53,1	41,8	41,4	48,5
	Total	32,6	32,2	25,7	33,2	26,2	32,7	29,8

a/ En el caso de Guatemala, 2000.

b/ Con hijos, sin hijos y monoparental.

c/ Incluye otros miembros distintos a los cónyuges y sus hijos, en caso de que los tengan, siempre que sean familiares.

d/ Incluye hogares nucleares y extensos en los que viven personas no familiares.

e/ Incluye hogares unipersonales y otros hogares con miembros no familiares.

f/ En el caso de Nicaragua, 2010; en el de Panamá, 2014.

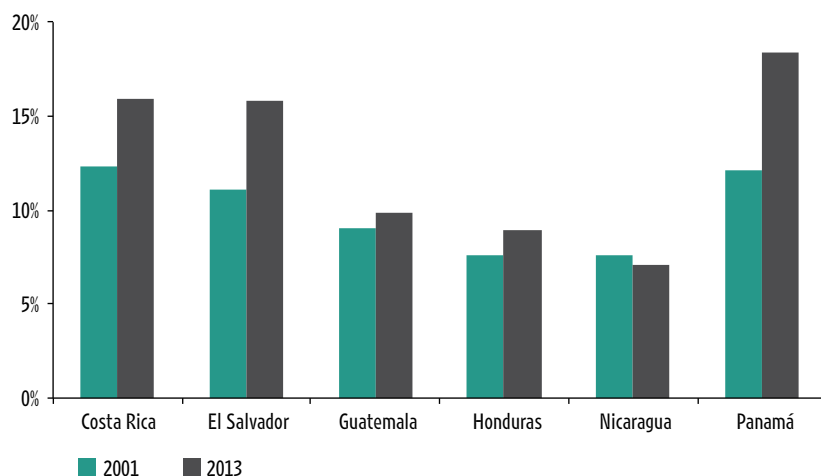
Fuente: Briceño, 2015 con base en las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de nivel de vida de los institutos de estadística de cada uno de los países.

GRÁFICO 2.20

CENTROAMÉRICA

Hogares unipersonales constituidos por personas adultas mayores.

2001 Y 2013



Fuente: Briceño, 2015, con datos de las encuestas de hogares, de empleo e ingresos y de nivel de vida de los institutos de estadística de cada uno de los países.

flujos crecientes de ingresos, consumo y ahorro, y por ende mayor crecimiento económico. Sin embargo, para que ello suceda es crucial que haya mejoras en el nivel educativo y las habilidades de la fuerza de trabajo, en forma simultánea al despliegue de acciones orientadas a la generación de empleo y dinamismo en sectores de alta productividad. De lo contrario, el envejecimiento de la población ocasionaría una reducción de los ingresos laborales y el consumo que, de no ser compensada con ingresos no provenientes del trabajo, como el ahorro, tendría efectos negativos en el bienestar económico.

Otra de las dinámicas asociadas a fases intermedias y avanzadas de la transición demográfica es el descenso de la población en edad de estudiar, debido a la caída en las tasas de fecundidad (Cepal, 2009). Esto permite reorientar los recursos financieros y humanos destinados a la educación primaria para fortalecer la cobertura en secundaria, mejorar la calidad de la educación y diversificar la oferta de formación, especialmente para los sectores con rezago educativo o que requieren desarrollar nuevas competencias laborales (Saad et al., 2008).

En respuesta a las oportunidades y retos planteados por la coyuntura demográfica, los países han implementado diversas políticas públicas, concentradas sobre todo en la planificación familiar y la fecundidad adolescente y, en menor medida, en otros temas relevantes como el equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social. No obstante, la transición y los escenarios demográficos de las próximas décadas obligan a tomar en cuenta asuntos poco abordados en dichas políticas, como la ampliación de la cobertura de los seguros de salud y las pensiones, la proyección de inversiones para mejorar el estado nutricional de la población y atender la creciente demanda de servicios de salud y educación, el fomento productivo y la generación de empleo (cuadro 2.11).

En lo que respecta a las acciones para hacer frente al envejecimiento de la población, en 2014 Honduras aprobó una reforma a la Ley del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos que elevó la edad de retiro de 58 a 65 años. En El Salvador en 2012 se emitió el dictamen 373, que reformó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y estableció, entre

terminan de estudiar, se integran a la fuerza laboral y por lo general empiezan a formar sus propias familias. Entre los 35 y los 64 años el grueso de la población consolida un vínculo más permanente con el mercado de trabajo y tiene los ingresos más altos de su vida laboral. Por último, luego de los 65 años las personas dejan el mercado de trabajo y requieren otras fuentes de ingreso (tales como pensiones, rentas o transferencias del Estado).

Esta evolución impone retos estratégicos para el desarrollo de las naciones centroamericanas, en especial de las que se encuentran en una fase temprana de la transición demográfica –Guatemala, Honduras y Nicaragua– y que históricamente han sido las más rezagadas en la cobertura y calidad de sus servicios sociales, la incidencia de la pobreza y la calidad del empleo. Si bien el resto de la región tiene los mismos desafíos, en estos tres países son mayores, así como también, por fortuna, los márgenes de maniobra para enfrentarlos antes de llegar a la situación de Costa Rica y Panamá, mucho más avanzados en el proceso de transición. Una forma de visualizar estas situaciones consiste en estudiar la evolución de las pirámides de población (ver gráficos 2.11).

Políticas públicas son insuficientes para aprovechar el bono demográfico

Las políticas promovidas por los Estados y las acciones de otros sectores (empresarios, instituciones educativas, etc.) son fundamentales para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados al período de bono demográfico y el envejecimiento de la población. De acuerdo con Saad et al. (2009), entre 1998 y 2008 en América Latina el bono demográfico propició un aumento de los ingresos laborales por consumidor de aproximadamente 6% que representó más de una tercera parte del crecimiento general del PIB per cápita durante ese período, estimado en alrededor de un 16%. Los países que obtuvieron mayores beneficios –expresados como aumento de los ingresos– fueron Nicaragua (10%), El Salvador (8,6%) y México (8,6%), mientras que los menores réditos correspondieron a Cuba (1,3%), Uruguay (1,6%) y Chile (2,5%).

Durante el período de bono demográfico los buenos resultados son posibles gracias a la existencia de un alto porcentaje de población en edad productiva, pero no son automáticos. Si la inserción laboral de ese grupo se da en empleos de calidad, habrá

CUADRO 2.11

CENTROAMÉRICA

Perspectivas y políticas de los gobiernos en materia poblacional.

2013

Tema	Descripción	Países que han promulgado políticas
Envejecimiento	Reformas de leyes de seguridad social y cambios en las edades de retiro para hacer frente al envejecimiento de la población.	El Salvador y Honduras
Fecundidad adolescente	Lineamientos sobre la provisión de atención médica y programas de salud y educación sexual.	Todos los países
Planificación familiar	Acceso universal a anticonceptivos.	Todos los países

Fuente: Rayo, con datos de la División de Población de Naciones Unidas.

bado legislación para proteger a este grupo de la discriminación y la violencia. No obstante, persisten brechas relacionadas con la salvaguarda efectiva de los derechos de los adultos mayores privados de libertad y con la prevención de la discriminación en los ámbitos educativo y laboral.

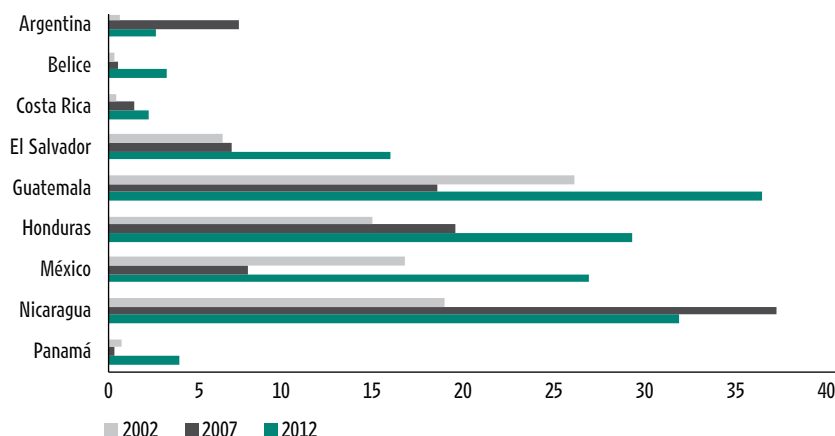
En materia de planificación familiar las acciones se han dirigido a reducir la demanda insatisfecha y aumentar la prevalencia anticonceptiva, y en lo relacionado a la fecundidad adolescente a definir marcos normativos, políticas, programas e intervenciones para mejorar la salud y el comportamiento sexual y reproductivo (cuadro 2.11).

Al igual que en muchas otras áreas, los donantes bilaterales y multilaterales, así como las ONG internacionales, constituyen una de las principales fuentes que apuntalan la implementación de políticas en las materias antes mencionadas. Entre 2002 y 2012 se duplicaron los recursos brindados por esas entidades a las naciones latinoamericanas para apoyar iniciativas sobre salud sexual y reproductiva, específicamente en los temas de planificación familiar, infecciones de transmisión sexual e investigación y análisis de políticas. Alrededor de un 23% de esa ayuda se destinó a Centroamérica, en especial a Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que implica una fuerte concentración en una región que representa apenas el 7% de la población de América Latina y el Caribe. Tal como muestra el gráfico 2.21, en 2012 los aportes de donantes y ONG internacionales recibidos por Guatemala ascendieron a unos 36 millones de dólares, un 36% más de lo que se invirtió en México y casi catorce veces lo que se asignó a Argentina.

GRÁFICO 2.21

CENTROAMÉRICA Y PAÍSES SELECCIONADOS

Gastos finales^{a/} en asistencia para temas poblacionales por parte de donantes y ONG internacionales. 2000, 2007 y 2012
(millones de dólares)



a/ Se refiere a los fondos que los países en desarrollo han recibido de los gobiernos donantes, en forma directa o a través de intermediarios. Los beneficiarios finales pueden ser los gobiernos, ONG nacionales o las oficinas de los donantes en cada país. Los programas pueden beneficiar a más de un país o región.

Fuente: Rayo, 2015 con base en Unfpa, 2014.

otras medidas, que las personas que hayan cumplido la edad legal de jubilación (55 años para las mujeres y 60 para los hombres) deberán seguir cotizando hasta acumular, al menos, el equivalente a quince años de cuotas.

De acuerdo con Celade-Cepal (2011), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá han reconocido en sus constituciones políticas los derechos de las personas adultas mayores. Además algunos de estos países han apro-

Envejecimiento aumentará demanda de servicios de salud y seguridad social

Una vez finalizado el período del bono demográfico emerge una mayor presión financiera sobre los sistemas de pensiones y de salud, ante el incremento en la demanda de servicios por parte de una creciente población adulta mayor que abandona el mercado laboral y requiere atención para el tratamiento de enfermedades no transmisibles y discapacidades. Se estima que entre 2008 y 2018 en América Latina la carga de financiamiento de los sistemas

de pensiones aumentará en promedio un 17% por contribuyente (Cepal, 2008). Ello será particularmente preocupante para los países centroamericanos pues, al igual que en otras naciones de América Latina, sucederá en un contexto de alta incidencia de la pobreza, exclusión social, baja cobertura del sistema de protección social y cambios en las fuentes tradicionales de apoyo, debido a la transformación de las estructuras familiares (Cepal, 2004).

En América Latina el gasto en la salud de las personas mayores representa alrededor de un 17% del gasto total en salud. En Centroamérica esa proporción era cercana a un 15% en 2010 pero –como ilustra el gráfico 2.22– se estima que para 2070 se habrá triplicado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, y cuadruplicado en Nicaragua y Honduras (Celade-Cepal, 2014). Se calcula que en ese año el gasto en la salud de los adultos mayores absorberá, en promedio, más del 50% del gasto total en salud de la región.

En los últimos quince años los gobiernos centroamericanos han fortalecido sus marcos legales y han establecido políticas enfocadas en el bienestar de las personas adultas mayores. Sin embargo, esos esfuerzos resultan insuficientes a la luz de la cobertura actual y las estimaciones de la presión que ejercerá el envejecimiento sobre los sistemas de seguridad social. Tal como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), amplios grupos de individuos que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentan la amenaza de conformar una población envejecida y con una baja cobertura de la seguridad social.

Nuevas dinámicas familiares y sociales asociadas al envejecimiento de la población

En la actualidad América Latina enfrenta una demanda creciente de servicios de cuidado para la población menor de 15 años, pero en las próximas décadas serán los

adultos mayores quienes impondrán la mayor carga en esta materia (Huenchuan y Rodríguez, 2014). El cuidado de los adultos mayores dentro y fuera del hogar está ligado a la pérdida de la autonomía y a la dependencia ocasionada por enfermedades y padecimientos que restan funcionalidad para la realización de actividades cotidianas (ingerir alimentos, vestirse, caminar, bañarse) e instrumentales (preparar comida, tomar medicamentos según lo prescrito). Dados los rezagos en los sistemas de protección social y servicios de cuidado para la población adulta mayor, las familias –y sobre todo las mujeres– se han convertido en los principales proveedores de esa atención.

De acuerdo con la OIT (2009), pese a su creciente participación laboral, las mujeres asumen la mayoría de las tareas del hogar, incluyendo el cuidado de las personas depen-

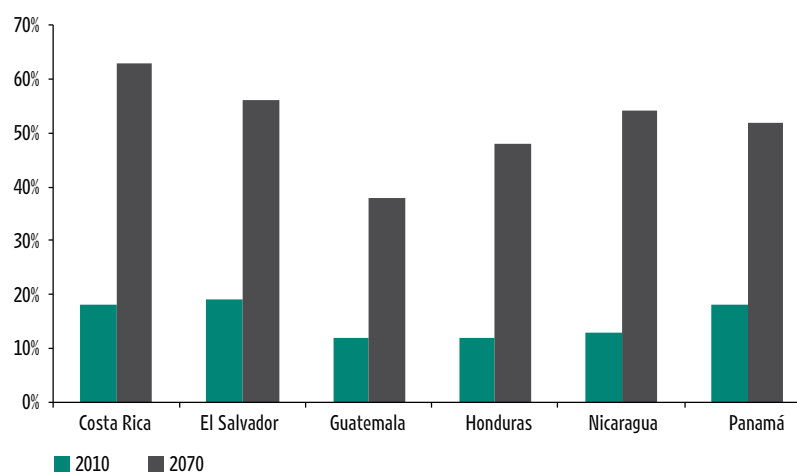
dientes. Así lo evidencian las encuestas de uso del tiempo, en las que se observa una gran disparidad entre sexos. En El Salvador, el tiempo promedio diario dedicado a actividades no remuneradas, que incluyen, además del trabajo doméstico, el cuidado de personas dependientes (niños y adultos mayores), la realización de compras y la cría de animales, es de 5,35 horas para las mujeres y 2,44 horas para los hombres (Unfpa, 2012). En Honduras las adultas mayores destinan a labores domésticas el doble del tiempo que los hombres de la misma edad. Además, en promedio, la presencia de adultos mayores agrega treinta minutos al tiempo de trabajo doméstico femenino (Cepal, 2010). En Panamá, las mujeres de 15 años o más triplican el número de horas que dedican los hombres al cuidado de personas que requieren atención continua y personas de todas las edades (INEC-CGR, 2011).

GRÁFICO 2.22

CENTROAMÉRICA

Gasto en salud dedicado a personas adultas mayores.

2010 Y PROYECCIÓN 2070
(porcentajes del gasto total en salud)



Fuente: Rayo, 2015 con base en Cepal-Celade, 2014.

NOTAS

1 Tasa de fecundidad que solo alcanza para reemplazar una generación por otra de igual tamaño y cuyo resultado a largo plazo es un crecimiento demográfico nulo.

2 De acuerdo con Davis y Blake (1956) y Bongaarts (1978), además del nivel educativo intervienen otros factores como nupcialidad, anticoncepción, aborto inducido e infertilidad posparto.

3 Entendida como la proporción de mujeres en edad reproductiva que utilizan (o cuya pareja utiliza) un método anticonceptivo en un momento determinado. A menudo se restringe a las mujeres casadas o en unión libre.

4 Se refiere al porcentaje de mujeres casadas o en unión libre que desean limitar o espaciar sus embarazos y no usan método anticonceptivo alguno, con respecto al total de mujeres casadas o en unión libre.

5 Las estimaciones de la esperanza de vida sana que aquí se presentan no son estrictamente comparables, entre otros factores porque las mediciones sobre discapacidad no son homogéneas entre los países. Se utilizaron categorías y métodos normalizados para poder realizar comparaciones.

6 Proporción de personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 65) por cada cien personas en edad de trabajar (15 a 64 años).

7 Este es un documento de referencia utilizado para la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en noviembre de 2014. Al momento de redactarse este informe no había sido sometido a revisión editorial.

8 Debido a la intensidad de este flujo migratorio existen cifras con diferencias considerables. Según Chen et al. (2000) en 1998 los migrantes nicaragüenses en Costa Rica eran aproximadamente 315.000, y Orozco (2008) estima que en 2006 su número era de 316.658. La prensa, tanto nicaragüense como costarricense, ha especulado que la cifra podría ascender a un millón. No obstante, el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, realizado en Costa Rica en 2011, permitió contar con información más confiable y reportó 287.766 nicaragüenses residentes en ese país (Rayo, 2015).

9 La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es un foro multilateral en el que participan países que son origen, tránsito o destino de las migraciones. Fue creado por acuerdo de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II, efectuada en febrero de 1996. En la actualidad los miembros de la CRM son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

10 La metodología utilizada, las variables analizadas y las limitaciones encontradas se detallan en la investigación específica elaborada para este Informe por Briceño (2015), que está disponible en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.



C A P Í T U L O

3

Panorama social

INDICE

Hallazgos relevantes	121
Valoración general	123
Valoraciones anteriores	124
Introducción	127
El bienestar social de la población centroamericana	127
Bienestar subjetivo	128
Principales problemas identificados por la población	128
Distintas manifestaciones de pobreza	129
Exclusión social	133
Desigualdad	137
Vivienda y acceso a servicios	139
Formación de capacidades	140
Una vida larga y sana	140
Baja cobertura de la seguridad social implica serios riesgos para una creciente población adulta mayor	145
Seguridad alimentaria y nutricional	146
Mejora la cobertura de la educación en todos los países y niveles	151
La promoción del desarrollo social	152
Inversión social aumenta, pero con crecientes brechas entre los países	152
Elevado gasto privado en salud se concentra en los países más pobres	154
Principales políticas públicas y acciones regionales	154

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En mortalidad infantil todos los países mostraron avances significativos entre los años 2000 y 2013. La tasa promedio regional pasó de 26 a 18 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Los progresos más notorios se dieron en Nicaragua y Guatemala, aunque este último todavía tiene la tasa más alta del Istmo.

>> La expectativa de vida también mejoró durante el período. En promedio se elevó de 72 a 75 años, con lo cual igualó la media de América Latina y superó la mundial, que es de 71 años.

>> El perfil de morbilidad continúa dominado por enfermedades relacionadas con estilos de vida: cáncer, cardiopatías, diabetes y, en menor medida, el VIH-sida, dolencias que afectan principalmente a los hombres. Las naciones con más alta prevalencia relativa son Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá.

>> En toda la región aumentó el acceso a agua potable, electricidad y saneamiento en los hogares, pero la cobertura de este último servicio es mucho menor. Nicaragua sigue siendo el país más rezagado en esta materia.

>> Según el método de línea de pobreza, de los 45 millones de personas que vivían en Centroamérica en 2013, 21 millones eran pobres (47% de los habitantes de la región) y 8 millones eran pobres extremos (18%). El caso más alarmante es el de Honduras, con el 70% de la población en pobreza y el 48% en pobreza extrema o indigencia.

>> En 2014 cerca de 26,5 millones de centroamericanos (59% de la población) tenían al menos una necesidad básica insatisfecha. El hacinamiento en los hogares y la calidad de la vivienda, en ese orden, son las dos principales carencias que afectan a las familias de la región.

>> Al combinar los métodos de línea de pobreza (LP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI), se observa que en Centroamérica seis de cada diez hogares son pobres. De estos, tres sufren pobreza crónica (con ingresos por debajo de la LP y al menos una NBI), dos enfrentan pobreza estructural (solo por NBI) y uno está en pobreza coyuntural (solo por LP).

>> Entre 2009 y 2014 la incidencia de la exclusión social pasó de 36% a 39%, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de hogares, casi un millón más que los reportados en la medición de 2009. Este fenómeno disminuyó en El Salvador,

HALLAZGOS RELEVANTES

Guatemala y Panamá, pero aumentó en los demás países, dejando un saldo regional negativo.

>> Solo un 20% de los hogares centroamericanos tiene una inclusión integral, es decir, recibe los servicios que garantizan un buen ejercicio de la ciudadanía social y cuenta con una adecuada inserción laboral. En contraste, un 36% de los hogares está incluido exclusivamente desde el punto de vista del mercado de trabajo y un 5% solo por las oportunidades de acceso a salud y educación que brinda el Estado.

>> En el período 2000-2013 únicamente El Salvador y, en menor medida, Panamá lograron reducir la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini.

>> Aunque Centroamérica es una región productora de alimentos, durante las dos últimas décadas la región ha aumentado su dependencia de alimentos importados. Las importaciones suplen el 100% de la demanda de trigo en todos los países, y superan el 80% para el arroz en El Salvador, Guatemala y Honduras y para el maíz en Costa Rica y Panamá.

>> En 2013 el salario mínimo agrícola en El Salvador, Honduras y Guatemala fue insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria (CBA). La situación más crítica es la de Nicaragua, donde el costo de la CBA es 3,27 veces el salario mínimo agrícola.

Solo en Costa Rica ese salario cubre por completo el costo de la CBA rural.

>> La desnutrición crónica en menores de 5 años sigue siendo un problema estructural en Centroamérica. A nivel regional la prevalencia (*circa* 2012) fue de 28,4%, más del doble del promedio de América Latina y el Caribe (12,8%), con excepción de Costa Rica (5,6%). El caso más dramático es el de Guatemala, donde el 48% de las y los niños de 0 a 5 años está desnutrido. En los demás países la incidencia es de alrededor del 20%.

>> Entre 2000 y 2013 en todos los países aumentó la matrícula en los tres niveles educativos. En el último de esos años, entre el 80% y el 96% de los niños y niñas en edad de cursar la enseñanza primaria asistía a la escuela. Sin embargo, en la educación preescolar los porcentajes fluctúan entre 35% y 85% y en secundaria entre 34% y 75%. En las naciones del llamado "Triángulo Norte" prevalecen coberturas menores.

>> La inversión social aumentó en todo el Istmo durante el período 2000-2013, pero persisten brechas considerables. En 2013, la inversión regional promedio en educación fue de 250 dólares por habitante, con montos que varían entre 693 dólares en Costa Rica y 64 en Nicaragua. En salud, la inversión promedio fue de 194 dólares por habitante, y nuevamente los extremos fueron Costa Rica (714) y Nicaragua (79).

VALORACIÓN GENERAL

Durante el período 2000-2014, Centroamérica no logró elevar significativamente los niveles de bienestar y progreso social de sus habitantes. Si bien mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el acceso a servicios públicos y la cobertura educativa, se mantiene el desafío de garantizar condiciones de vida dignas para amplios sectores de población, sobre todo en los países del centro y norte del Istmo, que además son los más populosos. En ellos se concentran la pobreza, la exclusión social, la desnutrición crónica y la violencia. La posibilidad de aliviar esta situación se ve limitada por la baja inversión social, que si bien tuvo cierta mejoría en años recientes, resulta insuficiente de cara a la magnitud de las necesidades de intervención pública.

Alcanzar umbrales más altos de bienestar implica enfrentar problemas tanto históricos como nuevos. La pobreza y la exclusión social son males crónicos de la región. Pese a que durante la última década la mayoría de los países logró disminuir la incidencia, en 2013 casi la mitad de la población centroamericana (47%) se encontraba bajo la línea de pobreza, y cerca de una quinta parte (18%) vivía en la indigencia. Además, entre 2009 y 2014 la proporción de hogares en situación de exclusión social pasó de 36% a 39%. Esto significa que cerca de 4,2 millones de hogares –casi un millón más que los reportados en 2009 por el *Cuarto Informe Estado de la Región*– están fuera del mercado laboral y sin acceso a los servicios sociales básicos. Estas problemáticas son aun más agudas en las zonas rurales.

Si no fue posible mejorar las condiciones de vida de esta población durante el período de auge económico (2004-2007),

cuando el PIB regional creció a un ritmo promedio de 5,6% anual, en la actualidad ello resulta aun más difícil, debido a la desaceleración y la volatilidad de la economía internacional, pero sobre todo como consecuencia de la alta y persistente desigualdad en la distribución de los ingresos, que frena la ampliación de las oportunidades para los grupos históricamente postergados.

En el actual contexto económico, resolver esta desarticulación demanda de los Estados respuestas novedosas y creativas para mejorar los resultados de sus intervenciones en escenarios fiscales restrictivos. También requerirá acciones para hacer más eficientes los mercados y generar incentivos que promuevan la creación de emprendimientos productivos y empleos de calidad. Ampliar el acceso a la canasta básica alimentaria, especialmente para la población de menores ingresos, y atender el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda son tareas importantes para elevar el bienestar de los hogares pobres, a la luz del análisis de necesidades básicas insatisfechas elaborado para este Informe. Los indicadores de la última década evidencian con claridad que el bienestar y el progreso social de Centroamérica también estarán determinados por su capacidad para enfrentar los nuevos desafíos asociados a los procesos de transición demográfica y epidemiológica, las dos caras de la malnutrición (desnutrición y obesidad), la creciente urbanización y el cambio climático. En la mayoría de los países ello implicará, además de atender los rezagos históricos, dedicar esfuerzos adicionales a enfrentar estas nuevas dinámicas. Será preciso continuar ampliando la cobertura y calidad de la atención primaria de la salud y reducir la desnutrición crónica de la población infantil, mientras en forma paralela se diseñan mecanismos para

mejorar los servicios de salud para una población adulta mayor en aumento, y estrategias para hacer frente a los crecientes niveles de sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas y degenerativas. En el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, así como en el acceso a servicios públicos, será necesario extender las acciones al plano subnacional y desarrollar estrategias que respondan de manera más adecuada a las circunstancias sociales, ambientales y económicas a lo interno de cada país.

Esta combinación de rezagos históricos y nuevos desafíos genera escenarios complejos. Pese a que en casi todos los países hubo mejoras, estas fueron modestas e insuficientes para reducir las brechas interregionales. En la mayoría de los temas e indicadores analizados Costa Rica y Guatemala se encuentran en los extremos superior e inferior, respectivamente. En las próximas décadas las naciones más rezagadas enfrentarán una creciente demanda de servicios de educación, salud, empleo y alimentación, ya que, en virtud de sus dinámicas demográficas, tendrán cada vez mayores contingentes de población infantil y joven.

Entre los años 2015 y 2040 la población de Guatemala, Honduras y Nicaragua aumentará de 30 a 47 millones de personas. Casi tres de cada cuatro centroamericanos vivirán en esos países. Esta es una señal de alerta sobre la necesidad de repensar las políticas públicas nacionales y la integración, bajo la premisa de que la magnitud de los desafíos supera las capacidades individuales de los países y que un deterioro en su situación social afectará las posibilidades de desarrollo futuro para el conjunto de la región.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región. A finales del siglo XX la equidad social es un reto pendiente en Centroamérica.

La región está desgarrada por múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas. Estas inequidades han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

Millones de centroamericanos no tienen, o tienen un acceso muy precario, a oportunidades para tener un empleo digno, una educación de calidad o una atención adecuada de sus necesidades de salud. Estas brechas de equidad son desarticulaciones internas que dificultan los esfuerzos de integración. Difícil es la tarea de crear una región integrada, a partir de países internamente desarticulados.

Valoración 2003

Aunque Centroamérica logró reducir la incidencia de la pobreza, esta aún afecta a la mitad de su población y en la actualidad hay más pobres que una década atrás. Para notar un progreso real en el bienestar humano, que disminuya en números absolutos la cantidad de personas pobres y de aquellos con necesidades básicas insatisfechas, se requieren mejoras de mayor magnitud que las logradas hasta ahora. Un obstáculo importante lo constituyen la elevada

desigualdad y los bajos niveles de inversión social imperantes en la región.

Los países que abrieron sus economías más rápidamente son también los que muestran un mayor aumento de la desigualdad social. En el Istmo, las brechas dentro de los países son mayores que las existentes entre ellos. No obstante, en este panorama poco halagüeño hay progresos nada despreciables en inversión social, cobertura educativa y atención de la salud ocurridos en los años previos, y que dan base para alimentar esperanzas.

Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia que asegure que los recursos lleguen a quienes lo necesitan.

Valoración 2008

En el pasado decenio Centroamérica progresó en varios frentes sociales, aunque de manera inercial e insuficiente. La pobreza disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar un mínimo histórico en 2007. Además, mejoró la inversión social, se incrementó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y las coberturas educativas aumentaron en todos los niveles y en la mayoría de los países.

Pese a ello, persisten insuficiencias y surgen nuevos retos. La desnutrición se redujo, pero lo hizo 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, particularmente en los países con menores niveles de desarrollo. Además, Centroamérica enfrenta un proceso de transición epidemiológica y demográfica que en los próximos años generará nuevas demandas sobre los servicios de salud, en una región en la que la cobertura es baja y en algunos territorios, inexistente.

Valoración 2011

La crisis económica internacional hizo que a finales de 2008 Centroamérica desacelerara su ritmo de progreso social. Sin embargo, ello no anuló los avances alcanzados en los años anteriores por lo que, en general, alrededor del 2010 los indicadores sociales de la región eran mejores que los registrados diez años antes.

Los mayores progresos se dieron en la expansión de capacidades humanas. Mejoraron las coberturas educativas e indicadores clave de salud, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, aunque no se logró disminuir significativamente los elevados niveles de privación que experimenta la mayoría de las y los centroamericanos. En todos los países persisten fuertes brechas sociales de carácter subnacional y no hay firmes progresos en la disminución de los rezagos que afectan a las personas indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad.

Durante la mayor parte de la década 2000-2010, el crecimiento económico permitió incrementar el gasto público social, esfuerzo que se acompañó con innovaciones en el diseño y ejecución de políticas y programas sociales. Sin embargo, la incertidumbre sobre el vigor y alcance de la recuperación económica no permite prever si esa inversión será sostenible en el futuro.

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

INSUMOS

El insumo principal para la preparación de este capítulo fue elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies) de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala). La investigación estuvo a cargo de Alma del Cid y Francisco Sandoval, con el apoyo de Claudia Monzón y Priscilla Chang en los cálculos estadísticos.

Adicionalmente, se elaboraron los siguientes estudios:

- *Pobreza en Centroamérica: evolución 2000-2014 y situación actual*, de Obryan Poyser (Costa Rica).
- *Evolución de la exclusión social en Centroamérica*, de Diego Fernández y Obryan Poyser (Costa Rica).
- *Doble carga de la malnutrición en Centroamérica*, de Mireya Palmieri, Ana Victoria Román, Humberto Méndez y Karla Mesariuay, del Incap (Guatemala).
- *Seguridad alimentaria y nutricional: panorama general*, de Ximena Tinoco y Daniella Tinoco (Costa Rica).
- *Femicidio en Centroamérica*, de Ana Carcedo (Costa Rica).

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- JUAN DIEGO TREJOS | COSTA RICA
- PABLO SAUMA | COSTA RICA
- HELGA CUÉLLAR, FUSADES | EL SALVADOR
- HUMBERTO SOTO, CEPAL | MÉXICO
- MIGUEL VON HOEGEN Y WILSON ROMERO, IDIES, UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR | GUATEMALA

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

- DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- ARIEL SOLÓRZANO

EDICIÓN FINAL

- ALBERTO MORA Y DIEGO FERNÁNDEZ | COSTA RICA



C A P Í T U L O

3

Panorama social

Introducción

Este capítulo brinda un panorama general de la situación social de Centroamérica durante el período 2000-2014, con énfasis en los años 2009 a 2014. No se trata de un estudio exhaustivo, sino más bien de una descripción de las tendencias regionales en un conjunto de temas, con el propósito de responder a la pregunta: ¿cuáles son los principales avances y retrocesos en los niveles de bienestar y formación de capacidades de los habitantes de Centroamérica? Interesa identificar y caracterizar la trayectoria, sin tratar de explicar sus causas.

El análisis se realiza teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportuni-

dades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Si bien eso no garantiza que los individuos alcanzarán los mismos resultados a lo largo de sus vidas (ya que en ello intervienen otros factores, como esfuerzo personal, aptitudes y talentos, procedencia social, etc.), sí asegura que estos no enfrenten bloqueos sociales que los condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social (D’Elia y Maingon, 2004, citados en PEN, 2011).

Este trabajo se basa en información secundaria y entrevistas a funcionarios públicos y personas expertas de organismos internacionales, así como en investigaciones, informes y otras publicaciones recientes sobre temas afines a los contenidos del capítulo. El concepto de “región” aquí utilizado abarca siete países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque en algunos temas el alcance es menor debido a limitaciones de información. Ocasionalmente se incluye también a República Dominicana, dada su progresiva incorporación al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Además, con el fin de poner en perspectiva la situación de Centroamérica, siempre que es posible se contrastan sus

resultados con los obtenidos en América Latina, el resto del mundo y las naciones que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El capítulo se ha organizado en tres secciones. La primera se centra en el bienestar social, entendido como el conjunto de condiciones mínimas para que las personas puedan satisfacer sus necesidades y tener una vida larga, sana y libre de amenazas. La segunda explora la formación de capacidades en los temas de salud, seguridad alimentaria y nutricional y educación, fundamentales para el desarrollo de las capacidades humanas. Y por último se presenta un balance de las acciones nacionales y regionales, públicas y privadas, que se han puesto en marcha para la promoción del desarrollo social en Centroamérica.

El bienestar social de la población centroamericana

En esta sección se da respuesta a las siguientes preguntas: ¿en qué medida ha mejorado el bienestar de la población centroamericana? y ¿qué cambios o continuidades se pueden identificar en las brechas de bienestar a lo interno de los países en los últimos años?

En términos generales puede decirse que, en el período 2000-2014, los progresos en el bienestar de la población centroamericana fueron lentos e insuficientes para eliminar las brechas étnicas,

de género, de lugar de residencia, etarias y, sobre todo, de ingresos. La tendencia de avance se vio afectada por las crisis económicas mundiales, las relativamente altas tasas de fecundidad y el bajo impacto de las políticas sociales.

Bienestar subjetivo

La noción que tienen las personas sobre el bienestar individual y colectivo se construye a partir de sus percepciones y vivencias individuales, junto con la información que obtienen de los medios de comunicación y en la interacción con sus conciudadanos. Ese proceso se ve limitado por el acceso y la calidad de la información que reciben y hace que su visión de la realidad no siempre corresponda con la situación que es posible identificar con base en indicadores socioeconómicos objetivos (Cepal, 2010a).

La percepción sobre la realidad y el bienestar tiene también un componente relacional, determinado por la forma en que las personas valoran su situación al compararse con otras, ya sea en sus círculos primarios o incluso con respecto a otros países. Conocer estas percepciones o construcciones subjetivas es relevante para el análisis del desarrollo, porque constituyen un referente inmediato que se traduce en expectativas y prioridades que los individuos utilizan para tomar decisiones y asumir posiciones políticas.

Más del 80% de la población está algo o muy satisfecha con su vida

En las dos últimas décadas los indicadores de bienestar subjetivo han cobrado relevancia como un valioso complemento de los indicadores tradicionales para evaluar la calidad de vida de las personas.

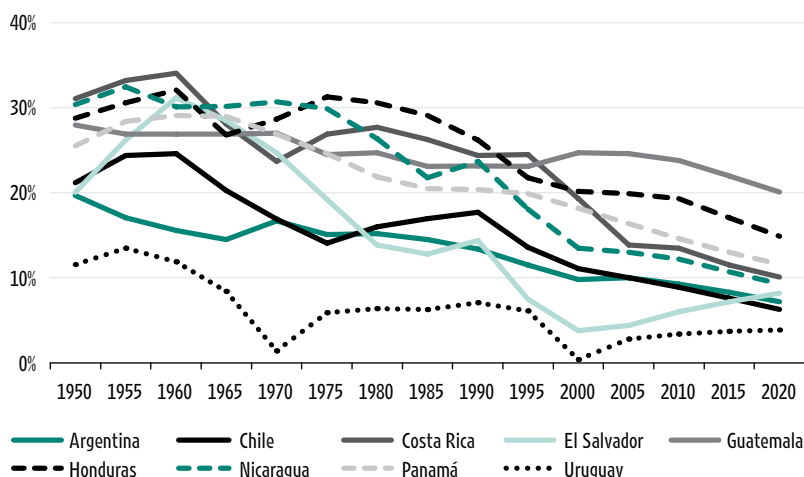
A nivel mundial, la región latinoamericana es la que obtiene los puntajes más altos de bienestar subjetivo, y Centroamérica no es la excepción. Una medida que se emplea usualmente para conocer cómo valoran las personas su situación es la pregunta “¿qué tan satisfecho está usted en general con su vida?” La encuesta Barómetro de las Américas, que realiza cada dos años el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), recoge información sobre este tema para todos los países del continente. Los resultados

GRÁFICO 3.1

CENTROAMÉRICA

Personas algo o muy satisfechas con su vida, según país.

2010, 2012 Y 2014
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

indican que entre 2004 y 2014 más del 80% de los habitantes del Istmo manifestó estar algo o muy satisfecho con su vida (gráfico 3.1).

Según los resultados de esta medición es posible clasificar los países en tres grupos. El primero está compuesto por Panamá, Costa Rica y Guatemala, donde se registra el mayor bienestar subjetivo: más del 90% de sus habitantes está algo o muy satisfecho con su vida. Las tres naciones siguieron la misma tendencia en las últimas encuestas: la percepción mejoró entre 2010 y 2012 y tuvo un leve descenso en 2014. El segundo grupo lo conforman Honduras y Nicaragua, con valores medios de bienestar subjetivo; en ambos casos se ha incrementado la proporción de habitantes satisfechos con su vida, que se aproximó al 90% en la última medición. Por último está El Salvador, con el menor nivel de bienestar subjetivo de la región; entre 2010 y 2012 aumentó considerablemente la población satisfecha, que pasó de 78% a 86% y se mantuvo estable en 2014.

Principales problemas identificados por la población

La percepción de las personas sobre su bienestar está determinada por el entorno en que viven y por las dinámicas socioeconómicas que las afectan directamente. Conocer, desde su vivencia, los principales problemas que las aquejan es relevante para entender sus preocupaciones y expectativas.

El Barómetro de las Américas también indagó sobre este tema. Entre 2006 y 2014 la criminalidad fue señalada como el principal problema en todos los países centroamericanos, excepto en Nicaragua, donde los habitantes destacaron dificultades asociadas a la economía (cuadro 3.1). Además, en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá de forma reiterada se mencionó la corrupción. Otros problemas reportados fueron: la drogadicción en Costa Rica, las pandillas en El Salvador, la violencia en Guatemala, el mal estado de las vías en Honduras, los políticos en Nicaragua y la falta de agua en Panamá.

CUADRO 3.1

CENTROAMÉRICA

Evolución de los cinco principales problemas de cada país. 2006, 2008, 2010, 2012, 2014

País	Año	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5
Costa Rica	2006	Criminalidad	Economía	Pobreza	Desempleo	Corrupción
	2008	Criminalidad	Economía	Drogadicción	Corrupción	Desempleo
	2010	Criminalidad	Economía	Desempleo	Corrupción	Pobreza
	2012	Criminalidad	Corrupción	Economía	Desempleo	Drogadicción
	2014	Corrupción	Desempleo	Criminalidad	Economía	Drogadicción
El Salvador	2006	Criminalidad	Economía	Pobreza	Desempleo	Pandillas
	2008	Economía	Criminalidad	Pobreza	Desempleo	Inflación
	2010	Criminalidad	Economía	Desempleo	Pobreza	Violencia
	2012	Criminalidad	Economía	Desempleo	Pobreza	Violencia
	2014	Criminalidad	Economía	Desempleo	Pandillas	Pobreza
Guatemala	2006	Criminalidad	Pobreza	Desempleo	Economía	Violencia
	2008	Criminalidad	Violencia	Pobreza	Economía	Desempleo
	2010	Criminalidad	Economía	Violencia	Pobreza	Desempleo
	2012	Criminalidad	Economía	Pobreza	Desempleo	Violencia
	2014	Criminalidad	Economía	Desempleo	Pobreza	Violencia
Honduras	2006	Criminalidad	Pobreza	Economía	Desempleo	Corrupción
	2008	Criminalidad	Corrupción	Economía	Pobreza	Desempleo
	2010	Criminalidad	Desempleo	Corrupción	Economía	Pobreza
	2012	Corrupción	Criminalidad	Pobreza	Desempleo	Vías en mal estado
	2014	Criminalidad	Desempleo	Economía	Pobreza	Corrupción
Nicaragua	2006	Desempleo	Pobreza	Economía	Corrupción	Los políticos
	2008	Economía	Desempleo	Pobreza	Inflación	Los políticos
	2010	Economía	Desempleo	Pobreza	Inflación	Los políticos
	2012	Economía	Desempleo	Criminalidad	Pobreza	Inflación
	2014	Economía	Desempleo	Pobreza	Criminalidad	Inflación
Panamá	2006	Desempleo	Criminalidad	Corrupción	Economía	Falta de agua
	2008	Criminalidad	Economía	Desempleo	Inflación	Corrupción
	2010	Criminalidad	Economía	Desempleo	Inflación	Corrupción
	2012	Criminalidad	Inflación	Corrupción	Falta de agua	Economía
	2014	Criminalidad	Economía	Vías en mal estado	Falta de agua	Corrupción

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

Distintas manifestaciones de pobreza

Por su carácter multidimensional, la pobreza puede ser descrita desde diversos enfoques y analizada según distintas metodologías. Según Spicker et al. (2009) existen al menos doce definiciones, aunque la mayor parte de ellas alude a las carencias que impiden a las personas tener una vida digna. No obstante, entender la pobreza “como las carencias y sufrimientos que se derivan de las limitaciones de recursos económicos, supone una visión parcial del ser humano, por lo que solo puede tener sentido si se deriva de una concepción integral de éste” (Boltvinik, 2003).

Entre los métodos más comunes para

medir y analizar este fenómeno están el de línea de pobreza (LP), o indirecto, y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), o directo. Este último, también llamado “método multidimensional”, fue propuesto en los años ochenta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Consiste en comparar la situación de cada hogar con una serie de estándares que expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecho un conjunto de necesidades básicas, o derechos, según el enfoque de Amartya Sen (Boltvinik, 1992). Por su parte el método indirecto, que es el más utilizado, busca conocer si las personas tienen los ingresos per cápita mínimos necesarios para adquirir un

conjunto de bienes y servicios básicos. El umbral de ingresos, o línea de pobreza, se mide en dos niveles; el primero está dado por el costo económico de una canasta básica de alimentos (CBA) construida con base en los requerimientos calóricos del habitante promedio y que marca la línea de pobreza extrema o indigencia, mientras que el segundo incluye además otros bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total (CBT) y marcan la línea de pobreza general o no extrema (Beccaria y Minujin, 2003). Sin embargo, este abordaje resulta insuficiente para comprender las carencias que determinan esas situaciones. Es por ello que se considera

que ambos enfoques –el directo y el indirecto– son complementarios, pues aportan análisis distintos para comprender el fenómeno de la pobreza y para el diseño y evaluación de políticas públicas.

En este apartado se analizan las tendencias y los cambios en la incidencia de la pobreza durante los últimos diez años con base en los dos métodos antes descritos, y a partir del procesamiento de las encuestas de hogares y de condiciones de vida disponibles en los países de la región.

Tanto los indicadores de la LP como los de NBI demuestran que en el Istmo prevalecen niveles altos y sostenidos de pobreza general y extrema. Esta situación varió poco en la última década; las reducciones fueron moderadas y en algunos países más bien se registraron incrementos, lo que subraya la necesidad de tomar medidas concretas para garantizar condiciones de vida dignas para las y los centroamericanos.

Este comportamiento de la pobreza se explica, en parte, por el alza en el costo de la CBA, que no ha tenido como correlato aumentos significativos en los salarios mínimos. Es probable que ello se deba, a su vez, a externalidades como las crisis económicas internacionales y su impacto en los flujos de comercio, turismo, remesas e inversión extranjera directa.

Leve e insuficiente disminución de la pobreza por ingresos

Como se mencionó, la metodología indirecta para medir la pobreza se basa en el ingreso que se necesita para adquirir la CBA o satisfacer el consumo calórico mínimo. Así, la línea de pobreza permite clasificar a las personas o los hogares en pobres extremos o indigentes, que son aquellos cuyos ingresos no alcanzan para comprar la canasta alimentaria, y en pobres no extremos, que sí pueden adquirirla pero no cubrir otras necesidades básicas. Es importante tomar en cuenta que, si bien muchas naciones latinoamericanas usan esta medición, los datos no son totalmente comparables, debido a diferencias en la composición de las canastas y en los ajustes de los ingresos o gastos, a lo que se suman los cambios metodológicos que los países introducen en sus encuestas a lo largo del tiempo.

En 2013, de los 45 millones de personas que vivían en Centroamérica, 21 millones eran pobres y 8 millones eran pobres extremos (indigentes). En términos relativos, la pobreza general y extrema alcanzaban al 47% y el 18% de los habitantes de la región, respectivamente. El caso más alarmante fue el de Honduras, con el 70% de la población en situación de pobreza, cerca de 16 puntos porcentuales más que Guatemala, el segundo país más pobre del Istmo según la última medición (de 2011). Mientras la incidencia de la pobreza extrema en Honduras fue del 48%, en los demás países osciló entre 6% y 16%.

Este fenómeno no ha tenido reducciones significativas en años recientes. Entre 2000 y 2013, la pobreza disminuyó cuatro puntos porcentuales y la indigencia tan solo tres. El Salvador y Panamá son los países que han logrado la mayor caída en la incidencia de la pobreza y, también, junto con Nicaragua, en la pobreza extrema. En Belice y Honduras, por el contrario, ambos indicadores aumentaron (cuadro 3.2).

Calidad de la vivienda y hacinamiento son las principales necesidades básicas insatisfechas

El método de NBI considera cuatro componentes: i) acceso a vivienda, incluyendo la calidad de ésta y el hacinamiento en los hogares, ii) acceso a servicios básicos, específicamente a agua potable, eliminación de excretas y electricidad, iii) acceso a la educación básica, medida a través de la asistencia al sistema educativo de las y los niños en edad escolar, y iv) capacidad económica del hogar para satisfacer el consumo de sus miembros. Los hogares que tienen cubiertas esas cuatro necesidades se consideran no pobres, mientras que los que no logran satisfacer al menos una de ellas se catalogan como pobres (Feres y Mancero, 2001).

Dado que con esta metodología se analizan aspectos diferentes al ingreso, sus resultados son distintos de los obtenidos mediante la línea de pobreza. De hecho, las estimaciones de NBI en Centroamérica arrojan datos más alarmantes¹. En 2014 aproximadamente 26,5

CUADRO 3.2

CENTROAMÉRICA

Población bajo la línea de pobreza^{a/}según país. 2000-2013 (porcentajes)

País	Pobreza	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Belice	Extrema	10,8			15,8		
	Total	34,1			41,3		
Costa Rica	Extrema	6,1	5,6	6,5	7,3	7,1	7,3
	Total	19,9	21,9	24,2	24,8	23,4	23,3
El Salvador	Extrema	19,2	15,9	14,1	15,5	11,3	9,2
	Total	44,6	42,1	42,5	47,5	40,7	34,8
Guatemala	Extrema	15,7		15,2	13,3		
	Total	56,0		51,0	53,7		
Honduras	Extrema	47,4	50,8	45,3	46,9	50,9	48,2
	Total	64,4	69,6	66,3	67,6	71,1	70,0
Nicaragua	Extrema	15,1	17,2	9,0	8,2	7,6	
	Total	45,9	48,3	44,5	44,1	42,7	
Panamá	Extrema	17,4	14,1	12,6	11,3		12,2
	Total	34,0	31,0	25,8	24,0		23,2

a/ En Guatemala y Nicaragua la línea de pobreza se mide con base en el consumo, mientras que en Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá se utiliza el ingreso. Los datos de 2000 corresponden a 2002 para Belice y Panamá, y a 2001 para Nicaragua. Los de 2005 corresponden a 2006 para Guatemala. Para Belice y Nicaragua los datos de 2010 corresponden a 2009.

Fuente: Institutos de Estadística de cada país. Banco Central en el caso de Nicaragua y Cepal en el caso de Panamá.

millones de personas, que representan el 59,0% de la población, tenían al menos una necesidad básica insatisfecha. En este contexto además se observan dos realidades. Por un lado están Guatemala y Nicaragua, donde el 62,5% de los hogares es pobre y, dentro de ese grupo, un alto porcentaje (seis de cada diez hogares pobres) vive en pobreza extrema, es decir, con dos o más NBI. Y por otro lado están Costa Rica y Panamá, donde la incidencia es cerca de la mitad o menos (27,8%) que la del primer grupo de países y tres de cada diez hogares pobres sufre pobreza extrema. En las naciones del centro y el norte de la región se concentra el 87,9% del total de hogares pobres de Centroamérica.

En retrospectiva, los países que lograron las mayores reducciones de la pobreza por NBI en los últimos quince años fueron Guatemala (de 71,7% a 62,5%), Panamá (de 44,1% a 35,4%) y El Salvador (de 63,0% a 57,2%). Cabe mencionar además que en Guatemala y El Salvador fue donde más disminuyó la pobreza extrema (gráfico 3.2). Costa Rica mantiene sus bajos niveles históricos en comparación con el resto del Istmo.

El hacinamiento² es la principal NBI en Centroamérica (cuadro 3.3). En Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador más del 35% de los hogares vive en esta situación. La mayor incidencia se da en Nicaragua, donde seis de cada diez hogares están hacinados. Panamá y Costa Rica muestran niveles mucho menores: 19,3% y 5,0%, respectivamente. En las zonas rurales de todos los países –excepto en Costa Rica, Panamá y Honduras– el hacinamiento aumenta hasta el 50,1%.

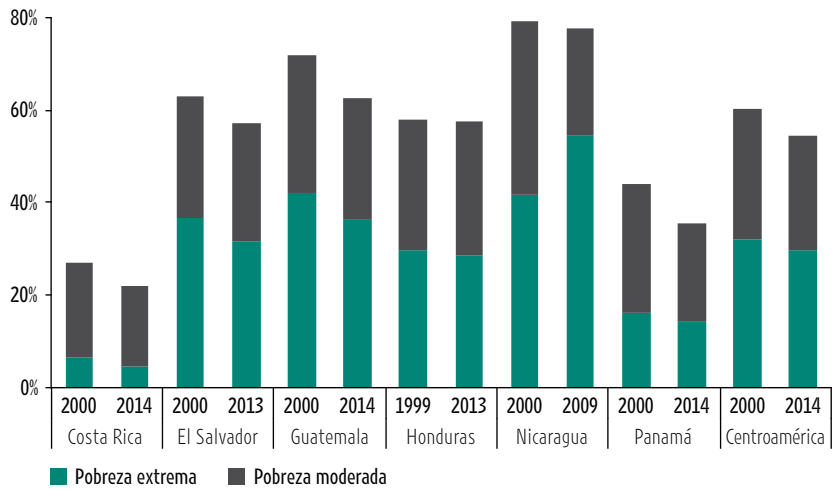
El segundo factor de mayor peso en este análisis es la calidad de la vivienda. En 2014, en dos de cada diez hogares centroamericanos esta necesidad estaba insatisfecha, sobre todo en las zonas rurales, cuyas cifras triplican las de los hogares urbanos. Este resultado es congruente con la magnitud del déficit cualitativo de vivienda en la región, como se verá más adelante.

En el componente de acceso a servicios básicos se encontró que un 13,7% de los hogares del Istmo no cuenta con un sistema de distribución de agua apta para

GRÁFICO 3.2

CENTROAMÉRICA

Incidencia de la pobreza en los hogares^{a/} por NBI. CIRCA 2000 Y 2014 (porcentaje de hogares)



a/ La pobreza moderada corresponde a los hogares que tienen una NBI y la pobreza extrema a aquellos que sufren dos o más.

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la ENEI I-2014 (Guatemala), la EHPM 2013 (Honduras), la EMNV 2009 (Nicaragua) y la EPM 2014 (Panamá).

CUADRO 3.3

CENTROAMÉRICA

Hogares con necesidades básicas insatisfechas por país según componentes. 2014 (porcentajes)

Componentes	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Agua	2,9	18,7	16,4	13,3	21,3	4,3	13,7
Asistencia escolar	0,4	2,2	4,7	5,5	6,7	0,7	3,7
Calidad de la vivienda	10,6	21,5	14,0	19,0	41,2	5,8	17,9
Dependencia económica	7,9	6,5	16,0	7,9	16,6	4,5	10,9
Electricidad	0,6	4,8	17,6	12,6	22,3	9,7	12,2
Hacinamiento	5,0	36,2	43,8	38,8	56,5	19,3	35,5
Saneamiento	0,6	20,1	14,6	13,9	27,5	13,9	14,9

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la ENEI I-2014 (Guatemala), la EHPM 2013 (Honduras), la EMNV 2009 (Nicaragua) y la EPM 2014 (Panamá).

consumo humano. En las zonas rurales la proporción llega a 23,6%.

En cuanto a la NBI de saneamiento, casi 1,6 millones de hogares carecen de servicios sanitarios adecuados en las

viviendas y se ven obligados a depositar las excretas en lugares donde no reciben tratamiento. A diferencia de los otros componentes analizados hasta ahora, la falta de servicios de saneamiento afecta

en mayor medida a los hogares urbanos. A nivel regional, un 12,9% de las viviendas rurales sufre privación en este ámbito, mientras que en las zonas urbanas el porcentaje aumenta a 16,2%.

Siempre en la dimensión de servicios básicos, el recuento de las viviendas que tienen acceso a energía eléctrica pone de manifiesto tres situaciones distintas. En primer lugar, Costa Rica, El Salvador y Panamá reportan coberturas que superan el 90% de los hogares; les siguen Honduras y Guatemala, con 87% y 83%, respectivamente, en tanto que en Nicaragua solo el 77% de la población recibe este servicio. A nivel regional, nueve de cada diez hogares que carecen de electricidad están en zonas rurales.

Como se indicó al inicio de este apartado, para medir la NBI en materia de educación se analiza la asistencia al sistema educativo de los niños y niñas en edad escolar. Específicamente se considera la población de entre 7 y 12 años en las zonas rurales, y de entre 7 y 15 años en las urbanas. En 2014, a nivel regional, un 3,7% de los hogares no tuvo acceso a la educación, sin diferencias notables entre áreas urbanas y rurales.

Por último, en el componente de capacidad económica se examina la cantidad de miembros del hogar que dependen de los ocupados (relación de dependencia) y los años de escolaridad del jefe o jefa del grupo familiar. Se considera que tienen una NBI los hogares en los cuales hay más de tres personas dependientes por miembro ocupado y el jefe tiene menos de seis años de educación en la zona rural y tres en la urbana. Así definida, esta carencia afecta a un 10,9% de los hogares centroamericanos. Por zonas, la incidencia es de 7,9% en la urbana y de 15,3% en la rural. Guatemala (16,0%) y Nicaragua (16,6%) registran los niveles más altos de dependencia económica, mientras que Panamá es el país mejor posicionado de la región, con solo un 4,5% de los hogares con esta NBI.

Tres de cada diez hogares en pobreza crónica

La medición integrada de la pobreza, desarrollada por Beccaria y Minujin (2003), permite determinar si los métodos directo e indirecto, es decir, el de

FIGURA 3.1

Categorías del método de medición integrada de la pobreza



NOTA: LP: línea de pobreza y NBI: necesidades básicas insatisfechas.

Fuente: Elaboración propia con base en Beccaria y Minujin, 2003.

necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de línea de pobreza (LP), identifican como pobres a los mismos hogares. Tal como se observa en la figura 3.1, en esta medición se distinguen cuatro categorías de hogares: i) no pobres, son aquellos cuyos ingresos están por encima de la LP y no tienen NBI, ii) pobres coyunturales, son los hogares que se encuentran por debajo de la LP, pero debido a un hecho aislado, que no necesariamente se mantendrá a largo plazo, iii) pobres crónicos, que sufren la expresión más severa de este fenómeno, son los hogares que tienen al menos una NBI y, además, insuficiencia de ingresos, y iv) pobres estructurales, son los hogares que tienen NBI pero cuentan con ingresos que los colocan sobre el umbral de la LP.

Esta metodología permite distinguir entre la población empobrecida por un deterioro coyuntural en sus ingresos—debido, por ejemplo, a la pérdida del empleo de algún miembro del hogar— y la pobreza más estructural, asociada a la falta de acceso a bienes y servicios públicos (Boltvinik, 2003). Lamentablemente, de los seis países en que se midió la pobreza por NBI, no se cuenta con información oficial de la pobreza por insuficiencia de ingresos para Guatemala y Panamá, razón por la cual no fueron incluidos en este análisis.

La medición integrada de la pobreza revela que en 2014 seis de cada diez hogares centroamericanos vivían en esa condición. De estos, tres sufrían pobreza crónica, dos enfrentaban pobreza estructural y uno estaba en pobreza coyuntural. En El Salvador, Honduras y Nicaragua la mayoría de los hogares pobres se concentra en las categorías de crónicos y estructurales (cuadro 3.4). Costa Rica, además de una incidencia mucho menor que los países antes citados, tiene una distribución más homogénea de los hogares en las tres categorías. Congruente con lo que se ha señalado antes, en las zonas rurales es mayor la proporción de hogares que sufren la pobreza más severa.

Hogares con menor nivel educativo tienen mayor incidencia de pobreza

La escolaridad promedio de los miembros de los hogares³ es de tan solo 6 años en los países más grandes y poblados de la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua). El mayor rezago se observa en Guatemala, donde este indicador es de apenas 5,6 años, es decir, en promedio, los miembros de los hogares no llegan a completar la enseñanza primaria. El nivel educativo más alto corresponde a Panamá, cuyos habitantes tienen una escolaridad promedio de 9,4 años, lo cual significa que logran concluir el tercer ciclo

CUADRO 3.4

CENTROAMÉRICA

Distribución de los hogares según condición de pobreza^{a/} y zona de residencia CIRCA 2014 (porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	33,9	62,4	76,9	78,3
Coyunturales	11,9	5,3	19,2	0,6
Estructurales	11,5	32,8	12,4	45,3
Crónicos	10,5	24,3	45,3	32,4
No pobres	66,1	37,6	23,1	21,7
Hogares urbanos	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	29,1	53,1	69,7	68,5
Coyunturales	11,0	5,6	24,4	0,7
Estructurales	9,7	27,1	9,3	48,7
Crónicos	8,4	20,4	36,0	19,1
No pobres	70,9	46,9	30,3	31,5
Hogares rurales	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	46,8	79,1	83,8	93,3
Coyunturales	14,3	4,8	14,2	0,5
Estructurales	16,5	43,2	15,3	40,1
Crónicos	16,0	31,1	54,3	52,7
No pobres	53,2	20,9	16,2	6,7

a/ Los no pobres son hogares donde los ingresos sobrepasan la línea de pobreza y no tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los pobres coyunturales no sobrepasan la línea de pobreza y no tienen NBI. Los pobres estructurales sobrepasan la línea de pobreza pero tienen NBI. Los pobres crónicos no sobrepasan la línea de pobreza y tienen NBI.

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la EPHM 2013 (Honduras) y la EMNV 2009 (Nicaragua).

de educación. El Salvador y Costa Rica se encuentran en situaciones intermedias y cercanas a la de Panamá, con cerca de 8 años.

En todos los países analizados existen notables diferencias de escolaridad entre pobres y no pobres por NBI, sobre todo en Guatemala y Nicaragua, donde los años de educación promedio de los hogares no pobres prácticamente duplican los de aquellos que tienen al menos una NBI. En los demás casos la brecha oscila entre 49% y 62% (cuadro 3.5). Es importante señalar que estas disparidades son previsibles, ya que uno de los componentes de la pobreza por NBI es justamente el nivel educativo.

Aunque el nivel educativo del hogar es una de las carencias medidas por el método de NBI, se identificó una relación inversa entre la escolaridad media del hogar y la incidencia de la pobreza. Además se encontró que la reducción en la pobreza asociada a un cambio en la escolaridad varía entre un país y otro.

En efecto, el análisis revela que existen diversos grados de elasticidad⁴ entre los años promedio de educación de los hogares y la incidencia de la pobreza. Así por ejemplo, mientras en Costa Rica el pasar de 0 a 6 años de educación conlleva una reducción de 48 puntos porcentuales en la pobreza, en Nicaragua ese cambio en el nivel educativo implica una disminución tres veces menor, de solo 14 puntos porcentuales (gráfico 3.3).

El estudio de la pobreza por NBI alerta sobre un desafío complejo, ya que para superar este problema no basta con elevar el ingreso de los hogares. El logro de esa meta requiere que los países amplíen el acceso a servicios básicos, mejoren la calidad de las viviendas y reduzcan el hacinamiento dentro de ellas.

Exclusión social

En sus dos ediciones anteriores, este Informe ha dedicado uno de sus capítulos al estudio de un “dilema estratégico” para el desarrollo humano de la región. En 2011, el Cuarto Informe abordó en ese espacio el tema de la exclusión social, su magnitud y su evolución durante la primera década del siglo XXI. La presente entrega actualiza los resultados de ese esfuerzo al año 2014, lo que permite

CUADRO 3.5

CENTROAMÉRICA

Años de educación promedio en los hogares^{a/} según condición de pobreza. CIRCA 2014

País	Todos los hogares	Hogares no pobres	Hogares pobres	Diferencia entre pobres y no pobres
Costa Rica	8,2	9,0	5,5	3,5
El Salvador	8,1	10,0	6,7	3,3
Guatemala	5,6	8,1	4,1	3,9
Honduras	6,0	7,8	4,8	3,0
Nicaragua	5,9	9,4	4,9	4,5
Panamá	9,4	10,7	6,9	3,8

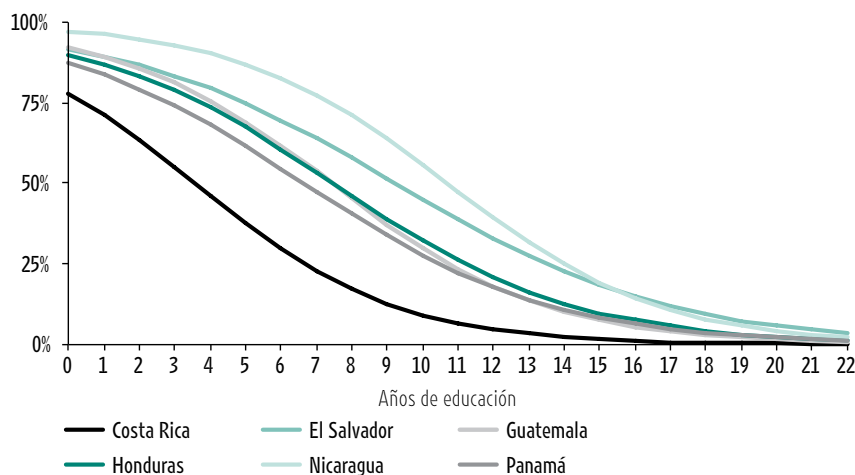
a/Se tomaron en cuenta los años de educación de los miembros con 7 o más años de edad.

Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la ENEI I-2014 (Guatemala), la EPHM 2013 (Honduras), la EMNV 2009 (Nicaragua) y la EPM 2014 (Panamá).

GRÁFICO 3.3

CENTROAMÉRICA

Incidencia de pobreza por NBI, según escolaridad promedio de los miembros del hogar mayores de 18 años. 2014
(porcentaje de hogares)



Fuente: Poyser, 2015, con base en la Enaho 2014 (Costa Rica), la EHPM 2013 (El Salvador), la ENEI I-2014 (Guatemala), la EPHPM 2013 (Honduras), la EMNV 2009 (Nicaragua) y la EPM 2014 (Panamá).

comprender la situación imperante en Centroamérica un quinquenio después de la última medición.

El análisis que se ofrece en este apartado gira en torno a dos ejes temáticos: la ciudadanía social, entendida como el acceso a la seguridad social y al sistema educativo formal, lo cual da una perspectiva del grado de inclusión o exclusión de las personas por una vía que compete al Estado, y la inserción laboral, que es determinada por el mercado y por las características de la población trabajadora.

En primera instancia es necesario distinguir dos grupos de hogares, los excluidos y los incluidos. En un hogar socialmente excluido, las personas viven en forma simultánea las siguientes situaciones:

- En términos de la inserción laboral, están desempleadas o tienen empleos en los que no se respeta ninguna garantía en la materia: no tienen derecho a vacaciones, aguinaldo o días de incapacidad por enfermedad, trabajan menos de 40 o más de 48 horas por semana y no están cubiertas por la seguridad social.

Quienes trabajan de manera independiente no reciben una remuneración o, si tienen una microempresa, no tienen capacidad para contratar personal; son “autoempleados”. Las personas inactivas, cuya edad o condición les impide laborar, dependen de ayudas estatales o privadas, es decir, están en extrema necesidad y carecen de una fuente de ingresos estable.

- Desde el punto de vista de la ciudadanía social, tienen baja escolaridad (ninguna instrucción, primaria incompleta o, a lo sumo, primaria completa). Además, viven en hogares donde al menos un miembro no tiene acceso a la seguridad social, es decir, a los servicios de salud y pensiones, lo que implica que una eventual enfermedad de esa persona podría desestabilizar las finanzas familiares.

La exclusión es, en pocas palabras, una situación de privación extrema, que refleja un doble y simultáneo bloqueo en el acceso a las oportunidades de bienestar y desarrollo que se obtienen tanto del mercado de trabajo como del Estado, y

que genera condiciones de vida paupérrimas para quienes la sufren. Por ello, el concepto de exclusión evoca una fractura de la sociedad, el desgarramiento del tejido social.

Para actualizar la medición en esta materia se procesaron las encuestas de hogares realizadas por los institutos de Estadística de los seis países centroamericanos, excepto Belice, entre los años 2001 y 2014. El procesamiento de esa información permitió clasificar los hogares en cuatro categorías, a saber:

- **Excluidos:** hogares cuyos miembros tienen empleos precarios o del todo están desempleados y subsisten con ayudas del Estado u otras fuentes. A la vez, tienen baja escolaridad y poco o nulo acceso a la seguridad social.
- **Incluidos por la ciudadanía social:** hogares cuyos miembros tienen empleos precarios o del todo están desempleados y subsisten con ayudas del Estado u otras fuentes, pero cuentan con una escolaridad comparativamente alta y están cubiertos por la seguridad social.
- **Incluidos por el mercado laboral:** hogares cuyos miembros tienen empleos no precarios (ya sea porque disfrutan de derechos laborales, trabajan en jornadas adecuadas, tienen estabilidad o seguridad social, o todos los anteriores) o bien dependen de un patrimonio propio, pero tienen baja escolaridad y poco o nulo acceso a la seguridad social.
- **Inclusión integral:** hogares cuyos miembros tienen empleos no precarios o dependen de un patrimonio propio, y que a la vez cuentan con escolaridad comparativamente alta y están cubiertos por la seguridad social.

Estas categorías permiten examinar qué tan grave es la exclusión como problema social en Centroamérica. En la medición del 2011, el principal hallazgo fue que la exclusión es un severo y endémico problema estructural en el centro y el norte del Istmo, donde las sociedades tienen débiles mecanismos públicos y

privados de inclusión social (el detalle de la metodología utilizada en el cálculo puede consultarse en el anexo del capítulo 10 del *Cuarto Informe Estado de la Región*).

Aumenta la exclusión social

Contrario a lo sucedido en la primera década del siglo XXI, cuando la exclusión social se mantuvo prácticamente constante en todos los países, los años 2009 a 2014 constituyeron un período de cambios en la incidencia de este fenómeno en Centroamérica. La proporción de hogares excluidos pasó de 36% a 39%, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de hogares conformados por 18 millones de personas, es decir, cerca de un millón más de hogares y tres millones más de personas que los reportados en 2009.

Aunque el saldo regional es negativo, las variaciones se dieron en direcciones distintas. En tres de los seis países se redujo el porcentaje de hogares excluidos. En El Salvador pasó de 40% a 38% y en Panamá de 29% a 25%, resultados consistentes con el descenso de la pobreza que muestran estas dos naciones desde el año 2000. Sin embargo, ambas representan tan solo un 26% de los hogares de la región. El tercer país que tuvo una mejora fue Guatemala, que concentra el 31% de los hogares del Istmo; allí la exclusión social tuvo una leve caída, de 42% en 2006 a 40% en 2014 (gráfico 3.4).

En los otros tres países la exclusión creció: Costa Rica tuvo un fuerte aumento, de 10% a 17%, entre 2009 y 2014; en Honduras, donde se registra la mayor proporción de hogares excluidos del Istmo, el problema se agudizó, al pasar de 48,5% en 2007 a 57% en 2013, y en Nicaragua (donde no se cuenta con una medición cercana al 2009), la exclusión pasó de 36% en 2005 a 46% en 2012. Estas naciones concentran el 43% del total de hogares de la región. El hecho de que el incremento en este grupo fuera mayor que la disminución reportada para el grupo anterior, explica que a nivel regional aumentara la incidencia de la exclusión social.

Posibilidades de inclusión son determinadas por la inserción laboral

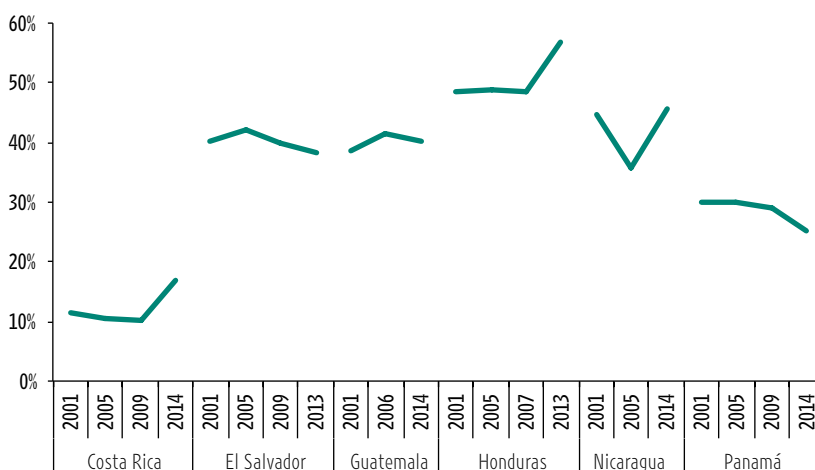
Las categorías de exclusión e inclusión descritas al inicio de esta sección ayudan

GRÁFICO 3.4

CENTROAMÉRICA

Evolución del porcentaje de hogares excluidos, según país.

CIRCA 2001, 2005, 2009 Y 2014
(porcentajes)



Fuente: Fernández y Poyser, 2015, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

a comprender mejor la situación del tejido social en las naciones centroamericanas. Según los datos presentados antes, en 2014 el 61% de los hogares no estaba excluido, pero ello no implica que tuvieran una inclusión integral. A nivel regional, apenas un 20% de los hogares, donde viven cerca de 7,2 millones de personas, se encuentra en esa situación, es decir, recibe los servicios que garantizan el buen ejercicio de la ciudadanía social y tiene una adecuada inserción laboral. Un 36% de los hogares, conformado por 18,2 millones de personas, está incluido únicamente en el plano laboral, ya que cuentan con condiciones satisfactorias en materia de empleo, pero no en sus niveles de educación y su acceso al sistema de salud. El 5% de hogares restantes, con alrededor de 1,7 millones de personas, solo logran su inclusión por las oportunidades de acceso a salud y educación que les brinda el Estado, ya que su inserción laboral es deficiente. De acuerdo con estos resultados, en Centroamérica la inclusión social depende más del mercado de trabajo que de la acción estatal, lo que genera alta vulnerabilidad, sobre todo ante coyunturas económicas volátiles o de crisis como las ocurridas en 2008 y 2009.

Si bien cada país posee condiciones particulares, el análisis de estas cuatro categorías evidencia al menos dos dinámicas claramente diferenciadas. La primera, de mayor inclusión, es la que se da en Costa Rica y Panamá, donde casi la mitad de los hogares (49%) goza de inclusión integral. En las otras categorías hay variaciones entre estos dos países. En Costa Rica la capacidad de inclusión del Estado es mucho mayor que en el resto del Istmo. En 2014 un 28% de los hogares incluidos dependía en forma exclusiva del acceso a los servicios públicos de salud y educación y un 6% lograba su inclusión solo a través del mercado de trabajo. En contraste, en el mismo año los porcentajes de Panamá fueron de 5% y 21%, respectivamente (gráfico 3.5). En otras palabras, mientras en Costa Rica el Estado es el factor que más incide en la inclusión social, en Panamá lo es la inserción laboral. Ambas situaciones se acentuaron en el último quinquenio, ya que en Costa Rica la exclusión creció por efecto de un descenso en la capacidad de inclusión del mercado, pese a que siguió creciendo el apoyo estatal. Este comportamiento es congruente con el aumento en la tasa de desempleo que ha venido registrando

ese país. Por el contrario, en Panamá la exclusión se redujo gracias a una mayor capacidad de inclusión del mercado y a una más alta proporción de hogares que gozan de inclusión integral. Un detalle por considerar es que en estas dos naciones, caracterizadas por una dinámica de menor exclusión que el resto del Istmo, vive tan solo una cuarta parte de la población total de Centroamérica.

Cabe resaltar, además, que Panamá es el único país que en los últimos cinco años logró aumentar la proporción de hogares incluidos en forma integral, hecho que podría estar asociado al acelerado crecimiento económico y las políticas sociales implementadas durante ese período.

La segunda dinámica, de mayor exclusión, es la que se vive en el centro y norte de Centroamérica, es decir, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde en promedio un 45% de los hogares se encuentra excluido, y para un 42% sus oportunidades de inclusión dependen casi en forma exclusiva de su inserción laboral (gráfico 3.5). En 2014 la proporción de hogares que lograron la inclusión integral, tanto por la vía del apoyo estatal como por el mercado laboral, varió entre 7% en Honduras y 16% en Nicaragua. La posibilidad de inclusión debido únicamente al acceso a los servicios que brinda el Estado es muy baja: en promedio, solo un 1% de los hogares está en esa condición. A su vez, los hogares que están incluidos solo a través del mercado de trabajo son el 36% en Honduras y Nicaragua, y el 48% en El Salvador y Guatemala. Así pues, en estos países el riesgo de caer en la privación extrema que supone la exclusión social depende de las oportunidades de acceder a empleos de calidad.

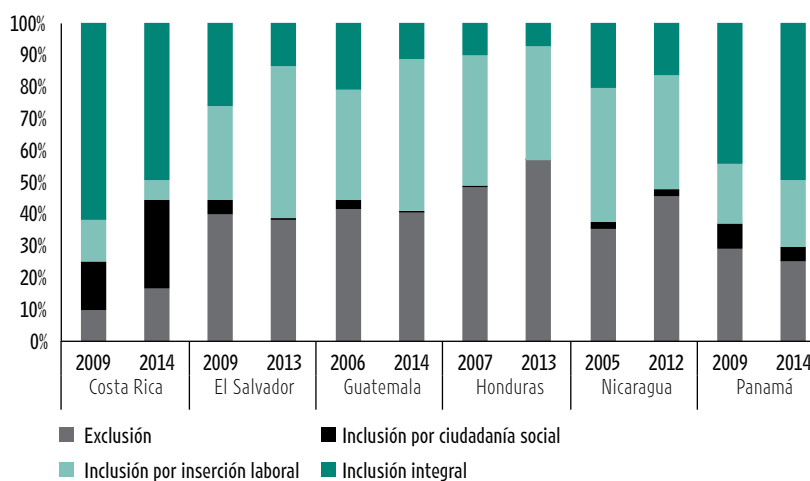
Los cambios reportados entre 2009 y 2014 acentúan esta situación, pues en los cuatro países en los que disminuyó el porcentaje de hogares en situación de inclusión integral, el nivel ya de por sí era bajo en el contexto de la región. En El Salvador y Guatemala aumentó la inclusión asociada al mercado laboral, mientras que en Honduras y Nicaragua la única categoría que creció durante el período fue la exclusión.

GRÁFICO 3.5

CENTROAMÉRICA

Distribución de los hogares en condición de exclusión o inclusión^{a/}.

CIRCA 2009 Y 2014
(porcentaje de hogares)



a/ Exclusión: hogares que tienen problemas de empleo y no reciben apoyo del Estado. Inclusión por ciudadanía social: hogares que tienen problemas de empleo pero reciben apoyo del Estado. Inclusión por inserción laboral: hogares que tienen condiciones de empleo adecuadas, pero no reciben apoyo del Estado. Inclusión integral: hogares que tienen condiciones de empleo adecuadas y además reciben apoyo del Estado.

Fuente: Fernández y Poyser, 2015, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

Persisten brechas territoriales en la exclusión social

En toda Centroamérica la exclusión social se acentúa en las zonas rurales, como claro reflejo de las brechas territoriales en las oportunidades socioeconómicas que existen a lo interno de los países. Sin embargo, en el último quinquenio el incremento en la proporción de hogares excluidos se dio en las zonas urbanas, donde pasó de 25% a 30%, mientras que en las rurales se mantuvo en 52%. Sería correcto concluir, entonces, que se han reducido las brechas territoriales en cuanto a la exclusión, pero no se trataría de un hallazgo positivo, dado que responde a un aumento de la incidencia en las áreas urbanas, no a una disminución en las áreas rurales, donde el problema es mayor.

Visto por zonas, el saldo regional en la evolución de este fenómeno también esconde particularidades nacionales. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua, los tres países donde la exclusión social creció en el último quinquenio, el aumento

fue generalizado, tanto en las ciudades como en el campo (gráfico 3.6). Sobresale el caso de Nicaragua por el fuerte incremento de la incidencia en la zona urbana, de 26% a 41% entre 2005 y 2012. En los otros tres países, como se ha dicho, la exclusión más bien disminuyó; en El Salvador y Guatemala ello ocurrió solo en las áreas rurales, mientras que en las urbanas tendió a mantenerse o a crecer levemente. Solo Panamá logró reducir la exclusión social en ambas zonas.

En 2014, el país con las mayores brechas territoriales en este ámbito fue Panamá, donde los hogares excluidos en las zonas rurales casi triplicaron a los de zonas urbanas; la diferencia entre ambos fue de treinta puntos porcentuales: 46% versus 16%. El segundo lugar lo ocupó Honduras, con una brecha de veintisiete puntos (43% en las zonas urbanas y 70% en las rurales). Les siguió Guatemala, donde la diferencia fue de veinte puntos (31% y 51%, siempre en detrimento de las áreas rurales). En El Salvador las proporciones de hogares excluidos fueron de

33% en los urbanos y 48% en los rurales, para una diferencia de quince puntos porcentuales. Las menores brechas territoriales se registraron en Costa Rica y Nicaragua; en ambos países la exclusión fue doce puntos mayor en las zonas rurales que en las urbanas; en el primer caso varió de 14% a 25% y en el segundo de 41% a 53%.

De las cuatro posibles dinámicas sociales que la medición permite visualizar, las diferencias entre las zonas urbana y rural se dan en las categorías extremas (exclusión e inclusión integral). En las áreas rurales la exclusión es mayor en la misma proporción en que la inclusión integral es menor. Por el contrario, las categorías intermedias, es decir, de inclusión solo por el Estado o por el mercado, no muestran cambios significativos entre una zona y otra (gráfico 3.7).

En conclusión, durante el último quinquenio los cambios en los niveles de exclusión en Centroamérica dejan un saldo negativo. Hay más hogares en esta condición, pero el deterioro no es generalizado, ya que en algunos países y zonas hubo reducciones. Persisten brechas intrarregionales, y la exclusión se sigue concentrando en el centro y norte del Istmo, donde además el riesgo de caer en condición de privación extrema depende casi exclusivamente de las posibilidades de inserción en el mercado laboral, dada la poca capacidad del Estado para ofrecer servicios de salud y educación.

Desigualdad

En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) se documentaron las extremas desigualdades que prevalecen en Centroamérica y la relativa lentitud con que ha evolucionado la región hacia una mayor equidad en el reparto de los ingresos. El coeficiente de Gini es uno de los indicadores más utilizados para medir hasta qué punto es desigual la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre los individuos u hogares de un país. Cuanto más cercano a cero sea su valor, más igualitaria será la distribución y, a la inversa, un valor cercano a uno indicará una distribución altamente inequitativa.

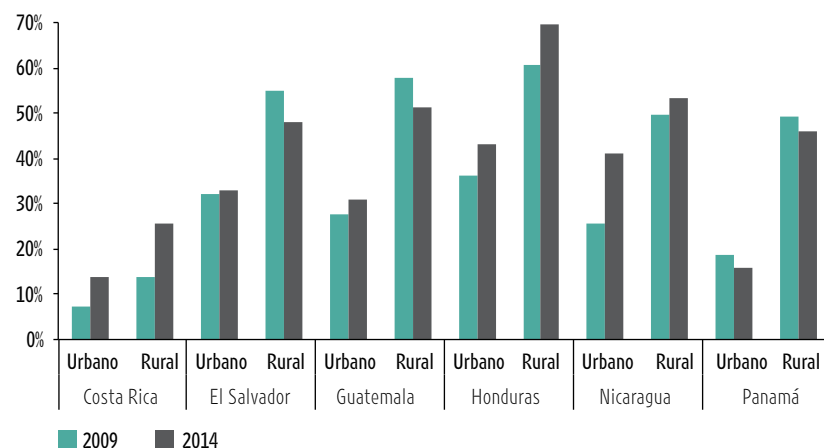
Según la Cepal (2014b), “los principales determinantes de tal desigual-

GRÁFICO 3.6

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de hogares excluidos, según zona de residencia.

2009 Y 2014

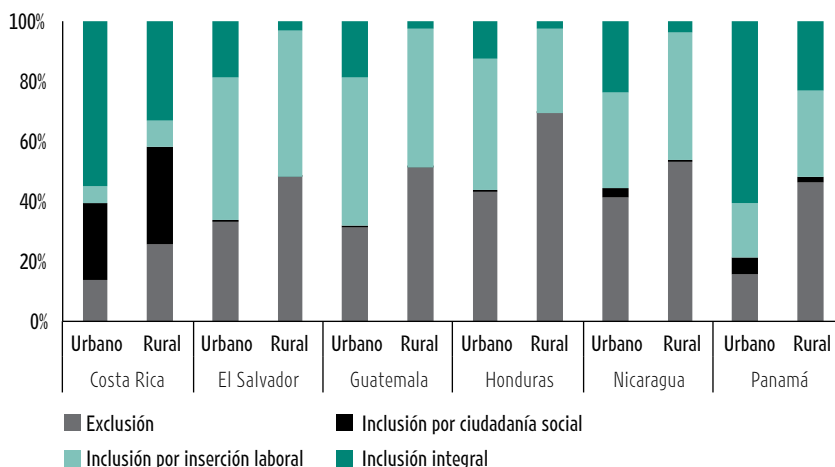


Fuente: Fernández y Poyser, 2015, con datos de las encuestas de hogares y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 3.7

CENTROAMÉRICA

Distribución de los hogares en condición de exclusión o inclusión^{a/}, según zona de residencia. CIRCA 2014 (porcentajes)



a/ Exclusión: hogares que tienen problemas de empleo y no reciben apoyo del Estado. Inclusión por ciudadanía social: hogares que tienen problemas de empleo pero reciben apoyo del Estado. Inclusión por inserción laboral: hogares que tienen condiciones de empleo adecuadas, pero no reciben apoyo del Estado. Inclusión integral: hogares que tienen condiciones de empleo adecuadas y además reciben apoyo del Estado.

Fuente: Fernández y Poyser, 2015, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

dad residen en la estructura de la producción y distribución de las economías de Centroamérica y la República Dominicana, el funcionamiento de sus sistemas financieros, la dinámica de sus mercados laborales y la fragilidad y limitaciones de las políticas fiscales y sociales allí prevaecientes”. Mejorar estos factores impone desafíos importantes a los mercados y la institucionalidad de los países.

Por falta de información estadística no es posible construir series de tiempo que permitan un adecuado seguimiento de la desigualdad en todos los países de la región. Sin embargo, los datos disponibles confirman lo señalado en anteriores ediciones de este Informe, en el sentido de que los niveles de desigualdad son elevados y no han variado significativamente en los últimos años. En los casos en que el coeficiente de Gini bajó durante el período 2000-2013, la reducción fue modesta y lenta, como sucedió en El Salvador y Panamá (cuadro 3.6). En las demás naciones los resultados no son concluyentes, pero apuntan a una mayor concentración de la riqueza, como se observa en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

Una segunda forma de medir la desigualdad consiste en estimar la proporción de los ingresos que reciben distintos estratos o grupos sociales. En el presente análisis se trabajó con quintiles, esto es, dividiendo a la población en cinco grupos según su nivel de ingresos, de modo que el quintil 1 corresponde al 20% más pobre y el quintil 5 al más rico. Aunque se enfrentó la dificultad de que los datos no están disponibles para todos los años, en particular en Guatemala y Nicaragua⁵, se logró identificar una tendencia consistente con los valores del coeficiente de Gini. De acuerdo con ese resultado, El Salvador fue el país donde más se redujo la desigualdad o concentración del ingreso. Entre los períodos 2000-2013 y 2009-2013, el 40% de la población más pobre (quintiles 1 y 2) pasó de recibir un 13,3% del ingreso nacional total a un 15,0% y, congruente con ello, hubo una ligera caída (de 52,1% a 49,7%) en la participación del quintil 5. En este último indicador Panamá también tuvo una mejoría leve: en los mismos años el

CUADRO 3.6

CENTROAMÉRICA

Coeficiente de Gini. 2000-2013

Año	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2000			0,535	0,570			
2001		0,519	0,533			0,430	0,550
2002	0,400	0,516	0,541	0,540	0,590		0,567
2003		0,507	0,513		0,590		0,559
2004		0,496	0,492				0,535
2005		0,485	0,498			0,400	0,529
2006		0,500	0,474	0,590			0,540
2007		0,502	0,491		0,580		0,524
2008		0,498	0,481		0,547		0,524
2009	0,420	0,516	0,482		0,525	0,370	0,523
2010		0,508	0,457		0,540	0,350	0,519
2011		0,515	0,441		0,552	0,340	0,531
2012		0,518	0,410		0,574	0,330	
2013 ^{a/}	0,531	0,524	0,400	0,560	0,544		0,517

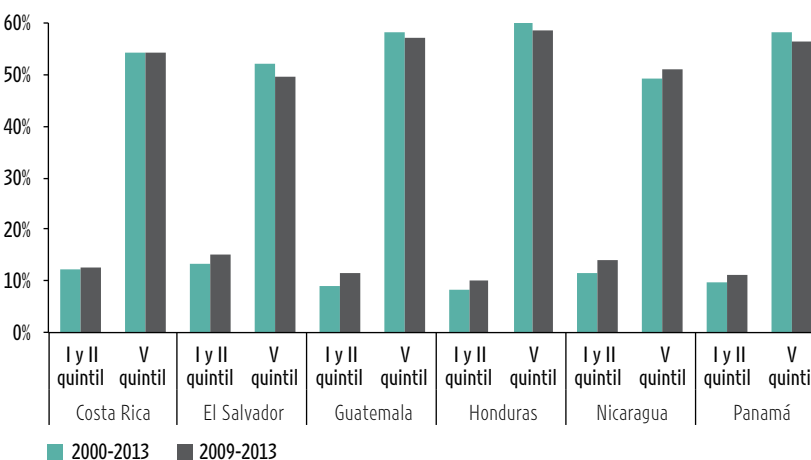
a/ Datos de PNUD, 2015.

Fuente: Institutos de Estadística de cada país; en el caso de Nicaragua, Banco Central.

GRÁFICO 3.8

CENTROAMÉRICA

Participación del primero, segundo y quinto quintil en el ingreso total de los países. PROMEDIO DE LOS PERÍODOS 2000-2013 Y 2009-2013 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

quintil 5 pasó de absorber el 58,1% del ingreso total al 56,4%, lo que implicó un aumento en la participación de los quintiles 1 y 2 (gráfico 3.8).

Vivienda y acceso a servicios

La vivienda es mucho más que un techo y un piso; es un espacio vital donde conviven personas en sus actividades cotidianas. Puede ser fuente de salud y bienestar, o de insalubridad e insatisfacción, dependiendo de las condiciones en que se encuentre, la calidad de los materiales con que fue construida y el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad (para mayor detalle sobre este tema véase el apartado “Calidad de la vivienda y hacinamiento son las principales necesidades básicas insatisfechas”). Las condiciones de vivienda afectan de manera particular a los niños y niñas, que son propensos a sufrir infecciones, y a las mujeres, que suelen pasar muchas horas trabajando en el hogar.

Déficit de vivienda es más agudo en zonas rurales y entre la población urbana de bajos ingresos

Los datos sobre vivienda por lo general se obtienen de los censos de población y vivienda que, según los estándares internacionales, deberían realizarse cada diez años, pero que en varios países de la región están desactualizados. De acuerdo con el BID (2012) en 2009, y con excepción de Costa Rica y Panamá, en Centroamérica había un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo que a nivel nacional era superior al 50% y aun mayor en las áreas rurales. La situación más crítica era la de Nicaragua (cuadro 3.7).

Aunque las carencias de vivienda se concentran en la zona rural, en las ciudades el problema es cada vez más preocupante. En todos los países el 20% de la población urbana de menores ingresos presenta un déficit muy similar o incluso mayor al de las áreas rurales, con el agravante de que el espacio disponible para vivienda en las áreas urbanas es más reducido (Idies, 2015).

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo que registra la más rápida urbanización en el mundo. Su población urbana pasó de 41% en 1950 a 80% en 2010 (BID, 2011) y se proyecta que en 2050 será del 90% (BID, 2015). Este proceso se deriva en parte de la migración rural-urbana, debida a su vez a factores como la carencia o inproductividad de la tierra y la

CUADRO 3.7

CENTROAMÉRICA

Déficit habitacional^{a/}. 2009
(porcentaje de hogares)

País	Nivel nacional	Zona urbana	Zona rural	Primer quintil de ingresos en el área urbana
Costa Rica	18	12	26	24
El Salvador	58	50	74	78
Guatemala	67	56	79	77
Honduras	57	42	72	65
Nicaragua	78	70	88	87
Panamá	39	37	58	62

a/ Incluye el déficit cuantitativo y el cualitativo. El cuantitativo corresponde a los hogares que residen en viviendas inadecuadas y sin posibilidades de reparación, así como aquellos que comparten el mismo techo con otro grupo familiar. El cualitativo corresponde a los hogares que residen en viviendas cuya tenencia es insegura (por ejemplo, carecen de título de propiedad), o que tienen paredes construidas con material de desecho, o con suelos de tierra, o que carecen de agua potable y saneamiento adecuado o con hacinamiento por dormitorio.

Fuente: Idies, 2015, con datos del BID, 2012.

búsqueda de mejores oportunidades laborales y educativas, entre otros. Esto genera una creciente demanda de vivienda y la creación de asentamientos informales en áreas marginales de las ciudades, que carecen de las condiciones mínimas para una vida digna y ponen a sus pobladores en situación de vulnerabilidad a los efectos de fenómenos naturales.

De acuerdo con el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH-SICA, 2009), el carecer de vivienda o tener una en condiciones inadecuadas suele estar asociado a una inserción laboral precaria del jefe o jefa del hogar y a la falta de titulación de tierras. Ambos factores dificultan, además, el acceso a crédito para adquirir una casa por medio de una hipoteca. Esto sucede en un contexto de falta de planificación urbana y territorial que limita el aprovechamiento del suelo y, aunado a la carencia de servicios y seguridad jurídica en las áreas marginales, eleva los precios de la tierra apta para construcción (CCVAH, 2009), impidiendo a las familias de escasos recursos acceder a una vivienda adecuada.

En el ámbito de las políticas públicas los esfuerzos por atender esta problemática son insuficientes, en parte porque la inversión promedio que los gobiernos

destinan a vivienda popular es de tan solo un 0,76% del PIB. Y desde el punto de vista de la oferta del sector privado se aprecia una expansión empresarial que aprovecha la demanda de las capas medias y medias altas, con precios inaccesibles para la población pobre, lo que genera exclusión. En ese sentido, la Cepal (2015) señala que cuando el patrón de localización favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, emerge la segregación residencial, que es un desafío para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles (este tema se analiza con más detalle en el capítulo 5, “Panorama ambiental”, de este mismo Informe).

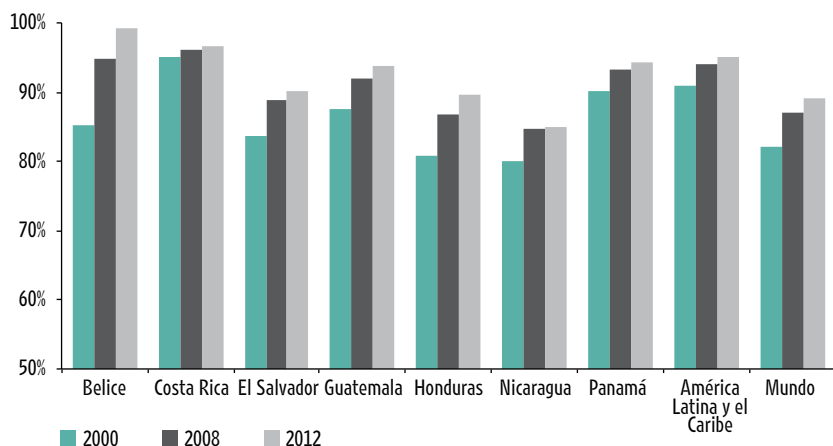
Mejora acceso a agua potable y electricidad, persiste rezago en saneamiento

Durante los primeros once años del siglo XXI, en todo el planeta mejoró el acceso de la población a agua potable. Para el 2012, el 93% de los habitantes de Centroamérica disfrutaba de este servicio, promedio muy cercano al de América Latina (95%), que a su vez superaba el del resto del mundo (89%; gráfico 3.9).

A nivel centroamericano la mejora en el acceso a agua potable fue generalizada. La menor cobertura se dio en Nicaragua

GRÁFICO 3.9

CENTROAMÉRICA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL MUNDO

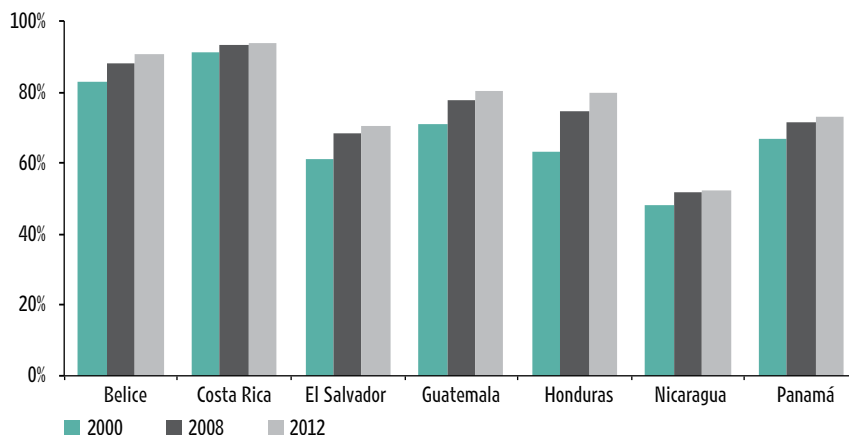
Acceso a agua potable^{a/}. 2000, 2008 y 2012
(porcentaje de la población)

a/ Se refiere a la población con acceso razonable a una cantidad adecuada de agua proveniente de fuentes mejoradas.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

GRÁFICO 3.10

CENTROAMÉRICA

Acceso a sistemas de saneamiento. 2000, 2008 y 2012
(porcentaje de la población)

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

(85%). Si bien en todos los países se mantiene una situación desfavorable para las áreas rurales, se observa una tendencia a la reducción progresiva de las brechas, excepto en El Salvador y Nicaragua (Cepal, 2014a).

En materia de saneamiento, las estadís-

ticas de 2012 revelan un cambio positivo de la situación reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), el cual señaló que en la mayoría de los países existían serios problemas para el acceso de la población a sistemas de eliminación de excretas. Nuevamente el mayor rezago

corresponde a Nicaragua, con 52% de cobertura, mientras que Costa Rica (94%) y Belice (91%) muestran las tasas más altas (gráfico 3.10).

En cuanto a las viviendas que cuentan con instalación de luz eléctrica y acceso a alumbrado público, en todos los países que tienen datos para 2013 hubo avances, aunque en grados distintos. Con respecto a inicios de la década se redujeron sensiblemente las brechas de cobertura entre las zonas urbana y rural (cuadro 3.8). No obstante, en El Salvador y Honduras las diferencias todavía superan los quince puntos porcentuales. En el caso hondureño el progreso fue significativo, ya que su cobertura aumentó en más de diecisiete puntos porcentuales. Para las demás naciones la Cepal no reporta información.

Formación de capacidades

Una buena nutrición y el acceso a servicios de salud y educación de calidad son fundamentales para potenciar las oportunidades de bienestar de las personas. De acuerdo con Unicef, los primeros mil días de vida de una persona (desde su concepción hasta que cumple el segundo año) son cruciales para su desarrollo físico e intelectual, y también para su salud y productividad en el futuro. Es por ello que una adecuada alimentación de los niños y niñas durante ese período se considera una “ventana de oportunidad” para potenciar sus capacidades (Unicef y CECC-SICA, 2013). En la edad adulta los hábitos alimentarios y los estilos de vida son factores determinantes del perfil epidemiológico, la mortalidad y la esperanza de vida de la población.

Esta sección analiza las principales tendencias regionales en materia de salud, incluyendo los indicadores de esperanza de vida, mortalidad general, materna e infantil, así como las causas más comunes de morbilidad. Además explora el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, su incidencia y sus repercusiones, sobre todo en la población infantil.

Una vida larga y sana

Los avances en las condiciones de vivienda, el saneamiento ambiental, el control y prevención de ciertas enfermedades, el acceso a los alimentos y otros

CUADRO 3.8

CENTROAMÉRICA

Disponibilidad de instalación eléctrica y alumbrado público, según zona. CIRCA 2000 Y 2013 (porcentaje de hogares)

País	Zona	2000	2013	Variación 2000-2013
Costa Rica	Nacional	96,7	99,5	2,8
	Urbana	98,9	99,9	1,0
	Rural	93,4	98,7	5,3
El Salvador	Nacional	80,1	83,9	3,8
	Urbana	92,6	89,8	-2,8
	Rural	59,1	73,1	14,0
Guatemala	Nacional	75,8	81,8	6,0
	Urbana	96,5	93,7	-2,8
	Rural	62,2	68,0	5,8
Honduras	Nacional	62,1	79,2	17,1
	Urbana	92,5	98,7	6,2
	Rural	33,4	60,5	27,1
Nicaragua	Nacional	72,2		
	Urbana	91,8		
	Rural	41,0		

Fuente: Idies, 2015, con datos de 2014a.

factores han posibilitado un notable incremento en la esperanza de vida de las y los centroamericanos. Las estadísticas que se presentan a continuación muestran matices y tendencias tanto satisfactorias como preocupantes, con brechas entre y a lo interno de los países.

La expectativa de una vida larga y sana inicia en el momento de la fecundación. La salud de la madre, la maternidad a edad muy temprana o después de la edad recomendada, así como la frecuencia de los embarazos, son determinantes en los riesgos de dar a luz niños con bajo peso, malformaciones físicas y problemas neurológicos, y además inciden en las tasas de mortalidad materna e infantil.

Lenta disminución de la mortalidad materna y brechas en atención prenatal y durante el parto

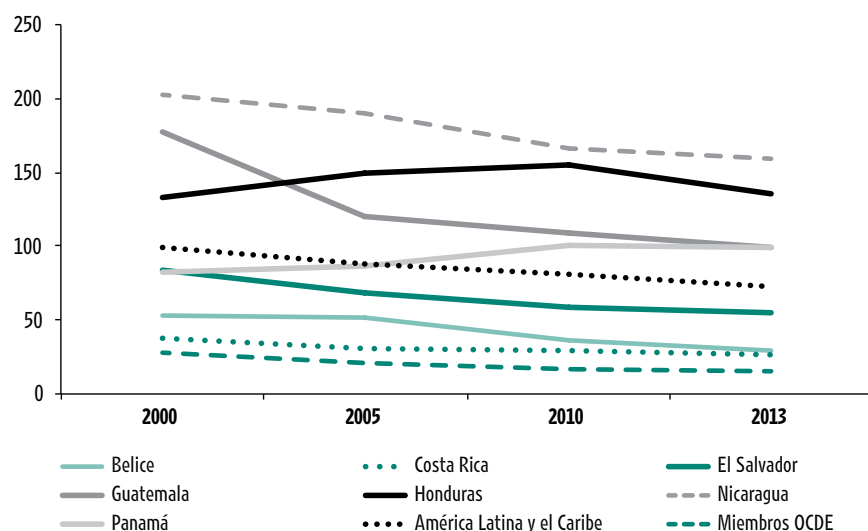
La reducción de la mortalidad materna para el año 2015 fue parte del quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). En Centroamérica este indicador ha venido decreciendo de manera continua, aunque a un ritmo menor en años recientes: pasó de un promedio de 110 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos en 2000, a 100 en 2005, 94 en 2010 y 86 en 2013. Entre las dos últimas mediciones la tasa se mantuvo prácticamente constante en cinco de los siete países (gráfico 3.11). Esta tendencia regional coincide con lo sucedido en América Latina y el Caribe, así como en los países miembros de la OCDE.

La atención pre y posnatal a cargo de personal capacitado es crucial para la salud de la madre y el recién nacido. En este ámbito Centroamérica también exhibe una mejora continua. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) reportan que a nivel mundial, en promedio, poco más del 80% de las futuras madres acude a controles prenatales y que más del 70% de los partos es atendido por personal capacitado. Esto incide directamente en la reducción de la mortalidad materna e infantil. De las siete naciones de la región, dos carecen de datos sobre la atención prenatal, tres tienen coberturas por encima del promedio mundial y dos están por debajo de ese parámetro. Panamá, Honduras y Costa Rica dan una alta prioridad al control

GRÁFICO 3.11

CENTROAMÉRICA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA OCDE

Tasa de mortalidad materna. 2000, 2005, 2010 Y 2013 (muertes por cada 100.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

prenatal (cuadro 3.9). En cuanto a atención del parto, Guatemala muestra un rezago notable con respecto a los demás países y en relación con el promedio mundial (OPS, 2013).

Países más rezagados en mortalidad infantil logran reducirla

La mortalidad en menores de 5 años se considera uno de los indicadores más claros de estancamiento o avance en el desarrollo humano. Entre 1990 y 2013 a nivel mundial se registró una significativa disminución de esta tasa, que pasó de 90 a 46 muertes (infantes de 0 a 5 años) por cada mil nacidos vivos. También fue notable la reducción de la brecha de género, que mostraba una mayor proporción de niñas fallecidas (Unicef et al., 2014).

En el caso de Centroamérica, todos los países reportaron avances importantes durante el período 2000-2013, y la tasa promedio regional pasó de 26 a 18 defunciones de menores de un año por

cada mil nacidos vivos. En este rango de edad, a nivel mundial el promedio de mortalidad es más alto que en América Latina y en Centroamérica: 35, 16 y 18 por cada mil nacidos vivos, respectivamente (gráfico 3.12). A lo interno de la región los progresos más notorios se dieron en Nicaragua y Guatemala, aunque este último país todavía tiene la tasa más alta en el Istmo. En Costa Rica el descenso fue muy leve, pero ello se debe a que desde 2000 el indicador registra valores muy bajos.

Aunque en todos los países la mortalidad infantil disminuyó de manera sostenida tanto para niños como para niñas, los resultados son dispares. Así, mientras en Belice y Panamá los resultados favorecieron a las niñas, en Costa Rica, Honduras y Guatemala sucedió lo contrario. En El Salvador y Nicaragua, en cambio, las tasas fueron similares para ambos sexos (cuadro 3.10).

Entre 1995 y 2013, la región de América Latina y el Caribe avanzó en la reducción de la mortalidad en menores de 5 años, y lo hizo a un ritmo más rápido que el promedio mundial y el de otras regiones en desarrollo (África, Oceanía y algunos países de Asia). Si bien el progreso se ha dado tanto en el período neonatal como en el posneonatal, la disminución ha sido mayor en este último, debido a que las causas asociadas a las defunciones (como diarreas y enfermedades respiratorias e infectocontagiosas) suelen ser prevenibles con mejoras en la nutrición, el cuidado y la vacunación. Sin embargo, a nivel global estas muertes representan el 46% de las defunciones en este grupo de edad (Unicef et al., 2014). Las malformaciones congénitas son otra causa de mortalidad infantil en los países en desarrollo, que cobra relevancia conforme decaen las tasas de mortalidad por otros motivos. Su prevención y tratamiento son relativamente caros, por lo que los sistemas de

CUADRO 3.9

CENTROAMÉRICA

Atención prenatal y del parto por personal capacitado^{a/}

2011-2013^{b/}
(porcentajes)

País	Atención prenatal ^{c/}	Atención del parto
Belice	83,1	95,1
Costa Rica	87,0	98,9
El Salvador	79,9	99,8
Guatemala		58,7
Honduras	88,9	82,8
Nicaragua	87,8	88,0
Panamá	87,9	91,4
Promedio regional	85,8	87,8

a/ Las fuentes de los datos en cada país no permiten identificar a los proveedores de los servicios.

b/ Los datos de Belice corresponden al año 2011, los de Costa Rica y Guatemala al 2012, los de Honduras y Nicaragua al período 2011-2012 y los de Panamá y El Salvador al 2013.

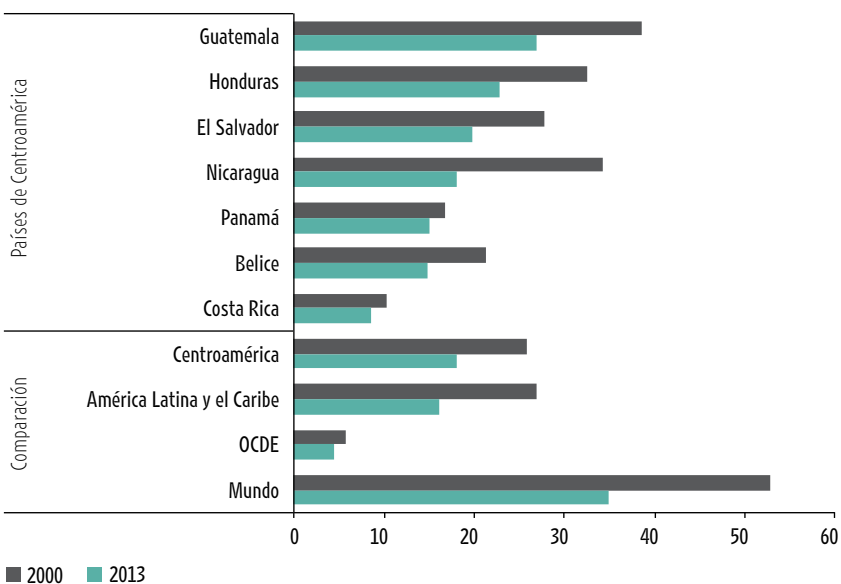
c/ Cuatro o más visitas.

Fuente: Idies, 2015, con datos de la OMS y el Global Health Observatory Data Repository on line.

GRÁFICO 3.12

CENTROAMÉRICA Y CONTEXTO INTERNACIONAL

Tasa de mortalidad infantil^{a/}. 2000 y 2013
(por mil nacidos vivos)



a/ Se calcula a partir del número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Fuente: PEN, 2014.

CUADRO 3.10

CENTROAMÉRICA

Tasa de mortalidad infantil^{a/} por sexo. 2000-2005 Y 2010-2015
(defunciones por cada mil nacidos vivos)

País	2000-2005			2010-2015		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Belice	17,7	19,0	16,4	12,9	14,4	11,4
Costa Rica	10,5	11,8	9,1	9,2	11,0	8,4
El Salvador	26,4	25,5	20,3	19,0	22,9	17,7
Guatemala	38,6	44,0	33,0	26,3	38,6	28,5
Honduras	31,6	35,5	26,7	23,5	31,9	23,4
Nicaragua	26,4	29,9	22,8	18,3	27,3	20,2
Panamá	20,6	24,1	17,0	16,2	20,9	12,9

a/ Se refiere a la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.

Fuente: Idies, con datos de 2014a.

entre los países: en Guatemala se privilegia la lactancia exclusiva durante los primeros seis meses y luego esta se complementa con otros alimentos hasta los dos años de edad, lo cual es congruente con las recomendaciones internacionales para prevenir la morbilidad infantil. Belice, Costa Rica y Panamá muestran los porcentajes más bajos, lo que podría estar asociado a la mayor inserción laboral femenina en esos países, sobre todo en áreas urbanas y de más altos ingresos, lo que plantea la necesidad de implementar medidas que faciliten la lactancia de las madres que trabajan fuera del hogar (cuadro 3.11).

Todos los países mejoraron la esperanza de vida

Como parte de una tendencia mundial, en toda Centroamérica mejoró la expectativa de vida durante el período 2000-2013. En promedio, se elevó de 72 a 75 años, con lo cual igualó la media de América Latina y superó la mundial, que es de 71 años. En los países de la OCDE la esperanza de vida avanzó de 77 a 80 años. A nivel regional el logro más notable fue el de Guatemala, con un incremento de cinco años. Pese a ello, sigue siendo la nación más rezagada del Istmo en esta materia (gráfico 3.13).

Esta mayor longevidad, aunada al crecimiento de la población, generará un aumento en la demanda futura de diversos bienes y servicios: vivienda, alimentos, salud, educación y seguridad social (el análisis de este tema es más amplio en el capítulo 2). Proveer las condiciones para una vida larga y sana es, en algunos países, un gran desafío. Durante el período 2000-2013 la región pasó de 36 a 45 millones de habitantes; Guatemala incrementó su participación del 31% al 34%, un poco más de la tercera parte de ese total. Esto le representa oportunidades, pero también un enorme reto, ya que atender una demanda creciente de servicios requiere una mayor inversión pública. En Centroamérica esto resulta complicado, puesto que varios países tienen niveles muy bajos de carga tributaria en comparación con el resto de América Latina (OCDE et al., 2015).

En todas las naciones centroamericanas las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que los hombres, y el aumento

CUADRO 3.11

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de niños que reciben lactancia materna, según rangos de edad. 1996-2012
(porcentajes)

País	Lactancia exclusiva (<6 meses)		Lactancia con alimentos complementarios (6-9 meses)		Lactancia continuada (20-23 meses)	
	1996-2004	2008-2012	1996-2004	2008-2012	1996-2004	2008-2012
Belice	24 ^{a/}	15	54	69	23	35
Costa Rica	35 ^{a/b/c/}	19 ^{b/}	47 ^{b/c/}	92	12 ^{b/c/}	40
El Salvador	24	31	76	80	43	54
Guatemala	51	50	67	71 ^{c/}	47	46
Honduras	35	31	61	83 ^{b/}	34	43
Nicaragua	31	31 ^{b/}	68	76 ^{b/c/}	39	43 ^{b/}
Panamá	25 ^{b/c/}		38 ^{b/c/}		21 ^{b/c/}	

a/ Se refiere a amamantamiento exclusivo durante menos de cuatro meses.

b/ Datos que corresponden a años o períodos distintos a los especificados en el encabezado de la columna.

c/ Datos asociados a definiciones distintas a la norma o solo a una parte del país.

Fuente: Idies, con datos de Unicef, 2005 y 2013.

salud suelen requerir fuertes inversiones en equipamiento, tecnología y recursos humanos para enfrentarlas (Barboza-Arguello et al., 2013).

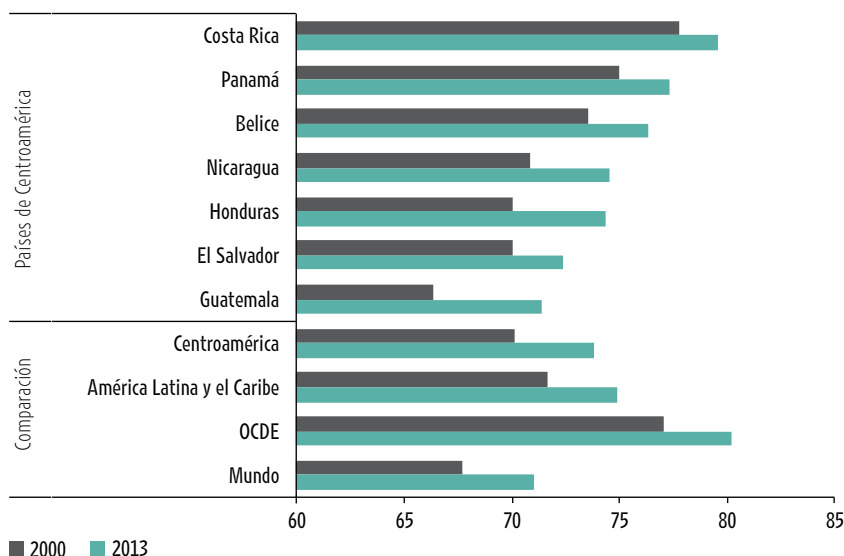
Una inadecuada nutrición eleva el riesgo de mortalidad infantil. De acuerdo con el Instituto de Nutrición

de Centroamérica y Panamá (Incap), a nivel mundial existe evidencia de que las defunciones por este motivo están fuertemente relacionadas con períodos de lactancia materna inferiores al óptimo⁶ (*The Lancet*, 2014). El amamantamiento se practica de maneras distintas

GRÁFICO 3.13

CENTROAMÉRICA Y CONTEXTO INTERNACIONAL

Esperanza de vida al nacer. 2000 Y 2013
(años)



Fuente: PEN, 2014.

CUADRO 3.12

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer, según sexo. 2000-2005 Y 2010-2015
(años promedio)

	2000-2005			2010-2015			Aumento entre períodos		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Belize	71,3	68,0	74,9	73,8	70,8	77,0	2,5	2,8	2,1
Costa Rica	78,2	75,8	80,6	79,1	76,7	81,6	0,9	0,9	1,0
El Salvador	70,3	65,4	74,9	72,3	67,4	76,8	2,0	2,0	1,9
Guatemala	69,0	65,5	72,5	71,3	67,7	74,8	2,3	2,2	2,3
Honduras	71,0	68,6	73,4	72,8	70,5	75,4	1,8	1,9	2,0
Nicaragua	70,9	68,0	73,8	72,7	69,7	75,8	1,8	1,7	2,0
Panamá	75,5	73,0	78,2	77,3	74,3	80,5	1,8	1,3	2,3

Fuente: Cepal, 2014a.

especial a los hombres, y en las demás naciones a las mujeres. La proporción de cánceres de pulmón, tráquea y bronquios es mayor en Panamá y El Salvador; en el aparato digestivo y el peritoneo tiene una alta incidencia en Costa Rica y Panamá. El cáncer de mama es más frecuente entre las mujeres, sobre todo en Panamá y Costa Rica.

Las afecciones del corazón son, entre las enfermedades crónicas, la segunda causa de mortalidad regional y su peso se ha incrementado. En 2012 la tasa fluctuó entre 25 y 60 por cada 100.000 habitantes. Estas patologías afectan principalmente a los hombres. Los países con más alta prevalencia relativa son Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá (cuadro 3.13).

La diabetes, que está relacionada con malos hábitos alimentarios y el sedentarismo, tiende a aumentar como causa de muerte en la región. En 2012 la tasa de mortalidad por 100.000 habitantes varió entre 14 para Costa Rica y 42 para Honduras. En todos los países las mujeres son las principales afectadas.

Por su parte, las enfermedades cerebrovasculares afectan por igual a ambos sexos y tienen su más alta prevalencia en Panamá, seguido por Honduras. En ambos países se registró una baja entre 2008 y 2012, en tanto que en Guatemala y Costa Rica se incrementaron de forma notable.

En las naciones del centro y norte de la región –El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– las tasas de mortalidad por cirrosis y otros padecimientos son cercanas o mayores a 20 por 100.000 habitantes, aproximadamente el doble que en los demás países. La incidencia entre los hombres casi duplica la de las mujeres, hecho que puede estar asociado al consumo de alcohol.

El Sida como causa de muerte se mantiene con tasas de entre 2,1 y 4,7 por 100.000 habitantes, con excepción de Panamá, donde sube a 12,7, y sobre todo Belize, donde aumenta a 31,2. La prevalencia es mayor entre los hombres.

Las enfermedades mentales, en especial la depresión y los trastornos por consumo de alcohol, abuso de sustancias y violencia, constituyen importantes factores de riesgo de suicidio (recuadro 3.1) y son parte de los problemas de salud

registrado en el período 2000-2015 también fue ligeramente más elevado para ellas, con excepción de Belize y El Salvador (cuadro 3.12).

Cáncer y enfermedades del corazón son las principales causas de morbilidad en la región

El perfil de morbilidad de la región sigue estando dominado por enfermedades relacionadas con estilos de

vida: cáncer, cardiopatías, diabetes y, en menor medida, el VIH-sida. Las neoplasias o cánceres registran la mayor tasa de mortalidad; entre 2008 y 2012 éstas se mantuvieron prácticamente constantes, y en el último año de ese período fluctuaron entre 41 y 92 por cada 100.000 habitantes. Los países que reportan más fallecimientos por estas causas son Panamá, Costa Rica y El Salvador. En Belize, Costa Rica y Panamá afectan en

asociados a estilos de vida y a la convivencia social que, junto con los padecimientos crónico-degenerativos, están determinando el perfil de morbilidad en Centroamérica (cuadro 3.13). Cabe señalar que El Salvador registra la mayor tasa de mortalidad por suicidio en la región y, a la vez, es el país cuyos habitantes se sienten menos satisfechos con su vida, según se documentó en el acápite “Bienestar subjetivo” de este mismo capítulo.

Baja cobertura de la seguridad social implica serios riesgos para una creciente población adulta mayor

En el año 2005, la Asamblea Mundial de la Salud convocada por la OMS llamó la atención sobre la importancia de mejorar la cobertura universal de los sistemas de seguridad social, bajo el supuesto de que cualquier persona que necesite servicios de salud (promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y cuidados

RECUADRO 3.1

Muertes por suicidio

Alrededor del mundo cerca de 800.000 personas cometen suicidio cada año. Esta es la segunda causa de muerte entre personas de 15 a 29 años de edad. Además hay indicios de que, por cada adulto que se quitó la vida, posiblemente otros veinte o más intentaron hacerlo. La tasa anual mundial de suicidio es de 11,4 por 100.000 habitantes (15,0 entre hombres y 8,0 entre mujeres).

En los países ricos se suicidan tres veces más hombres que mujeres, pero en los de ingresos bajos y medianos la razón entre sexos es mucho menor: 1,5 hombres por cada mujer. A nivel mundial, esta es la causa del 50% de las muertes violentas registradas entre hombres y el 71% entre mujeres (OMS, 2014a).

En América Latina y el Caribe, en el período 2005-2009 se produjeron alrededor de 65.000 defunciones anuales por esta causa y se registró una tasa de mortalidad de 7,3 por 100.000 habitantes. Las tasas fueron de 8,4 entre los hombres y 2,1 entre las mujeres (OPS, 2014).

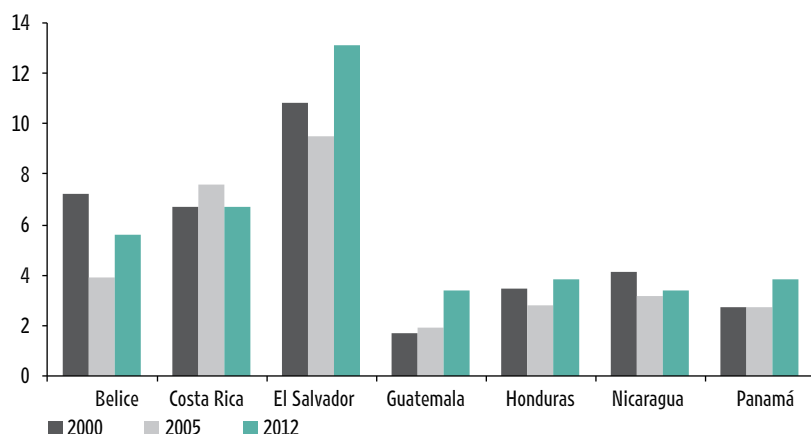
En Centroamérica, datos del 2012 muestran que El Salvador tiene la tasa más alta de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas: 13 por 100.000 habitantes. En niveles intermedios se ubican Costa Rica y Belice, con 7 y 6, respectivamente. En los demás países las tasas son de entre 3 y 4 (gráfico 3.14).

GRÁFICO 3.14

CENTROAMÉRICA

Tasa de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas.

2000, 2005 Y 2012
(tasas por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de PEN, 2014.

CUADRO 3.13

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad por enfermedades crónicas. 2008 Y 2012 (por 100.000 habitantes)

País	VIH/sida		Isquemia del corazón		Enfermedades cerebrovasculares		Neoplasias malignas		Cirrosis y otras enfermedades del hígado		Diabetes mellitus	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Belice	20,3	31,2	29,6	32,1	23,2	29,7	53,1	58,7	15,7	10,2	35,8	41,7
Costa Rica	3,0	3,2	51,3	55,5	21,7	26,6	80,8	88,8	11,9	10,5	15,7	13,8
El Salvador	5,4	4,7	52,4	60,0	22,1	27,7	84,5	86,5	13,1	17,7	30,7	41,4
Guatemala	4,9	3,1	23,3	37,3	12,6	23,4	56,6	57,0	17,3	20,7	29,2	36,1
Honduras	2,3	2,1	22,5	24,7	45,5	36,0	39,4	40,8	18,6	20,0	30,0	42,4
Nicaragua	2,2	3,5	50,8	58,1	32,1	27,0	59,9	58,2	18,1	20,2	36,7	37,1
Panamá	13,3	12,7	56,3	53,2	51,7	44,4	90,5	92,1	9,0	9,8	32,7	34,5

Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones de la OPS y de población del Banco Mundial.

paliativos) tiene derecho a recibirlos, sin que ello suponga dificultades financieras (OMS, 2014a).

Desde esta perspectiva, Centroamérica ha logrado avances en la atención primaria, pero debe enfrentar nuevos desafíos asociados a la baja cobertura de los seguros de salud y los crecientes costos de atención de patologías complejas. Este último factor es resultado del proceso de transición epidemiológica que viven los países, caracterizado por la coexistencia de enfermedades infectocontagiosas comunes en naciones en vías de desarrollo, que suelen ser combatidas a través de políticas universales como el mejoramiento de la calidad de las fuentes de agua, el saneamiento y la vacunación, con otros padecimientos crónico-degenerativos, como el cáncer, la diabetes y los problemas cardiovasculares, vinculados a estilos de vida poco saludables, cuya atención es cara y altamente especializada.

La cobertura de la seguridad social es variable en Centroamérica. En 2012 osciló entre el 79,3% en Costa Rica y el 13,9% en Belice. En todos los casos este indicador muestra altibajos, pero con tendencia hacia una mayor cobertura, excepto en Panamá, donde ha venido en descenso. Las diferencias se explican en parte por la proporción del gasto público en salud que cada país destina al sistema de seguridad social; en Costa Rica esta asciende al 91% y en Panamá al 49,9%. En contraste, en Belice y Honduras las proporciones son de 17,4% y 14,2%, respectivamente (Idies, 2015).

En algunos países, la combinación del aumento en la esperanza de vida y la baja cobertura de la seguridad social da como resultado una población adulta mayor más vulnerable. En tales circunstancias, este grupo se ve obligado a atender sus problemas de salud con recursos propios, lo que muchas veces está condicionado a la posibilidad de contar con apoyo financiero de familiares u organizaciones de bien social. Para ahondar en este tema se examinó la proporción de adultos mayores que están pensionados en la región. Se encontró que Belice y Costa Rica tienen coberturas similares o superiores a las de América Latina (56,1%), mientras que, en el otro extremo, Honduras apenas alcanza el 8,4%. Además, en

todo el Istmo existen amplias brechas entre sexos, en detrimento de las mujeres adultas mayores (cuadro 3.14). En buena medida ello se explica por la menor participación laboral femenina y las condiciones de desventaja en las cuales ellas se insertan en el mercado. Las mayores brechas de género en este indicador se dan en El Salvador, Nicaragua y Honduras.

A partir de un conjunto de variables como la tasa de dependencia infantil y de adultos mayores de 65 años, la incidencia de pobreza y el PIB per cápita, entre otros, Cepal (2014e) clasifica a los países de América Latina en tres conglomerados, según las brechas de bienestar existentes en ellos. El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua se ubican en el grupo de brechas severas; en el de brechas moderadas no hay ninguna nación centroamericana y en el de brechas modestas⁷ están Costa Rica y Panamá. En el primer grupo la cobertura de la seguridad social entre los ocupados es inferior al 30% y, para enfrentar su relativa desprotección, los hogares incurren en un mayor gasto privado y de bolsillo en salud. Esto conlleva serios riesgos para hacer frente a las contingencias relacionadas con la vejez y la enfermedad, dados los altos niveles de pobreza que prevalecen en la región. En los países que tienen brechas modestas la cobertura de la seguridad social es superior al 60% de los ocupados en materia de pensiones y mayor al 80% en el área de salud.

Seguridad alimentaria y nutricional

Al describir el panorama general de la seguridad alimentaria en Centroamérica en 2014, la FAO (2015b) destaca que, si bien en los últimos veinte años el número de personas subalimentadas se redujo en casi 1,8 millones, todavía un 11,4% de la población sufre este flagelo, más del doble del promedio latinoamericano (6,1%). A esto hay que agregar los riesgos asociados a la volatilidad en los precios internacionales de alimentos clave para la dieta de una región en la que, como se indicó en apartados anteriores, cerca de la mitad de la población vive en la pobreza. Además, Centroamérica enfrenta la paradoja de la doble carga de la malnutrición, provocada por la coexistencia de altos niveles de desnutrición crónica y crecientes problemas de sobrepeso y obesidad, lo que obliga a diseñar estrategias de gestión y articulación de políticas para enfrentar simultáneamente ambos fenómenos. De ahí la importancia de analizar la situación de la seguridad alimentaria y nutricional a partir de un abordaje amplio, que incluye cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos (recuadro 3.2).

CUADRO 3.14

CENTROAMÉRICA

Adultos mayores pensionados, por sexo CIRCA 2011
(porcentaje de la población que cumple con la edad de retiro)

País	Total	Hombres	Mujeres
Belice	64,6		
Costa Rica	55,8	65,4	48,8
El Salvador	18,1	31,6	10,3
Guatemala	14,1	18,2	10,3
Honduras	8,4	13,8	5,8
Nicaragua	23,7	42,3	16,2
Panamá	37,3	49,4	28,9
América Latina y el Caribe ^{a/}	56,1	62,3	52,4

a/ Estimados regionales, expandidos por total de población.

Fuente: Elaboración propia con base en OIT, 2013.

RECUADRO 3.2

Componentes de la seguridad alimentaria y nutricional

Para alcanzar progresos a mediano y largo plazos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, el tema debe ser abordado de forma multisectorial, teniendo en cuenta cuatro componentes fundamentales y los factores asociados a ellos. Esos componentes son:

- **Disponibilidad.** Se debe contar con cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, abastecidos por la producción del país o mediante importaciones (comprendida la ayuda internacional). En este componente influyen, además, aspectos relacionados con las exportaciones, la transformación agroindustrial, el acopio, la distribución y la comercialización de los alimentos.
- **Acceso.** Las personas deben tener los recursos necesarios para adquirir los productos que permiten una

alimentación nutritiva. Esto incluye tanto la capacidad de compra, como la autoproducción, el trueque, las donaciones y los programas sociales.

- **Consumo.** Se refiere a aspectos culturales y sociales, como el nivel educativo de las personas, y todos los factores que inciden en la escogencia de alimentos, la forma en que se preparan y las condiciones en que se consumen.
- **Utilización biológica.** Para satisfacer todas sus necesidades biológicas, el organismo debe tener la capacidad de aprovechar los nutrientes que ingiere, lo cual tiene que ver con la inocuidad de los alimentos y la interacción de sus componentes nutricionales, así como con el estado de salud de las personas y sus condiciones de acceso a agua potable y atención médica.

Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con base en FAO, 2006 y PEN, 2008.

Mejora en la disponibilidad de alimentos

El suministro de energía alimentaria (SEA) para el consumo humano, medido en kilocalorías, es uno de los principales indicadores de la disponibilidad de alimentos. En la última década, todos los países de Centroamérica superaron el SEA diario per cápita que se utiliza para la conformación de la canasta básica alimentaria. Según datos de la División Estadística de la FAO, en el período 2000-2013 Guatemala fue el país con el menor SEA por persona por día de la región (2.367 kilocalorías en promedio) y el valor más alto correspondió a Costa Rica (2.829 kilocalorías en promedio; gráfico 3.15).

Pese a los avances, la disponibilidad de alimentos no ha dejado de ser una causa de inseguridad alimentaria y nutricional, pues el aumento del SEA se ha logrado mediante importaciones. Aunque Centroamérica es una región productora de alimentos, la mayoría de los países son importadores netos de trigo y granos básicos como arroz, frijoles y maíz, entre otros componentes fundamentales de la dieta de sus habitantes.

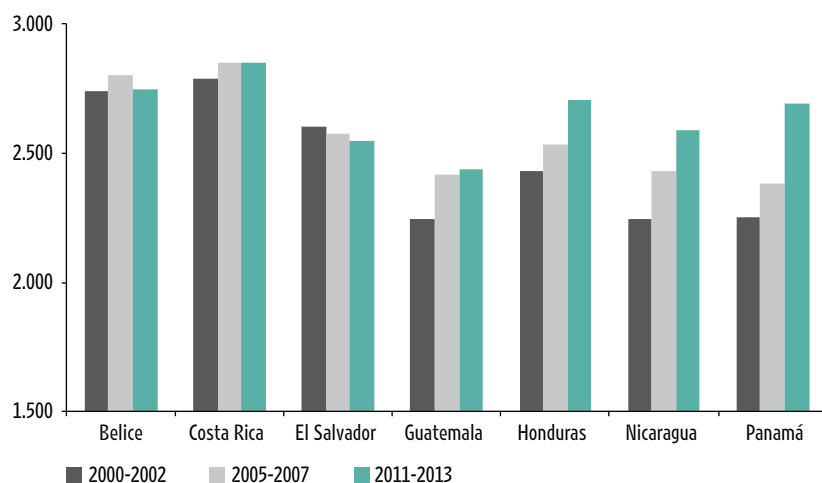
Las importaciones suplen el 100% de la demanda de trigo, ya que este no se cultiva en la región. En este rubro la dependencia ha sido absoluta en los últimos diez años. Y en lo que concierne a los granos básicos se observan tres patrones claramente diferenciados. El primero caracteriza a Costa Rica y Panamá, donde la dependencia de las importaciones es alta en maíz (98% y 81,5%, en cada caso), media en frijol (78,7% y 41,1%) y menor en arroz (47,6% y 15,9%). En ambos países la dependencia aumentó en las dos últimas décadas, pero Costa Rica registra los valores más altos en los tres productos (cuadro 3.15). El segundo patrón corresponde a las naciones del llamado “Triángulo Norte”: El Salvador, Guatemala y Honduras, que en los últimos veinte años mantuvieron una alta dependencia de las importaciones de arroz (entre 80% y 90%), media en el caso del maíz (entre 35% y 45%) y menor en frijol (entre 7% y 27%). En todos estos países aumentó la dependencia en los tres granos básicos durante el período analizado. El tercer patrón es el

GRÁFICO 3.15

CENTROAMÉRICA

Suministro de energía alimentaria (SEA) per cápita.

PERÍODOS ENTRE 2000 Y 2013
(kilocalorías)



Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015 con datos de la Dirección de Estadísticas (Faostat) de la FAO.

de Nicaragua, que tiene una dependencia media del arroz importado (34,2%), pero baja en maíz (15,4%) y aun menor en frijol (2,6%); a nivel regional este país muestra no solo la menor dependencia de las importaciones de granos básicos, sino además el menor crecimiento de este indicador en las dos últimas décadas.

Aumento de precios limita el acceso a la canasta básica alimentaria

En la última década, la tendencia al alza en los precios internacionales ha dificultado el acceso a los alimentos, particularmente para las personas más pobres y vulnerables, que en su mayoría viven en zonas rurales y territorios indígenas. En 2007, los precios del trigo, el maíz y el arroz –que satisfacen el 60% de las necesidades alimentarias de la población mundial– aumentaron más de un 150%, lo que implicó una fuerte disminución en la disponibilidad y las reservas mundiales de esos productos (OPS, 2010). Si bien a partir de 2012 y hasta los últimos datos reportados (abril de 2015) los precios de todos los grupos de alimentos se han reducido, el nivel general se ha mantenido por encima del promedio del período 2000-2007.

Uno de los indicadores utilizados para analizar el acceso a los alimentos es la relación entre el salario mínimo agrícola (el menor de la escala salarial) o el del sector de comercio y servicios (el que aporta las mayores proporciones del PIB y el empleo en la región) y la canasta básica alimentaria (CBA)⁸. El costo de esta última varía entre los países, en función de factores demográficos (que determinan el tamaño del hogar promedio) y los patrones de consumo alimentario, los cuales también varían entre el campo y la ciudad; de ahí que se hable de CBA urbana y CBA rural.

En 2013 el salario mínimo agrícola en El Salvador, Honduras y Guatemala fue insuficiente para comprar la CBA rural. La situación más crítica es la de Nicaragua, donde el costo de la CBA es 3,3 veces el salario mínimo agrícola, es decir, ese ingreso alcanza apenas para adquirir el 30,5% de la CBA (gráfico 3.16). Solo en Costa Rica ese salario cubre por completo el costo de la CBA rural; esta representa el 45,1% del ingreso total, lo que permite

CUADRO 3.15

CENTROAMÉRICA

Dependencia^{a/} de las importaciones de granos básicos. 1990-2013
(porcentaje)

País	Arroz		Frijol		Maíz	
	1990-2000	2001-2013	1990-2001	2001-2013	1990-2000	2001-2013
Costa Rica	22,5	47,6	34,1	78,7	91,9	98,0
El Salvador	44,5	87,5	12,5	26,8	28,5	44,2
Guatemala	45,7	81,7	3,4	6,8 ^{b/}	19,0	34,6 ^{b/}
Honduras	48,2	89,7 ^{b/}	2,0 ^{b/}	10,5 ^{b/}	12,1	40,8 ^{b/}
Nicaragua	33,9	34,2	7,3	2,6	10,8	15,4
Panamá	3,9	15,9	24,5	41,1	60,2	81,5

a/ Se calcula como la relación entre las importaciones y el suministro interno total.

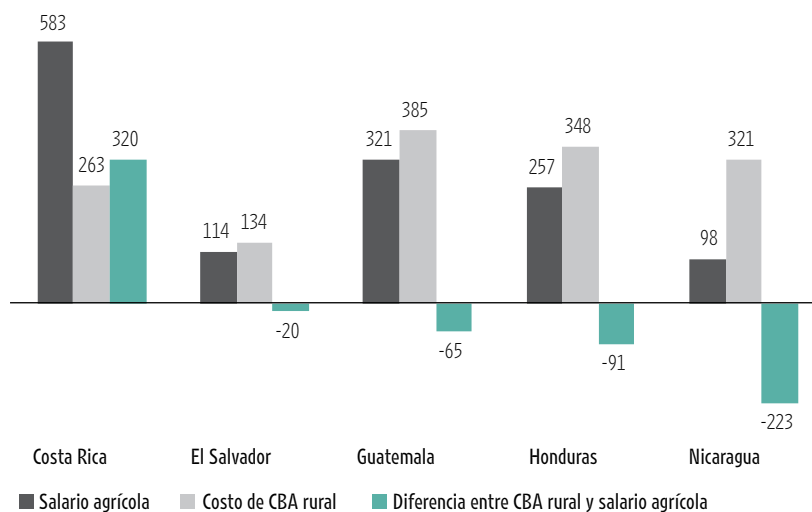
b/ Corresponde al período 2001-2011.

Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de Cepal.

GRÁFICO 3.16

CENTROAMÉRICA

Relación entre la canasta básica alimentaria (CBA) rural y el salario mínimo agrícola. 2013-2014^{a/}
(dólares)



a/ Los precios de las CBA corresponden a los últimos datos disponibles, a saber, julio de 2014 para Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y diciembre de 2013 para Honduras.

Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de ODHAC, 2015.

destinar recursos a la satisfacción de otras necesidades. Si bien en el campo la población suele producir alimentos para autoconsumo o accede a ellos por otras vías (trueque, pago en especie, etc.), la situación descrita implica un alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional para las familias de más bajos ingresos.

En las ciudades la situación es menos crítica. El salario mínimo en el sector de comercio y servicios alcanza para adquirir la CBA urbana en Costa Rica, El Salvador y Honduras. Sin embargo, en los dos últimos países el ingreso remanente para satisfacer otras necesidades es de apenas 45,8 y 4,5 dólares, respectivamente.

En Nicaragua y Guatemala el salario es insuficiente para comprar la CBA, pero la brecha es menor que la de zonas rurales. Pese a ello, la población urbana nicaragüense es la que tiene mayores dificultades: el salario mínimo en el sector de comercio y servicios, equivalente a 113,5 dólares, solo cubre el 37% del costo de la CBA urbana, mientras en Guatemala cubre el 77%. Por último, al igual que en las zonas rurales, Costa Rica presenta la mejor situación: el salario mínimo de referencia, después de cubrir los costos de alimentación, deja un remanente de 242,8 dólares para satisfacer otras necesidades básicas (gráfico 3.17).

Aumentan la obesidad y el sobrepeso, pero persiste alta desnutrición

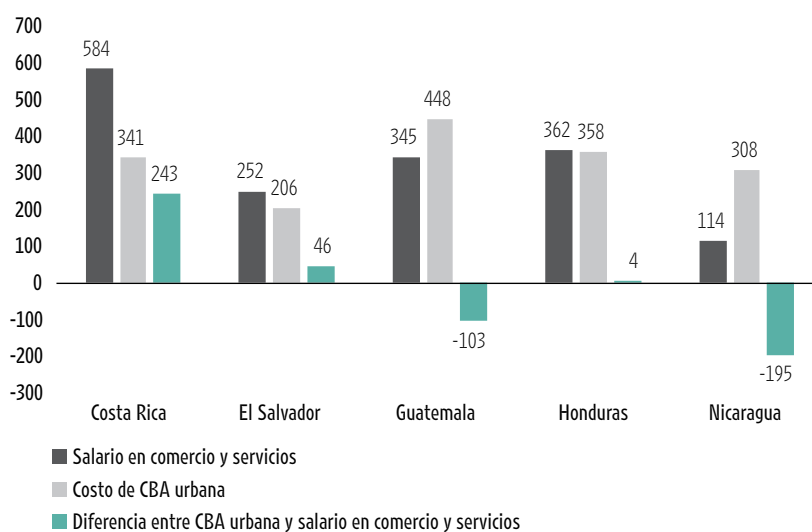
Una alimentación inadecuada limita las posibilidades de tener una vida saludable y activa. El indicador de subnutrición se refiere a la insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades energéticas de las personas. En Centroamérica la prevalencia de este flagelo ha venido disminuyendo desde 1990, sobre todo en los países que al inicio de esa década registraban las mayores tasas: Honduras, Nicaragua y Panamá (cuadro 3.16). Las demás naciones, aunque han mantenido valores más bajos en este indicador, no consiguieron reducciones significativas en los últimos veinte años.

La desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años genera rezagos en la talla (estatura) que estos deberían tener para su edad. Con excepción de Costa Rica (5,6%), a nivel regional la prevalencia de este fenómeno durante el período 2008-2011 fue de 28,4%, más del doble del promedio de América Latina y el Caribe (12,8%) para el año 2012. Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá presentan valores cercanos a 20% y el caso más dramático es el de Guatemala, con una tasa de 49%, muy alta a la luz de los parámetros internacionales definidos por la OMS⁹. Cabe señalar, sin embargo, que la desnutrición crónica (relación talla/edad) no es tan seria como la desnutrición aguda (relación peso/talla), cuya ocurrencia se asocia a períodos recientes de hambruna o enfermedad.

GRÁFICO 3.17

CENTROAMÉRICA

Relación entre la canasta básica alimentaria (CBA) urbana y el salario mínimo en comercio y servicios. 2013-2014
(dólares)



Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de ODHAC, 2015.

CUADRO 3.16

CENTROAMÉRICA

Prevalencia de subnutrición. 1990-2016^{a/}
(porcentajes)

País	1990-1992	2000-2002	2005-2007	2010-2012	2014-2016
Belice	9,7	5,8	<5,0	5,7	6,2
Costa Rica	5,2	5,1	5,6	5,3	<5,0
El Salvador	16,2	10,6	10,7	12,6	12,4
Guatemala	14,9	20,4	15,9	14,8	15,6
Honduras	23,0	18,5	16,4	14,6	12,2
Nicaragua	54,4	31,3	23,2	19,5	16,6
Panamá	26,4	27,6	22,9	13,4	9,5

a/ Los datos de 2016 son proyecciones.

Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de FAO et al., 2015.

Las brechas en la incidencia de la desnutrición crónica son aun más amplias a lo interno de los países. En vastos territorios de Guatemala y Honduras más del 40% de los alumnos de primer grado está desnutrido. Nicaragua y Panamá destacan por tener las mayores asimetrías internas, con municipios con tasas de desnutrición mayores al 40%, contiguos o cercanos a otros con niveles menores al 20%. En El Salvador, Belice, República Dominicana y Costa Rica la desnutrición

no solo es más baja, sino que refleja menos brechas internas (Palmieri et al., 2016).

E¹⁰: Mazariegos (2015) señala que la desnutrición ya no es un problema médico, sino un reflejo de la exclusión social. Lo deseable es que haya disponibilidad de alimentos en el hogar, y que estos se consuman y aprovechen adecuadamente. También se plantea que en años recientes la dieta o ingesta alimentaria de toda la población, y en especial de la niñez, ha sufrido cambios drásticos, no necesariamente en favor

CUADRO 3.17

LATINOAMÉRICA

Características de las dietas tradicionales y "modernas"

Dietas tradicionales	Dietas "modernas"
Alta calidad nutricional	Baja calidad nutricional
Adecuadas densidades energética y nutricional	Alta densidad energética y baja densidad nutricional
Bajo consumo de alimentos procesados industrialmente	Alto consumo de alimentos procesados industrialmente
Alto consumo de granos y cereales integrales	Alto consumo de granos y cereales refinados
Alto consumo de frutas y verduras	Bajo consumo de frutas y verduras
Consumo de refrescos naturales de frutas	Alto consumo de refrescos endulzados con fructuosa
Bajo consumo de sal y productos altos en sodio	Alto consumo de sal y productos altos en sodio
Baja ingesta de grasas y aceites saturados	Alta ingesta de grasas y aceites saturados
No uso de ácidos grasos tipo "trans"	Alta ingesta de ácidos grasos tipo "trans"

Fuente: Idies-URL, 2015, 2015 con base en E: Moscoso, 2015.

de la salud y el bienestar (E: Moscoso, 2015). En el cuadro 3.17 se muestran varios de esos cambios en el caso de Latinoamérica.

La mayoría de los países de la región enfrenta el problema de la "doble carga de la malnutrición", es decir, comunidades y hogares en los que la desnutrición coexiste con el sobrepeso y la obesidad (FAO y Presanca-SICA, 2013). Los dos últimos fenómenos se han convertido en una preocupación mundial debido a su alta y creciente prevalencia, así como al impacto que provocan en las causas de morbilidad asociadas a ellos (diabetes, hipertensión, cáncer y enfermedades cardiovasculares, entre otras) y los costos de su atención en los sistemas de salud (Incap/Comisca-SICA, 2014; Palmieri et al., 2016). El consumo excesivo de calorías, sumado a estilos de vida más sedentarios y cambios en los patrones de alimentación hacia dietas de menor calidad nutricional, ha contribuido a este resultado. De acuerdo con la OMS (2015b) entre 1980 y 2014 la obesidad más que se duplicó en todo el mundo. En 2014, el 39% de las personas adultas tenía sobrepeso y el 13% eran obesas.

En América Latina y el Caribe, las estimaciones de la OMS para el 2015 revelan que el sobrepeso afecta al 7,1% de la población infantil, motivo por el cual muchos países empiezan a reportar problemas de obesidad infantil (FAO, 2015a). Una de las razones por las que preocupa este fenómeno

CUADRO 3.18

CENTROAMÉRICA

Sobrepeso y obesidad en niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil.
(porcentajes)

País	Año	Menores de 5 años	Año	Mujeres en edad fértil
Costa Rica	1996	8,9	1996	33,2
	2008	8,0	2013	66,5
El Salvador	2003	4,9	2003	35,8
	2008	6,0	2013	71,0
Guatemala	2002	5,6	2002	30,6
	2008	5,0	2013	54,5
Honduras	2005	5,8	2005	27,8
	2011	5,0	2013	66,0
Nicaragua	2001	7,1	2006	29,6
	2006	6,9	2013	67,6
Panamá	1997	6,4	2003	34,5
	2003	11,1	2013	30,9

Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de Presanca-SICA, 2010 y Incap/Comisca-SICA, 2014.

no es que un niño obeso será también un adulto obeso, con más probabilidades de sufrir las enfermedades crónico-degenerativas señaladas anteriormente.

En el caso de Centroamérica y República Dominicana, las prevalencias más altas de sobrepeso en niños menores de 5 años, en orden descendente, se dan en Panamá, Costa Rica y República Dominicana. Si bien los datos analizados no corresponden a los mismos períodos, cabe indicar que El Salvador (2003-2008) y Panamá (1997-2003) son

los únicos países en los que este problema ha aumentado (cuadro 3.18). En el resto de la región el sobrepeso ha disminuido en años recientes, pero de forma poco significativa (alrededor de un punto porcentual; OMS, 2013).

Entre las mujeres en edad fértil la evolución del sobrepeso y la obesidad resulta alarmante. Con excepción de Panamá, en todos los países de la región la prevalencia se ha incrementado; en 2013 más del 50% de las mujeres presentaba esa situación (cuadro 3.18).

Aumenta incidencia de anemia en menores de 5 años

De acuerdo con el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, Fase II (Presanca II), y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan), la anemia por falta de hierro en la población preescolar y en mujeres embarazadas es la deficiencia nutricional más común en Centroamérica. Entre los niños y niñas menores de 5 años la incidencia es creciente y los mayores problemas se presentan en Guatemala. No obstante, en toda la región las tasas son elevadas (superiores al 20%) y mayores a las de las mujeres embarazadas. Además cabe señalar que en el período 2000-2011 el porcentaje de anemia infantil aumentó en cinco de los siete países del Istmo (gráfico 3.18).

Mejora la cobertura de la educación en todos los países y niveles

La educación es otro factor determinante para ampliar las oportunidades de inserción laboral y acceder a mejores condiciones de vida. Este apartado aborda el tema de modo general, ya que el capítulo 8 de este Informe lo analiza en profundidad, dándole el carácter de dilema estratégico para la región.

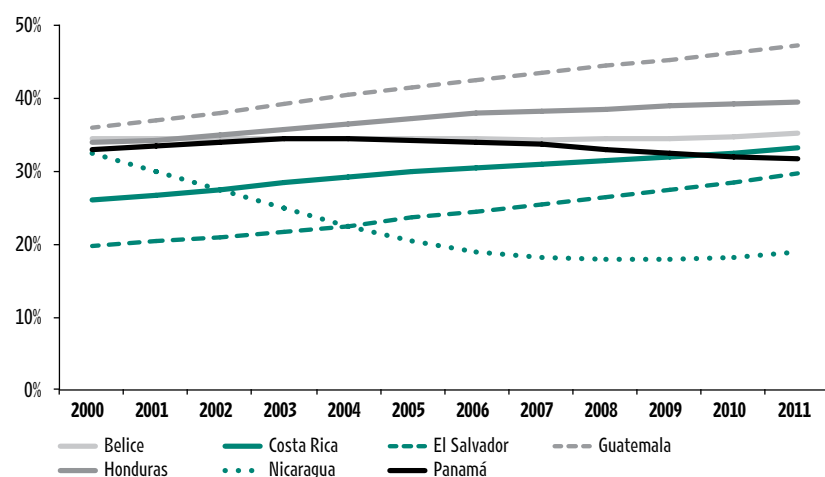
El vínculo entre educación y crecimiento a mediano y largo plazos ha sido ampliamente documentado por la Cepal. Esta organización plantea que una persona en edad laboral debe contar con al menos doce años de escolaridad formal para reducir su riesgo de ser pobre. Con datos de 2011, la Unesco reveló que en Centroamérica ese nivel solo lo han superado las mujeres de Belice y Costa Rica (14 años) y Panamá (13 años). En El Salvador las mujeres están justo en la meta básica (12 años), lo mismo que las jóvenes en Honduras. Unesco no reportó datos para Guatemala y Nicaragua (Idies, 2015).

Con respecto a la cobertura, a lo largo del Istmo, en 2014, entre el 76% y el 97% de los niños y niñas en edad escolar asiste a la educación primaria. Sin embargo, en otros niveles la situación es distinta y con grandes diferencias entre países: los porcentajes fluctúan entre 30% y 75% en preescolar, y entre 41% y 77% en el tercer ciclo de secundaria. Así pues, el desafío de la región en cuanto a cobertura es

GRÁFICO 3.18

CENTROAMÉRICA

Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años. 2000-2011



Fuente: Tinoco y Tinoco, 2015, con datos de la OMS.

CUADRO 3.19

CENTROAMÉRICA

Tasa neta de matrícula, por nivel educativo. 2000 Y 2014

País	Preescolar		Primaria		Tercer ciclo de secundaria		Secundaria media	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Belice	27,0	46,4	97,8	96,6	56,1	77,4	22,0	32,7
Costa Rica	44,1	74,9	96,5	93,3	54,1	69,8	27,2	39,6
El Salvador		58,6		86,5	43,7	64,9		37,5
Guatemala	41,1	47,3	86,0	82,3	21,6	44,9	16,4	24,4
Honduras	25,7	30,3	100,0	76,6	16,0	41,9	19,2	25,9
Nicaragua	26,8	55,0	80,7	88,8	34,7	47,6		21,6
Panamá	36,3	62,8	94,7	92,1	58,5	65,6		40,2
Centroamérica	33,5	53,6	92,6	88,0	40,7	58,9	21,2	31,7

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Educación de cada país.

lograr una inserción temprana (preescolar) y retener a los estudiantes después de la educación primaria (secundaria), sobre todo en el nivel de secundaria media. En general, Centroamérica aún está muy lejos de alcanzar la universalización de la enseñanza secundaria.

Entre 2000 y 2014 creció la matrícula en los tres niveles. En preescolar la tasa promedio pasó de 33,5% a 53,6%, con aumentos más significativos en Nicaragua y Panamá. En primaria, la cobertura promedio disminuyó de 92,6% a 88,0%, lo que es preocupante dado que los países ya

tenían tasas altas en este ámbito. Nicaragua fue el que más avanzó, con lo cual dejó de ser la nación con la menor matrícula en este nivel, posición que pasó a ocupar Honduras dada su importante disminución durante el mismo período. En el tercer ciclo de secundaria el promedio regional pasó de 40,7% a 58,9%, con notables progresos reportados por Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras (cuadro 3.19).

Los datos de 2014 indican que persisten grandes diferencias de cobertura. Las naciones del llamado Triángulo Norte –Honduras, Guatemala y El Salvador– son

las que tienen las mayores proporciones de habitantes en edad de estudiar y, a la vez, las menores tasas de matrícula. Costa Rica registra los valores más altos en todos los niveles, con brechas importantes con respecto a los demás países, sobre todo en preescolar y secundaria.

Otro desafío regional es la deserción estudiantil, sobre todo en secundaria, donde se registra una tasa promedio de 10,5%, en contraste con 3,7% en primaria. De acuerdo con la última medición disponible, Nicaragua presenta las tasas de deserción más alarmantes, de 11,4% en primaria y 19,2% en secundaria.

Entre 2000 y 2013 la deserción se redujo en primaria y secundaria en Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá (gráfico 3.19). Resulta llamativo el caso de Guatemala, que exhibió los descensos más significativos en ambos niveles (de 10,4% a 3,5% en primaria y de 14,4% a 3,9% en secundaria) y con ello pasó del primero al último lugar de la región en este indicador, al menos en secundaria. El Salvador registró un leve aumento (1,5 puntos porcentuales en ambos niveles), en tanto que Honduras logró una modesta disminución en primaria, pero experimentó un fuerte incremento, de 2,5% a 8,1%, en secundaria. Finalmente, Nicaragua se convirtió en el país con las mayores tasas de deserción en ambos niveles, al pasar de 5,3% a 11,4% en primaria y de 8,8% a 19,2% en secundaria. Al analizar este tema es importante considerar que, a diferencia de la educación primaria, en secundaria la deserción puede no ser temporal, sino definitiva.

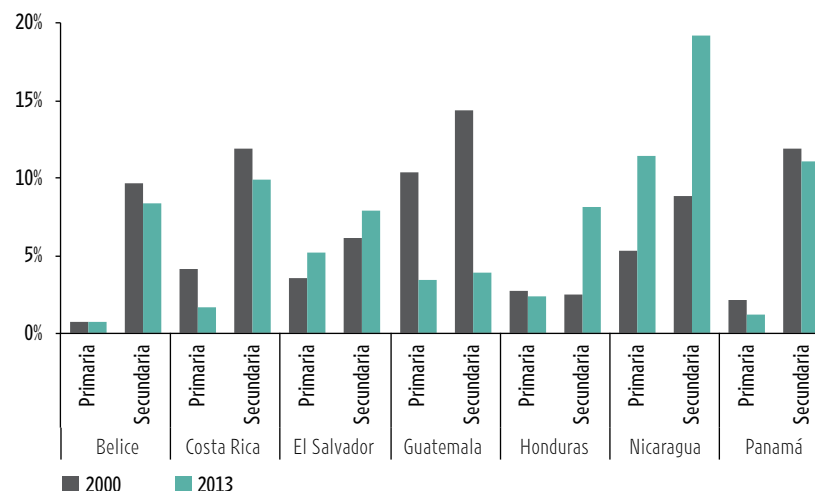
La promoción del desarrollo social

El desarrollo social depende en gran medida de la magnitud y distribución de la inversión que hace el Estado para poner en marcha instituciones y programas a fin de atender las necesidades de la población. Además, está determinado por el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas, con claridad en sus metas, plazos y entidades responsables. Esta sección examina la inversión social que realizan los países centroamericanos, con énfasis en las áreas de salud y educación. Posteriormente se analiza el alcance de los principales instrumentos de política social que se encuentran vigentes en el Istmo.

GRÁFICO 3.19

CENTROAMÉRICA

Tasa de deserción en primaria y secundaria. 2000-2013^{a/}



a/ Para Belice los datos corresponden a los años 2001 y 2012, y para Nicaragua a 2000 y 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014.

En muchos casos, los programas impulsados por los gobiernos no han conseguido mejorar las precarias condiciones de vida de grandes grupos de población. Esto ha contribuido a la toma de conciencia, tanto de la sociedad como de las autoridades, de que el Estado es necesario pero insuficiente para lograr ese cometido. Se ha dado en llamar “gobernanza” al esfuerzo que, siempre bajo el liderazgo estatal, procura el desarrollo social con la participación de otros actores, como las organizaciones del sector privado, con o sin fines de lucro, y la ciudadanía (Graglia, 2012).

La inversión social pública (ISP) se enfoca especialmente en la prestación de servicios, sobre todo en salud y educación. En América Latina y el Caribe, de acuerdo con la Cepal, desde principios de los años noventa la ISP como porcentaje del PIB ha tenido una expansión lenta pero sostenida. Pasó de 13,8% a inicios de aquella década, a 16,7% en el bienio 2006-2007 y a 19,1% en 2012-2013 (Cepal, 2014e). En esta sección se describe la forma en que se distribuyen estos recursos.

Inversión social aumenta, pero con crecientes brechas entre los países

Entre los años 2000 y 2013 la ISP con respecto al PIB aumentó en toda Centroamérica. La excepción fue Panamá, pero el descenso en la proporción se debió en realidad a que su PIB se expandió considerablemente durante ese período. Llama la atención el crecimiento de la brecha entre Costa Rica y los demás países, y el notable incremento en el presupuesto que Honduras destina a la educación. En 2012, mientras en Costa Rica la subpartida de salud y seguridad social era de alrededor del 7%, el promedio regional no superaba el 2%. Honduras dedica poco más del 60% de su inversión social a educación, y asigna una parte muy pequeña a vivienda y seguridad social (gráfico 3.20).

Centroamérica mantiene un nivel bajo de ISP en educación, pese a que entre 2000 y 2013 aumentó 1,5 veces la inversión por persona en este rubro. Mientras sus países invierten al año en promedio cerca de 250 dólares por habitante, en América Latina y el Caribe ese indicador asciende a 450 dólares y en la OCDE a casi 2.000.

El promedio de inversión en educación por habitante esconde grandes brechas a lo interno de la región: Costa Rica dedica diez veces más recursos que Nicaragua (700 y 70 dólares, respectivamente). Honduras, El Salvador y

Guatemala invierten cerca de 100 dólares, mientras que en Panamá y Belice el indicador sube a poco más de 300 dólares (gráfico 3.21). Nótese que los países con mayores desafíos educativos, debido a sus rezagos tanto en cobertura como en

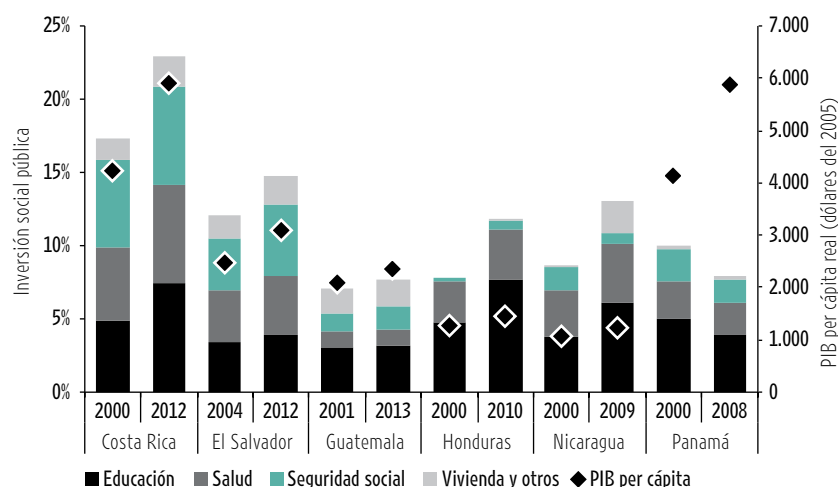
deserción, son también los que tienen menor inversión, y viceversa. De mantenerse las tendencias actuales, las brechas regionales tenderán a ampliarse.

Al igual que en educación, entre 2000 y 2012 Centroamérica aumentó en poco más de 1,5 veces la inversión pública en salud por habitante. Sin embargo, esta sigue siendo muy baja en el contexto internacional. En 2012 fue de 194 dólares, aproximadamente la mitad del promedio de América Latina y el Caribe (392), cerca de la tercera parte del promedio mundial (628) y muy inferior a la inversión de las naciones de la OCDE (2.880). A lo interno de la región sobresalen Costa Rica y Panamá, con 714 y 520 dólares por persona (gráfico 3.22). Ambos superan el promedio de América Latina y el Caribe y, en el caso costarricense, también el promedio mundial. Les siguen Belice y El Salvador, con 183 y 159 dólares. Los menores niveles de inversión corresponden a Honduras, Guatemala y Nicaragua, con 101, 80 y 79 dólares, respectivamente. Resulta crítico el caso de Guatemala, el país que tiene la mayor proporción de habitantes en el Istmo y la mayor cantidad de población infantil.

GRÁFICO 3.20

CENTROAMÉRICA

Inversión social pública con respecto al PIB y PIB per cápita, por sector, según país. CIRCA 2000 Y 2013 (porcentajes)

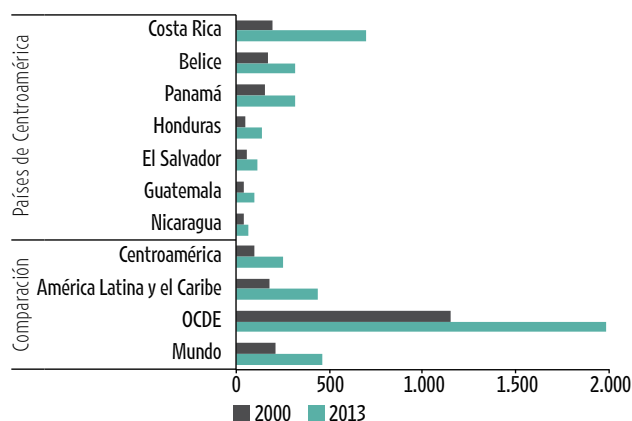


Fuente: Cepal, 2015.

GRÁFICO 3.21

CENTROAMÉRICA Y RESTO DEL MUNDO

Inversión pública en educación, por persona. 2000 Y 2013 (dólares per cápita de cada año)

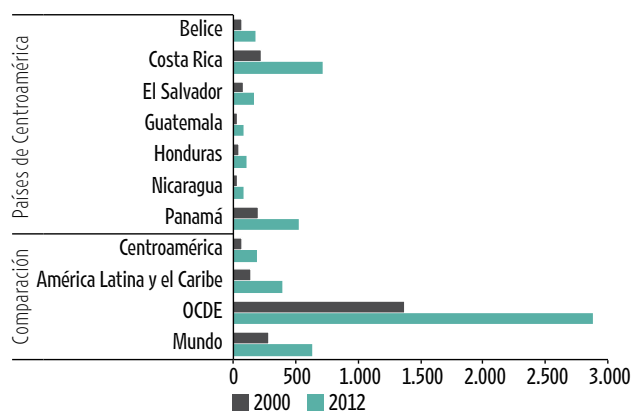


Fuente: PEN, 2014.

GRÁFICO 3.22

CENTROAMÉRICA Y RESTO DEL MUNDO

Inversión pública en salud por persona. 2000 Y 2012 (dólares per cápita de cada año)



Fuente: PEN, 2014.

Allí coinciden tasas más altas de mortalidad infantil y materna con un muy bajo nivel de inversión pública en salud.

Elevado gasto privado en salud se concentra en los países más pobres

El gasto total en salud tiene un componente público y otro privado. La mayor proporción del gasto privado es el que realizan directamente los hogares y que representa una onerosa carga financiera, sobre todo para aquellos que no están cubiertos por el sistema de salud pública y deben enfrentar por su cuenta el tratamiento de las enfermedades de sus miembros. Ese gasto pone en riesgo la alimentación y la cobertura de otras necesidades básicas de las familias, sobre todo en países que tienen altos niveles de pobreza, como los centroamericanos.

Durante el período 2006-2012 solo en Belice, Costa Rica, Nicaragua y, en menor medida, El Salvador, se incrementó la participación del gasto del gobierno en el gasto total en salud; en los demás países hubo estancamiento o retroceso. En 2012 únicamente en Costa Rica, Panamá, Belice y El Salvador esa proporción fue superior al 60%. Guatemala presentó la situación más extrema, con un valor de 38% (gráfico 3.23).

A nivel regional, el 35% del gasto en salud lo suplen directamente los hogares u otra fuente privada. Los mayores desafíos están en Guatemala y Honduras, pues en ambos países el esfuerzo que realizan las familias representa más del 50% del gasto total en salud. En contraste, en Belice, Costa Rica y Panamá ese indicador equivale a poco menos de una cuarta parte.

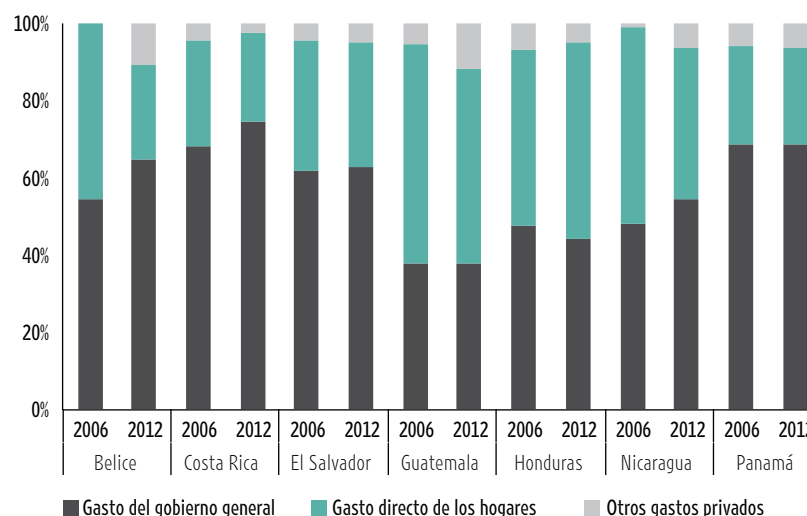
Principales políticas públicas y acciones regionales

Para comprender el alcance y las prioridades de las intervenciones públicas en materia social, se revisó una serie de documentos como planes de desarrollo, programas institucionales, estrategias y políticas aprobadas por cada país o a nivel regional durante el período 2001-2015, y dirigidos a las áreas de combate de la pobreza, promoción de la salud, dotación de vivienda e igualdad de género. Se omitió el tema de la educación debido a que este se examina en profundidad en el capítulo 8 de este Informe.

GRÁFICO 3.23

CENTROAMÉRICA

Estructura del gasto en salud. 2006-2012 (porcentajes)



Fuente: OMS, 2009 y 2015c.

CUADRO 3.20

CENTROAMÉRICA

Instrumentos de política social aprobados por país según área. 2001-2015

País	Género	Pobreza	Salud	Vivienda	Total
Belice	2	3	3	1	9
Costa Rica	3	3	4	3	13
El Salvador	3	3	4	3	13
Guatemala	2	2	4	2	10
Honduras	3	4	4	3	14
Nicaragua	2	2	3	2	9
Panamá	3	4	3	3	13
Centroamérica	1	1	1	2	5
Total general	19	22	26	19	86

Fuente: Elaboración propia con información de OMS, OPS, Unfpa, Unicef, Commca y Sisca, del SICA; BSIF y NWC, de Belice; Mideplan y Mivah, de Costa Rica; FISDL, Isdemu, UCA y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Segeplan, de Guatemala; Sefin y Sedis, de Honduras; MEF y Miviot, de Panamá; ministerios de Salud de la región y páginas en internet del Gobierno Central de cada país.

Se analizó un total de 48 instrumentos, los cuales fueron clasificados según el área social que atienden (cuadro 3.21). Dado que los planes nacionales de desarrollo abordan todas las áreas, se contabilizaron una vez por cada una de ellas.

La mayor proporción de documentos se concentró en el tema de la salud (30%), seguido por la pobreza (26%). Género

y vivienda tuvieron un 22% cada uno. Por país, la mayor cantidad de instrumentos fue la de Honduras, con catorce; Costa Rica, El Salvador y Panamá registraron trece cada uno, Guatemala diez y, finalmente, Belice y Nicaragua nueve cada uno. Además se identificaron cinco documentos elaborados por instituciones regionales (cuadro 3.20).

CUADRO 3.21

CENTROAMÉRICA

Políticas sociales aprobadas entre 2001 y 2015, por tipo, país, período y área

País	Política	Período	Área ^{a/}
Planes Nacionales de Desarrollo			
Belice	National Development Framework	2010-2030	Social
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	2011-2014	Social
	Plan Nacional de Desarrollo	2015-2018	Social
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	2010-2014	Social
	Plan Quinquenal de Desarrollo	2014-2019	Social
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo	2010-2032	Social
Honduras	Visión de País y Plan de Nación	2010-2038 y 2010-2022	Social
	Plan Estratégico de Gobierno	2014-2018	Social
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano	2008-2012	Social
	Plan Nacional de Desarrollo Humano	2012-2016	Social
Panamá	Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014	2010-2014	Social
	Plan Estratégico de Gobierno	2015-2019	Social
Políticas sociales sectoriales			
Belice	Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Eliminación de la Pobreza (National Poverty Elimination Strategy and Action Plan)	2009-2013	Pobreza
	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza	Publicado en 2014, no define período de vigencia	Pobreza
	Revised National Gender Policy	Aprobada en 2013, no define período de vigencia	Género
	Agenda Nacional de Salud	2009-2011	Salud
	Plan Estratégico para el Sector Salud	2014-2024	Salud
Costa Rica	Política para la Igualdad y Equidad de Género	2010-2020	Género
	Política Nacional de Salud	2011-2021	Salud
	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos	2013-2030	Vivienda
	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza	Aprobada en 2015, no define período de vigencia	Pobreza
El Salvador	Política Nacional de Salud	Aprobada en 2015, no define período de vigencia	Salud
	Política Nacional de Salud	2009-2014	Salud
	Estrategias y Recomendaciones en Salud	2009-2015	Salud
	Plan Estratégico Institucional del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	2011-2014	Pobreza
	Política Nacional de la Mujer	Aprobada en 2011, no define período de vigencia	Género
Guatemala	Política Nacional de Vivienda y Hábitat	Aprobada en 2015, con vigencia aproximada de treinta años	Vivienda
	Plan Nacional de Salud para todas y todos los Guatemaltecos	2008-2012	Salud
	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	2008-2023	Género
	Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública	2010-2015	Salud
	Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud Pública	2014-2019	Salud
Honduras	Política de Vivienda y Asentamientos Humanos	Aprobada en 2004, no define período de vigencia	Vivienda
	Estrategia de Reducción de Pobreza	Aprobada en 2006, no define período de vigencia	Pobreza
	Estrategia para la Reducción de la Pobreza	2001-2015	Pobreza
	Plan Nacional de Salud	2010-2014	Salud
	Política Nacional de la Mujer	2010-2022	Género
Nicaragua	Plan Nacional de Salud	2014-2018	Salud
	Política de Vivienda y Desarrollo Urbano	Aprobada en 2004, no define período de vigencia	Vivienda
	Política de Protección Social	Aprobada en 2015, no define período de vigencia	Pobreza
Panamá	Política Nacional de Salud	Aprobada en 2008, no define período de vigencia	Salud
	Política Nacional de Salud	2010-2015	Salud
Centroamérica	Plan Estratégico del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	2010-2014	Vivienda
	Política Pública de Igualdad de Oportunidades para la Mujer	Aprobada en 2011, no define período de vigencia	Género
	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA	Aprobada en 2013, no indica período de vigencia.	Género
	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Urbanos	2009-2012	Vivienda
	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Urbanos	2014-2018	Vivienda
	Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015 (ajustado en 2013)	2010-2015	Salud
	Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana	Divulgado en 2013, no indica fecha final	Pobreza

a/ En la categoría "social" se incluyen las cuatro áreas consideradas: pobreza, género, salud y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con información de OMS, OPS, Unfpa, Unicef, Commca y Sisca, del SICA; BSIF y NWC, de Belice; Mideplan y Mivah, de Costa Rica; FISDL, Isdemu, UCA y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Segeplan, de Guatemala; Sefin y Sedis, de Honduras; MEF y Miviot, de Panamá; ministerios de Salud de la región y páginas en internet del Gobierno Central de cada país.

También se consideró la fecha en que fue emitido y el período de vigencia de cada instrumento, con el propósito de analizar su grado de actualización. Se encontró que todos los países cuentan con una estrategia o política actualizada en materia de pobreza, tema que además es abordado en los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. Llama la atención el caso de Honduras, donde, a diferencia del énfasis en el combate a la pobreza presente en las demás naciones, en 2015 se aprobó una política con enfoque de protección social.

En el área de vivienda solo en Costa Rica se halló un instrumento actualizado. Sin embargo, al momento de recopilarse la información El Salvador y Belice realizaban procesos de actualización de sus políticas. Guatemala y Honduras aprobaron sus programas de vivienda en 2004 y no hay indicios de que hayan sido renovados. En Panamá y Nicaragua no se encontró ningún documento sobre el tema. En el ámbito regional, desde 2009 existe la Estrategia Centroamericana sobre Vivienda y Asentamientos Humanos, que fue actualizada para el período 2014-2018.

En el área de género se determinó que, con excepción de Nicaragua, todos los países tienen instrumentos vigentes y actualizados, en su mayoría aprobados durante el período 2010-2013. En el plano regional se aprobó una política en 2013.

También en materia de salud todos los países cuentan con un instrumento vigente y actualizado, a excepción de Nicaragua, cuya política data de 2008. Regionalmente existe el Plan de Salud para Centroamérica y República Dominicana, aprobado para el período 2010-2015 y actualizado en 2013.

En el caso de Guatemala, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 representa un salto cualitativo en términos de planificación. En el pasado, el documento que guiaba el desarrollo nacional era el plan de gobierno del candidato que ganaba las elecciones, al cual se sumaba una serie de planes regionales y municipales. Con este instrumento Guatemala se equipara con otros países de la región, al contar con un marco de prioridades de desarrollo de mediano

plazo que trasciende un período de gobierno.

Otro tema de interés fue determinar si los documentos analizados definen metas concretas. Los resultados muestran que solo el 57% de ellos lo hace. En el área de salud cerca de tres cuartas partes de los instrumentos contiene metas, lo mismo que una cuarta parte de los referidos a los temas de género. En este sentido se identificaron diferencias importantes entre países (cuadro 3.22). Además, en los instrumentos de alcance regional solo el 40% incluye metas concretas.

De cada documento se extrajeron los objetivos generales y específicos y, con base en ellos, se identificaron cerca de veinte temas prioritarios en las cuatro áreas consideradas en el análisis. Finalmente, se contabilizó la cantidad de instrumentos de cada país que incluyen cada uno de los temas prioritarios. El detalle de las políticas evaluadas se presenta en el cuadro 3.23.

En el área de combate a la pobreza, casi la totalidad de las políticas revisadas (veinte de veintidós) prioriza la ampliación de la cobertura de las políticas de educación, salud y seguridad social. Además, se encontró que esta aspiración está presente en los documentos de todos los países e incluso en uno de los propuestos por la institucionalidad regional. Sin

embargo, los demás temas prioritarios de esta área son considerados en poco menos de la mitad de los instrumentos revisados. Tres de ellos, a saber, desarrollo económico e inserción laboral, fortalecimiento de capacidades y registros institucionales y reducción de la desigualdad y otros factores de riesgo, figuran en diez de las veintidós políticas analizadas. Por último, la atención a grupos vulnerables y la población rural se menciona en nueve documentos.

En el área de vivienda, con diecinueve instrumentos, el tema más citado es la facilitación del acceso al suelo, al financiamiento y a los servicios básicos, con catorce menciones. Esta prioridad se encontró en las políticas de todos los países, salvo en Belice, e incluso en dos documentos regionales. En trece casos se prioriza la construcción y mejoramiento de viviendas, de nuevo en todas las naciones con excepción de Belice. Doce incluyen los temas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y gestión del riesgo, y once dan prioridad al fortalecimiento institucional; solamente para Belice y Nicaragua no se identificaron prioridades en estos dos ámbitos. La participación social y del sector privado, como mecanismo para favorecer el acceso a vivienda, solo se mencionó en siete de los diecinueve instrumentos analizados.

CUADRO 3.22

CENTROAMÉRICA

Instrumentos de política social que definen metas concretas2001-2015
(porcentajes)

País	Pobreza	Vivienda	Género	Salud	Total
Belice	66,7	0,0	0,0	66,7	44,4
Costa Rica	100,0	66,7	66,7	50,0	69,2
El Salvador	66,7	66,7	0,0	50,0	46,2
Guatemala	100,0	50,0	100,0	100,0	90,0
Honduras	75,0	0,0	33,3	100,0	57,1
Nicaragua	50,0	100,0	0,0	66,7	55,6
Panamá	50,0	66,7	0,0	66,7	46,2
Centroamérica	0,0	50,0	0,0	100,0	40,0
Total regional	68,2	52,6	26,3	73,1	57,0

Fuente: Elaboración propia con información de OMS, OPS, Unfpa, Unicef; Commca y Sisca, del SICA; BSIF y NWC, de Belice; Mideplan y Mivah, de Costa Rica; FISDL, Isdemu, UCA y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Segeplan, de Guatemala; Sejin y Sedis, de Honduras; MEF y Miviot, de Panamá; ministerios de Salud de la región y páginas en internet del Gobierno Central de cada país.

CUADRO 3.23

CENTROAMÉRICA

Instrumentos de política social aprobados, por país, área y temas prioritarios^{a/}. 2001-2015

Área y tema prioritario	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroa- mérica	Total regional
Pobreza									
Desarrollo económico e inserción laboral	2	3	2	1	1	1	0	0	10
Atención a grupos vulnerables y población rural	1	2	3	1	1	0	1	0	9
Ampliar cobertura en políticas de educación, salud y seguridad social	2	3	2	2	4	2	4	1	20
Fortalecimiento de capacidades y registros institucionales	0	2	2	2	2	1	0	1	10
Reducir desigualdad y otros factores de riesgo	0	1	0	2	3	1	2	1	10
Vivienda									
Construcción y mejoramiento de viviendas	0	2	3	1	1	2	3	1	13
Facilitar acceso al suelo, financiamiento y servicios básicos	0	2	3	2	1	2	2	2	14
Desarrollo urbano, ordenamiento territorial y gestión del riesgo	0	3	1	2	1	0	3	2	12
Participación social y del sector privado	0	2	1	2	0	0	2	0	7
Fortalecimiento institucional	0	1	3	1	2	0	3	1	11
Salud									
Fortalecimiento institucional, del recurso humano y los sistemas de información	3	4	4	4	4	3	3	1	26
Mejora en la asignación de recursos, infraestructura e investigación en el sector salud	3	4	4	4	3	2	2	1	23
Fortalecimiento de los programas, acceso y atención de salud	3	4	4	4	4	3	3	1	26
Acceso y promoción de condiciones y prácticas saludables	2	4	3	4	1	0	3	1	18
Fortalecimiento de la participación social y la legislación en salud	1	2	4	2	2	3	1	1	16
Género									
Eliminar discriminación y brechas de género en los ámbitos educativo, laboral y jurídico	2	2	3	1	1	2	1	1	13
Atención de mujeres en situación vulnerable y provisión de servicios de salud sexual y reproductiva	1	1	1	2	2	1	2	1	11
Prevención, erradicación y atención a cualquier tipo de violencia de género	1	2	1	2	1	1	1	1	10
Fortalecimiento institucional y en la participación social y política de las mujeres	1	0	1	1	2	2	1	0	8
Desarrollo económico y productivo con igualdad de género y reconociendo como trabajo las labores de cuidado	1	2	1	2	1	2	1	1	11

a/ La prioridad asignada a cada tema se determina con base en la cantidad de instrumentos de política que lo incluyen.

Fuente: Elaboración propia con información de OMS, OPS, Unfpa, Unicef; Commca y Sisca, del SICA; BSIF y NWC, de Belice; Mideplan y Mivah, de Costa Rica; FISDL, Isdemu, UCA y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Segeplan, de Guatemala; Sejin y Sedis, de Honduras; MEF y Miviot, de Panamá; ministerios de Salud de la región y páginas en internet del Gobierno Central de cada país.

En el área de salud hay dos temas que están presentes en los veintiséis documentos: fortalecimiento institucional, recursos humanos y sistemas de información, y fortalecimiento de los programas, acceso y atención de salud. Ambos son prioridades regionales, ya que se incluyeron en los documentos de todos los países e incluso en uno a nivel centroamericano. En veintitrés casos se consideró la mejora en la asignación de recursos, infraestructura e investigación en el sector salud; este tema también tiene una presencia generalizada en las prioridades de los planes para la región. En dieciocho instru-

mentos se señaló el acceso y promoción de condiciones y prácticas saludables como una prioridad, mientras que solo en dieciséis se incluyó el fortalecimiento de la participación social y la legislación en salud.

En cuanto a las políticas con enfoque de género, en los diecinueve instrumentos identificados el tema más frecuente es la eliminación de la discriminación y las brechas de género en los ámbitos educativo, laboral y jurídico. La atención de mujeres en situación vulnerable y la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, así como el desarrollo

económico y productivo con igualdad de género y reconocimiento como trabajo de las labores de cuidado, figuran en once instrumentos. En diez de ellos se da prioridad a la prevención, erradicación y atención de cualquier forma de violencia de género, incluido el femicidio (recuadro 3.3). El fortalecimiento institucional y en la participación social y política de las mujeres solamente se consideró en ocho documentos.

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se han impulsado otros esfuerzos para fortalecer la acción conjunta de los países al

RECUADRO 3.3

Femicidio en Centroamérica

El femicidio se mantiene como un grave problema y una manifestación clara de los problemas de violencia y convivencia social en Centroamérica. Aunque en los últimos cinco años ha disminuido el número de casos en la mayoría de los países, los niveles continúan siendo superiores a los del año 2000, sobre todo en el centro y norte de la región. De acuerdo con los datos del Observatorio Centroamericano para la Erradicación del Femicidio y la Violencia contra las Mujeres, Guatemala y Honduras registran las mayores cantidades de casos: 748 y 629, respectivamente, en 2013. En una situación intermedia se ubica El Salvador (217) y para los demás países se reportan menos de 50 casos (Red Feminista Centroamericana contra la Violencia hacia las Mujeres, 2015).

En Honduras preocupa el rápido incremento de los femicidios, que pasaron de 363 en 2009, a 629 en 2013. En Guatemala, es importante destacar que entre 2010 y 2014 la tasa de homicidios masculina descendió significativamente, de 85,5 a 59,8 por 100.000 hombres, pero no sucedió lo mismo con la femenina, que en el mismo período pasó de 9,4 a 8,7 por 100.000 mujeres. Aunque en El Salvador

el número de casos disminuyó de 322 en 2012 a 217 en 2013, en años recientes han aumentado los casos de personas desaparecidas, en particular mujeres, por lo que las últimas estadísticas podrían tener un importante subregistro. De acuerdo con la "Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer", conocida como Convención Belem do Pará, el femicidio es la muerte de mujeres en circunstancias y condiciones derivadas de las relaciones de poder históricamente desiguales entre ambos sexos.

En los últimos años se han logrado algunos avances significativos en respuesta a esta problemática. En la actualidad todos los países de la región cuentan con leyes específicas que penalizan la violencia contra las mujeres y que tipifican el delito de femicidio. Algunas de ellas no se limitan a castigar los crímenes, sino que establecen políticas públicas de prevención, atención y registro. En Guatemala se han creado juzgados especializados para la aplicación de la normativa en esta materia. Estas leyes, sin embargo, no están garantizando que todos los casos sean adecuadamente investigados, perseguidos, juzgados y sancionados. En Honduras,

de los 531 femicidios cometidos en 2014, solo 195 fueron presentados ante los tribunales y tipificados según esa figura.

En el ámbito de registro e información persisten problemas. En todos los países hay diferencias en la tipificación de los femicidios, lo que limita la comparabilidad de la información y hace que algunos casos sean juzgados como homicidios. Además, para identificar un femicidio se requieren los antecedentes y datos sobre las circunstancias en que se produjo la muerte de la mujer, a fin de reconocer cuando ésta deriva de las relaciones de poder entre sexos. Si ello no es posible el caso se tipifica como homicidio, no como femicidio. Contar con estos insumos depende de la capacitación del personal policial y judicial, así como de la eficiencia del sistema al realizar una investigación, lo que no siempre ocurre. La falta de información de calidad sobre cada muerte violenta de una mujer no contribuye a ampliar el conocimiento sobre este fenómeno, ni permite tomar decisiones de política pública para una mejor prevención.

Fuente: Carcedo, 2015.

enfrentar los retos en materia social. En los últimos años la mayor coordinación se observa en el área de salud, sobre la cual hay diagnósticos y estrategias compartidas que se extienden a la República Dominicana. Los ministerios de Salud han desarrollado iniciativas y formulado acuerdos técnicamente respaldados, con el apoyo y cooperación de agencias internacionales y organizaciones especializadas como el Incap, la OPS/OMS y la FAO.

En 2009, y bajo el lema "Unidos para la salud de nuestros pueblos", los ministros de Salud de Centroamérica acordaron una agenda conjunta para el período 2009-2018, que busca profundizar la

integración social mediante la implementación de políticas regionales que, entre otros objetivos, pretenden fortalecer y extender la atención en salud, garantizar el acceso a servicios de calidad y reducir la desnutrición. Entre los esfuerzos regionales destaca la compra conjunta de medicamentos, como una estrategia que ha permitido reducir el costo de los fármacos utilizados para el tratamiento de diversas enfermedades.

A finales de 2013, en la reunión de Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca), realizada en Panamá, se adoptó la "Estrategia para la prevención del sobrepeso y obesidad en la niñez

y adolescencia", para el período 2014-2025 (Incap/Comisca-SICA, 2014). La Estrategia tiene tres componentes: i) intervenciones de salud pública para promover estilos de vida saludables en la niñez y la adolescencia, ii) intervenciones clínicas para diagnosticar, prevenir y tratar el sobrepeso y la obesidad en este grupo de población, y iii) políticas fiscales y reglamentarias para la publicidad y mercadeo de alimentos procesados y bebidas con alto contenido de azúcar.

Por su parte, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), instancia de los ministerios de Educación y Cultura de la región, promulgó la "Política Educativa

Centroamericana 2013-2021” y con el apoyo de Unicef diseñó una metodología para abordar los problemas de la exclusión y el fracaso escolar, e incentivar a los gobiernos para que los niños, niñas y adolescentes concluyan la educación formal (Unicef y CECC-SICA, 2013).

Es importante destacar que si bien hay avances en cuanto al diseño de estrategias para ampliar las capacidades de la población, ello no siempre se ha visto correspondido con el fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de los Estados para su implementación.

NOTAS

1 Los datos que se obtienen mediante la línea de pobreza se refieren a personas. En cambio, en el método de NBI la unidad de análisis son los hogares, dado que se contemplan dimensiones que afectan a los miembros del hogar como conjunto.

2 Se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando hay tres o más personas por cada espacio destinado para dormir.

3 Se tomaron en cuenta los miembros del hogar con edades de 7 años o más.

4 Se refiere a la magnitud en que varía la incidencia de la pobreza ante un cambio en los años de educación promedio del hogar.

5 Con el fin de mitigar los vacíos de información y facilitar la observación de la tendencia, los datos se promediaron para dos períodos de cuatro años cada uno. Además, se agruparon los quintiles 1 y 2, es decir, el 40% de la población que tiene menor participación en el ingreso total de cada país.

6 El período óptimo es lactancia exclusiva en los primeros seis meses de vida y complementada con otros alimentos hasta los dos años de edad.

7 Esta clasificación surge del estudio *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, de la Cepal (Cecchini et al., 2014), en el cual se presenta una aproximación clasificatoria de los sistemas de protección social en la región. Los países con brechas modestas son los que califican con mayores potenciales para desarrollar un Estado de bienestar.

8 Equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona, definidas en términos de las kilocalorías requeridas para una vida sana y activa (FAO, 2014).

9 La OMS clasifica la severidad de los índices de la desnutrición crónica bajo los siguientes parámetros: baja < 20, media 20-29, alta 30-39 y muy alta ≥ 40 .

10 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas y comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.



C A P Í T U L O

4

Panorama económico

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	161
Valoración general	163
Valoraciones anteriores	164
Introducción	167
Crecimiento modesto inducido por desempeño de la economía internacional	167
Escaso dinamismo de la economía internacional	167
Recuperación no alcanza los niveles de crecimiento previos a la crisis	168
Sector externo: una fuente de limitado dinamismo	169
Menor dinamismo de la exportación de bienes	170
Principales mercados para las exportaciones	172
Exportaciones de servicios se diversifican	172
Mayores flujos de inversión extranjera directa	174
Los servicios absorben más de la mitad de la IED	176
Estable saldo de la cuenta corriente	176
Crece endeudamiento externo del sector privado	178
Menos recursos se quedan en la región	
Rentas de capital y remuneraciones, principales componentes del ingreso	179
Mejoran salarios reales, pero persiste baja productividad	179
Nicaragua y El Salvador con mayor capacidad para generar empleo	180
Mayor crecimiento del empleo formal	180
Brechas laborales afectan más a las mujeres y a los jóvenes	181
Salarios reales se recuperan	183
Estabilidad monetaria y financiera	184
Inflación más baja y estable	184
Tipos de cambio se aprecian	185
Banca regional se transforma	186
La situación fiscal se deterioró	187
Reformas tributarias inducen mejoras en la progresividad	188
Persisten bajas cargas tributarias	189
Mayor gasto corriente pero menos inversión pública	190
Crecen los déficits fiscales	191
Acelerado crecimiento de la deuda	192

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Luego de la crisis de 2008-2009, Centroamérica mostró un crecimiento económico moderado, de 4% en promedio en el período 2010-2014, e inferior en un punto porcentual al reportado entre 2004 y 2008. El Salvador y Honduras registraron los valores más bajos.

>> La tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios en el período poscrisis (8,1%) fue similar al promedio mundial (8,9%) y superior a la de los países desarrollados (4,3%), pero muy inferior a la de las naciones en desarrollo (27,2%).

>> Los bienes de alto y mediano contenido tecnológico representaron un 46,3% de las exportaciones totales de Costa Rica en 2013. En los demás países no superaron el 20%, aunque en Nicaragua su participación pasó de 2,9% a 13,6% entre 2000 y 2013.

>> Entre 2010 y 2013 las exportaciones de servicios crecieron un 16% en Panamá, 14% en Costa Rica y 12,5% en El Salvador. Sobresale este último país, ya que el crecimiento registrado en el período 2004-2008 era de apenas un 1%.

>> El peso de las remesas en el PIB regional disminuyó un punto porcentual entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013.

No obstante, siguen siendo una importante fuente de recursos para financiar la balanza comercial (más del 15% del PIB en El Salvador y Honduras).

>> Entre 2010 y 2014 la inversión extranjera directa (IED) hacia la región aumentó de 5.881 a 10.001 millones de dólares, con lo que se registró un leve aumento de esta como proporción del PIB durante ese período, ya que tendió a mantenerse en niveles superiores a los que tenía antes de la crisis.

>> La estructura de destino de la IED no varió en el período analizado. Para el 2014 Panamá (40%) y Costa Rica (23%) ocupan los primeros puestos, mientras que Belice (2%), El Salvador (2%) y Nicaragua (9%) son los países que atraen menos inversión.

>> La IED se mantiene como la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente. Entre 2010 y 2014 representó el 76,7% de su déficit.

>> En la etapa poscrisis (2010-2013), el déficit de cuenta corriente fue equivalente a un 6,6% del PIB, menor al 7,7% del período 2004-2008.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> El promedio de la brecha entre el ingreso nacional y el PIB se redujo, de 12% entre 2004 y 2008, a 10% entre 2010 y 2013 en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Costa Rica y Panamá, países donde la brecha es negativa, el saldo aumentó en promedio de 2% a 5% del PIB.

>> Las economías centroamericanas tienen distintas capacidades para crear puestos de trabajo. Entre 2010 y 2012, en Nicaragua y El Salvador el empleo creció 1,1 y 1,6, respectivamente, por cada punto de crecimiento en el PIB. En Panamá, en cambio, esa misma relación fue de tan solo 0,4.

>> Durante la última década, la tasa de desempleo promedio de Centroamérica se ha mantenido cercana al promedio mundial, menor que la de América Latina y el Caribe y menor que el promedio de los países de la OCDE (PEN, 2014).

>> Las y los jóvenes tienen un acceso limitado al mercado laboral. Su tasa de desempleo ronda el 11%, en contraste con el 5% promedio a escala nacional.

>> Las mujeres no solo tienen una participación laboral menor que la de los hombres (40% en 2013), sino que además enfrentan mayor desempleo (7,2% versus 4,8%) y reciben salarios hasta un 35% más bajos, siendo Guatemala el país que registra la mayor brecha de ingresos entre hombres y mujeres.

>> Durante el período 2009-2013 los salarios reales promedio aumentaron en Costa Rica, Panamá y Nicaragua, y se deterioraron en El Salvador y Guatemala.

>> La productividad por trabajador en Centroamérica está por debajo del promedio de América Latina. Los países mejor posicionados son Panamá y Costa Rica, con niveles cercanos a 20.000 dólares por trabajador en 2013, y los más rezagados Honduras y Nicaragua, con niveles cuatro veces menores (alrededor de 5.000 dólares).

>> Después del 2010 las tasas de inflación fueron cercanas al 5%, por efecto de la tendencia a la baja en los precios internacionales de los combustibles y los alimentos.

>> Entre 2010 y 2013 hubo una tendencia de apreciación cambiaria, especialmente en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

>> En 2013 la carga tributaria promedio de la región fue de 14,7% del PIB y de 18,6% si se consideran todas las contribuciones al gobierno general, incluyendo la seguridad social y las pensiones.

>> Entre 2008 y 2014 Centroamérica fue prolífica en la generación de iniciativas de reforma tributaria y logró la aprobación del 60% de ellas. Guatemala destacó por el mayor número de propuestas y el más alto porcentaje de éxito (90%). En Costa Rica, por el contrario, la proporción de reformas aprobadas fue de 6%.

>> En comparación con el período 2004-2008, el déficit fiscal aumentó entre 2010 y 2013, sobre todo en Honduras y Costa Rica, que registraron valores superiores al 5% del PIB.

>> Los países se endeudaron más para financiar sus déficits fiscales. El mayor incremento se dio en El Salvador (de 54% a 61% del PIB entre 2009 y 2013) pero la situación más grave es la de Belice, cuyo endeudamiento es cercano al 80% del PIB. Además, existe una tendencia a sustituir deuda externa por interna para aprovechar las bajas tasas de interés del mercado internacional.

VALORACIÓN GENERAL

Los avances logrados en los años posteriores a la crisis de 2008-2009 no fueron suficientes ni sostenibles para garantizar mejoras sustanciales en el bienestar de la población centroamericana. Además de la coyuntura internacional, las oportunidades se vieron limitadas por el lento progreso en la transformación de la estructura productiva y laboral de la región.

La región en su conjunto experimentó una modesta recuperación económica, como resultado de una débil inversión, tanto interna como externa, y un escaso avance tecnológico en el sector exportador. Se profundizaron las tendencias desfavorables en el mercado de trabajo, que se reflejan en el subempleo, la dificultad para absorber los crecientes flujos de población en edad laboral y el acceso desigual de los jóvenes y las mujeres.

El contexto internacional explica en buena medida el desempeño macroeconómico de Centroamérica en los últimos años, aunque se observan importantes diferencias al comparar la situación de cada país. Entre 2010 y 2013 los efectos de la evolución de la economía mundial se transmitieron sobre todo por la vía de menores flujos de comercio de bienes y servicios, de remesas y de capitales privados, tanto financieros como de inversión extranjera directa, pero sin que necesariamente ello aumentara la vulnerabilidad externa de la región. El comercio intrarregional no mostró rasgos contra o procíclicos relevantes. Ante la volatilidad del escenario internacional no se realizaron acciones para fortalecer el rol de los mercados internos e intrarregional como motores de dinamismo económico.

Además del modesto crecimiento del PIB en la mayoría de los países, con la excepción de Panamá y en cierta

medida Nicaragua, también aumentó la brecha entre ese indicador y el ingreso nacional disponible¹, debido a la caída de las remesas y el aumento de los recursos que las empresas extranjeras envían a sus naciones de origen. Entre 2010 y 2013 el crecimiento siguió dependiendo fundamentalmente del consumo, sin que la inversión recuperara los niveles que tenía antes de la crisis, y el sector de servicios se mantuvo como el más dinámico de la región.

La inversión extranjera directa (IED), cuyo crecimiento durante el período poscrisis fue menor, se concentró en las áreas de servicios y recursos naturales, y no hubo transformaciones estructurales o evidencia de procesos tendientes a agregar contenido tecnológico a las exportaciones, con la excepción de Nicaragua y Panamá. Los nuevos incentivos fiscales creados en varios países no parecen haber tenido mayor impacto en la atracción de IED o en su composición.

Las posibilidades de convertir el crecimiento en mayor bienestar se ven limitadas por la incapacidad de las economías para generar empleo de calidad y en cantidad suficiente para absorber los flujos crecientes de población en edad laboral, asociados al proceso de transición demográfica. A ello se suman bajos niveles de productividad, brechas que restringen el acceso o los beneficios laborales de ciertos grupos y sistemas productivos que avanzan lentamente hacia actividades de mayor valor agregado.

A pesar del menor dinamismo del empleo, en Costa Rica, Panamá y Nicaragua los salarios reales mostraron una recuperación. En general, sin embargo, en ausencia de fuertes transformaciones la relación entre salarios y rentas de capital no cambió significativamente en la región, y las mujeres y los jóvenes siguen enfrentando dificultades para ingresar y encontrar condiciones equitativas en el mercado laboral.

Aunque se cuenta con montos de reservas internacionales apreciables, los márgenes para enfrentar una situación externa desfavorable son escasos. Durante la etapa de poscrisis (2010-2013) algunos indicadores monetarios de la región mostraron comportamientos convergentes. Se observa una tendencia al descenso en las tasas de inflación, producto de los bajos precios internacionales de los combustibles y los alimentos, además de cierta rigidez en los tipos de cambio y sistemas monetarios y bancarios con altos grados de dolarización (de créditos y depósitos). También disminuyó la incidencia potencial del uso de la tasa de interés como instrumento de política, aun en los casos en que se trabaja con esquemas basados en metas de inflación. Por último, la creciente interdependencia financiera generada por la presencia de la banca regional a lo largo del Istmo ha dado lugar a propuestas de armonización en materia de regulaciones financieras.

Entre 2010 y 2013, el crecimiento del gasto público, sobre todo corriente, y la incapacidad de lograr un aumento equivalente de los ingresos fiscales, impidieron que la mayoría de los países contara con los recursos necesarios para mejorar los indicadores de desarrollo humano. Ciertamente se han realizado esfuerzos a favor de una mayor progresividad tributaria, a través de importantes reformas que privilegian los impuestos directos y que tendrán efectos positivos en el financiamiento de los Estados y la distribución de los ingresos. Sin embargo, los crecientes déficits fiscales están llevando a condiciones de endeudamiento que pueden tornarse insostenibles. El Salvador y Honduras enfrentan las situaciones más preocupantes, seguidos por Costa Rica y Guatemala, en este último caso debido a sus ingresos fiscales especialmente bajos. Solo en Nicaragua y Panamá no se vislumbran amenazas de insostenibilidad de la deuda pública.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Después de varias décadas, Centroamérica logró retomar la senda del crecimiento económico, como resultado del cese de los conflictos armados y la aplicación de estrategias de apertura comercial y modernización de los sectores productivos. Esos procesos han impulsado reformas jurídicas e institucionales que han favorecido las inversiones intrarregionales en diversos sectores económicos, así como el surgimiento de empresas centroamericanas transnacionales y multinacionales.

Valoración 2003

La estabilidad macroeconómica es el principal logro económico regional. El crecimiento reciente es modesto, desarticulado, volátil en su conjunto y muy diverso en su composición. Es menor que el ocurrido a inicios de la década de los noventa y que el prevaleciente en la época anterior a las guerras. Está concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana: turismo, zonas francas y otras exportaciones no tradicionales, y tiene encadenamientos débiles con las actividades productivas que generan más empleo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino.

El estilo de desarrollo "hacia afuera", centrado en la apertura comercial, ha tenido pocos réditos sociales. Los beneficios que obtenga la población del crecimiento económico dependen de los avances que puedan lograr los países en la disminución de la fuerte inequidad imperante en la región.

Valoración 2008

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, cuando menos, elusivo para la región en su conjunto.

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" al dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

La inflación y las tasas de interés disminuyeron en relación con la década anterior, y permitieron mejorar significativamente el clima de negocios en toda la región. Sin embargo, los abruptos incrementos en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en los últimos meses del 2008 generaron fuertes y preocupantes presiones inflacionarias. Aunque las remesas financian la estabilidad, no son una fuente generadora de altos y sostenidos niveles de crecimiento. Los ingresos tributarios aumentaron en todo el Istmo con el auge económico, pero se encuentran lejos de los niveles requeridos para financiar el desarrollo de manera sostenida.

Valoración 2011

Hace más de dos décadas Centroamérica decidió profundizar su inserción en la economía mundial como medio para impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades para su población. Durante los últimos años esta apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones.

Si bien la mayor integración a la economía mundial le ha permitido a la región diversificar su base productiva y alcanzar altos niveles de crecimiento económico, ese desempeño no logró traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica internacional de los años 2007-2010 y a la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Las políticas públicas internas han evidenciado poco margen de maniobra para mitigar los *shocks* externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación. Los impactos económicos y sociales de esa coyuntura fueron mitigados parcialmente por las dinámicas de los mercados internos e intrarregional.

CAPÍTULO 4 | PANORAMA ECONÓMICO

INSUMOS

El insumo principal para la preparación de este capítulo fue el documento *Balance general sobre el desempeño económico de Centroamérica: crecimiento, inserción internacional y las oportunidades generadas*, elaborado por Juan Alberto Fuentes Knight con el apoyo de Maynor Cabrera (Guatemala).

Adicionalmente, se elaboraron los siguientes estudios:

→ *Los sistemas bancarios en Centroamérica*, de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA).

→ *Panorama de la política fiscal de Centroamérica*, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).

PARTICIPANTES EN EL TALLER DE CONSULTA

Los avances de las investigaciones que sirvieron de base para la elaboración de este capítulo fueron presentados y discutidos en un taller regional de consulta que se realizó el 2 de diciembre de 2014 en Ciudad de Guatemala. En él participaron las siguientes personas: Luis Adalberto Aquino, Ana Arévalo, Lilly Argueta, Néstor Avendaño, Maynor Cabrera, Manuel Deshon, Eduardo Espinoza, Juan Alberto Fuentes, Enrique García, Mario García, Ricardo González, Waldo Jiménez, Enrique Maldonado, Juan Carlos Moreno, Patricia Palma, Pedro Prado, Romel Reinaldo Rodríguez, Ricardo Sabrian, Christopher Sanabria y Willy Zapata.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- JOSÉ EDUARDO ÁNGULO (COSTA RICA)
- MIGUEL GUTIÉRREZ (COSTA RICA)
- JULIO ROSALES (COSTA RICA)
- NÉSTOR AVENDAÑO (NICARAGUA)
- HÉCTOR DADA (EL SALVADOR)

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

- DIEGO FERNÁNDEZ Y OBRVAN POYSER

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- LUIS ANTONIO GONZÁLEZ

EDICIÓN FINAL

- ALBERTO MORA (COSTA RICA) Y KARLA MENESES (INVESTIGADRA Y DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS, ECUADOR)



C A P Í T U L O

4

Panorama económico

Introducción

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico es un factor necesario, pero no suficiente, para crear oportunidades productivas y de progreso social. Este capítulo analiza las tendencias que caracterizaron el desempeño económico de Centroamérica durante el período 2004-2014, a la luz de las principales dinámicas de los mercados interno e internacional, con el propósito de valorar en qué medida propiciaron (o no) mejoras en los niveles de bienestar de la población, así como en la estabilidad y la solvencia de la economía.

Para ofrecer un panorama más claro del desempeño económico de la región y su evolución antes y después de la crisis internacional de 2009, se distinguen dos períodos: el expansivo (2004-2008) y el de recuperación (2010-2013). En los indicadores en que hay cifras disponibles se incluye el año 2014.

El capítulo se organiza en cinco apartados. En los dos primeros se identifican los factores que, desde la oferta y la demanda, favorecieron o limitaron el desempeño económico de la región, así como el vínculo entre este último y la dinámica del sector externo. Luego se da seguimiento a los indicadores del mercado laboral y se describe el impacto del crecimiento en la generación de empleo e ingresos. En la cuarta sección se analizan las principales variables monetarias y financieras. Finalmente, se reseña la

situación fiscal y las reformas tributarias impulsadas en los países durante la última década.

Crecimiento modesto inducido por desempeño de la economía internacional

Entre 2010 y 2013, en la mayoría de las naciones centroamericanas el crecimiento del PIB fue modesto, con la excepción de Panamá y, en cierta medida, Nicaragua. Además, aumentó la brecha entre ese indicador y el ingreso disponible, debido a la caída en las remesas y el deterioro de los términos de intercambio. No obstante, la reactivación estimulada por el crecimiento de la economía de Estados Unidos puede contribuir a reducir esa brecha en el futuro.

El crecimiento de la economía continuó dependiendo principalmente del consumo, sin que la inversión retornara a los niveles que tenía antes de la crisis, y el sector de servicios siguió siendo la principal fuente de dinamismo en la región. A pesar de un debilitamiento del empleo durante la etapa poscrisis, en Costa Rica, Panamá y Nicaragua los salarios reales se recuperaron, mientras que en El Salvador y Guatemala tuvieron un incremento modesto. La falta de cambios en la estructura productiva y los factores determinantes del ritmo de crecimiento hicieron que la relación entre salarios y rentas de capital no cambiara de modo significativo.

Escaso dinamismo de la economía internacional

Aunque el desarrollo humano sostenible es más que crecimiento económico, éste es uno de sus componentes más importantes, dado que posibilita acciones comunitarias, privadas y públicas, para ampliar las oportunidades de bienestar de las personas.

Después de la crisis de 2008-2009, la economía internacional inició un proceso de recuperación, pero todavía no logra volver a los niveles de los años previos. Entre 2004 y 2009, el crecimiento de Centroamérica fue similar al de Estados Unidos, la Unión Europea y, en alguna medida, América del Sur (gráfico 4.1). No obstante, a partir de 2009 parece estar más asociado a la leve reactivación que experimentó Estados Unidos, país de origen de fuertes flujos de turismo y remesas, y que además es un importante destino para las exportaciones de la región². Por el contrario, en América del Sur las dinámicas estuvieron más vinculadas a la actividad económica de China y la Unión Europea, que son los destinos de buena parte de sus exportaciones de *commodities*. Durante el primer período (2004-2008) la mayor demanda de China generó un notable incremento de las exportaciones y explica buena parte del auge sudamericano; su desaceleración en el segundo período (2010-2014) se reflejó en el descenso de las exportaciones y el crecimiento económico.

Recuperación no alcanza los niveles de crecimiento previos a la crisis

Tal como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Región*, los efectos de la evolución de la economía mundial se transmiten a Centroamérica por la vía del comercio de bienes y servicios, las remesas y los flujos de capitales privados, tanto financieros como relacionados con la IED (PEN, 2011).

En el período expansivo (2004-2008), la economía del Istmo creció en promedio un 5,1% anual, ritmo que bajó a 4,0% en los años de recuperación (2010-2014). No obstante, los países evolucionaron de maneras distintas. En Honduras y El Salvador las tasas disminuyeron a casi la mitad de las reportadas antes de la crisis. También hubo caídas, pero no tan drásticas, en Belice, Costa Rica y Guatemala. Solo Nicaragua y Panamá mantuvieron su ritmo de crecimiento: en el primer caso por el dinamismo del sector de servicios, especialmente el turismo, y en el segundo por los fuertes flujos de inversión pública y privada en infraestructura productiva y en energía renovable.

El sector de servicios sigue siendo líder, pues generó más del 70% del crecimiento en los dos períodos considerados. Panamá, el país que tuvo la mayor expansión general, también registró el más alto dinamismo en ese sector. En las dos naciones que sufrieron las contracciones más severas del PIB (Honduras y

Costa Rica), los servicios mostraron un comportamiento igualmente desfavorable (cuadro 4.1).

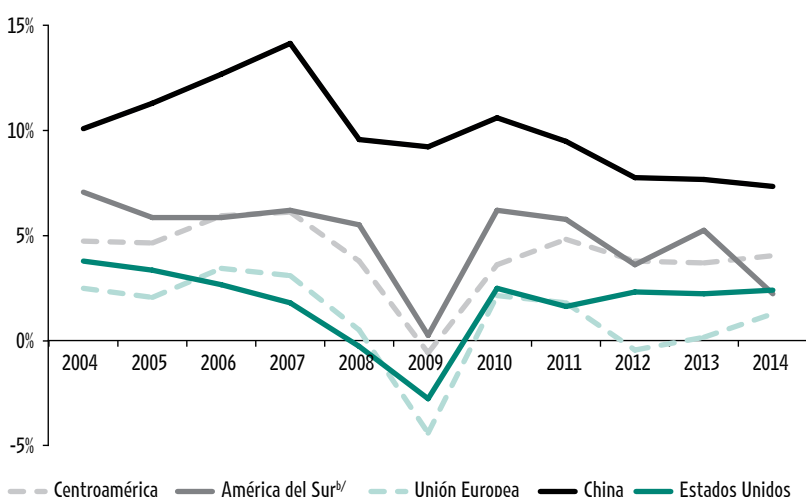
Pese a su notable aporte al crecimiento económico de los años 2010-2013, los servicios son actividades con poco peso relativo en el valor agregado total y en

la generación de empleo, al igual que las minas y canteras. Este último sector tuvo altas tasas de crecimiento promedio, sobre todo en Nicaragua y Panamá, con un promedio anual superior al 20%, mientras que en Guatemala³ y El Salvador se desaceleró y en Honduras

GRÁFICO 4.1

CENTROAMÉRICA Y PRINCIPALES BLOQUES ECONÓMICOS

Crecimiento económico^{a/}. 2004-2014
(porcentajes)



a/ PIB real en dólares del 2005.

b/ América del Sur comprende Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

CUADRO 4.1

CENTROAMÉRICA

Tasas promedio^{a/} de crecimiento económico según sector. 2004-2008 y 2010-2013
(porcentajes)

País	Primario		Industria		Servicios		Total	
	2004-2008	2010-2013	2004-2008	2010-2013	2004-2008	2010-2013	2004-2008	2010-2013
Belice	-0,9	3,7	7,7	-5,7	3,6	2,6	3,5	2,7
Costa Rica	4,0	3,2	6,8	3,3	5,6	4,7	5,9	4,5
El Salvador	5,0	0,9	1,1	1,7	2,8	2,1	2,9	1,8
Guatemala	2,9	3,6	3,2	2,5	5,6	4,2	4,3	3,4
Honduras	4,0	5,8	4,8	2,1	8,3	4,2	5,9	1,8
Nicaragua	5,0	1,4	3,3	9,0	4,6	3,4	4,4	4,8
Panamá	2,3	0,1	9,9	12,3	8,8	8,1	8,9	8,8
Centroamérica	3,6	2,9	4,6	4,5	6,0	4,9	5,1	4,0

a/ La tasa de crecimiento de la región es un promedio ponderado, es decir, toma en cuenta el tamaño de la economía de cada país con respecto al PIB regional.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

CUADRO 4.2**CENTROAMÉRICA****Crecimiento promedio del valor agregado por actividad económica. 2010-2013**
(porcentajes)

Actividad económica	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Administración pública y defensa	2,1	3,5	2,6	4,4	2,4	4,0	5,4	3,5
Agricultura, ganadería y pesca	3,1	3,2	0,9	3,6	5,8	2,4	-2,1	2,4
Comercio, reparación de bienes y hoteles y restaurantes	7,1	3,8	2,1	3,4	3,4	4,5	9,3	4,8
Construcción	-4,1	0,0	1,0	-1,7	0,5	4,8	33,2	4,8
Explotación de minas y canteras	5,7	4,6	1,3	1,5	-4,8	26,9	21,5	8,1
Industrias manufactureras	-6,1	4,4	2,0	3,3	3,2	6,4	2,7	2,3
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y empresariales	0,7	6,6	1,5	4,5	5,4	5,6	8,1	4,6
Suministro de electricidad, gas y agua	3,7	3,6	0,4	5,6	1,2	3,7	7,7	3,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,7	6,5	2,0	3,4	6,2	4,4	12,1	5,5
Total	2,5	4,5	1,8	3,4	3,5	4,6	8,8	4,6

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

se contrajo. El segmento de transporte, almacenamiento y telecomunicaciones también creció por encima del promedio de la economía en la mayor parte de la región, principalmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Aunque el comercio fue positivo en todos los países, tuvo un gran dinamismo en Belice y Panamá (cuadro 4.2).

Los sectores rezagados durante este período fueron la agricultura, la industria y la construcción. En el primero las tasas más bajas se reportaron en El Salvador, Nicaragua y Panamá, aunque en Honduras y Guatemala esta actividad creció por encima del promedio de la economía. En el caso de la industria, todos los países mostraron un pobre desempeño, con la única excepción de Nicaragua, donde creció más del 6% anual. La construcción se contrajo o tuvo un dinamismo menor que el del PIB en todo el Istmo, salvo en Nicaragua y Panamá.

Por el lado de los componentes del gasto, los aportes del consumo, la inversión y las exportaciones (bienes y servicios) al crecimiento no variaron significativamente entre el período previo a la crisis (2004-2008) y el más reciente (2010-2013), aunque en todos los casos se dieron disminuciones asociadas al menor dinamismo de la economía mundial.

El consumo interno –en especial el privado– fue la principal fuente de expansión, pero con un aporte decreciente en todos los países, excepto en Belice, Nicaragua y Panamá. El Salvador, Honduras y Costa Rica, países en los que más se desaceleró el PIB, fueron también los que tuvieron un mayor descenso del consumo privado, contracción que también se dio en Guatemala (gráfico 4.2). En los dos primeros casos este hecho tiene relación con el comportamiento de las remesas, cuya reducción desestimuló el consumo de las familias receptoras. Es probable que la caída de las remesas y su impacto en el consumo también estén asociados al menor crecimiento de las importaciones y la desaceleración del PIB en la mayoría de los países.

En lo que concierne a la inversión, en el período poscrisis hubo tres perfiles distintos en la región. En Panamá y, en menor grado, Costa Rica, países que han dependido menos de las remesas y el consumo, la inversión siguió haciendo un aporte significativo al crecimiento. En El Salvador y Guatemala la contribución de la inversión en el PIB aumentó, pero sigue siendo menor que en el grupo anterior, en tanto que en Belice, Honduras y Nicaragua este indicador más bien se contrajo.

El rasgo más notorio de la inversión en el período 2010-2013 es que, pese a la crisis, Panamá logró superar el nivel (como proporción del PIB) que tuvo durante los años 2004 a 2008, hecho que fue propiciado por un fuerte incremento de la inversión pública (gráfico 4.3).

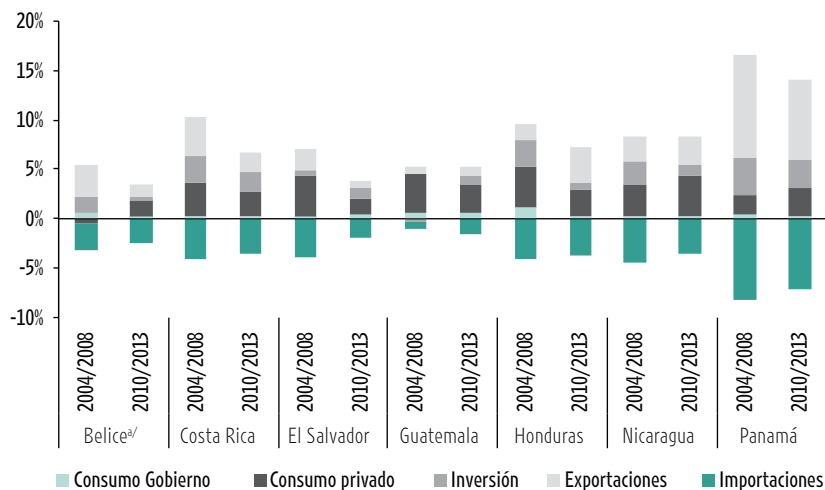
Por el lado de la demanda externa, congruente con la evolución de la economía internacional, el crecimiento de las exportaciones disminuyó en todos los países, excepto en El Salvador y Honduras. El incremento de las exportaciones salvadoreñas se debió exclusivamente a las ventas externas de servicios, ya que las de bienes se redujeron.

Sector externo: una fuente de limitado dinamismo

Después de la crisis financiera mundial de 2008-2009, las actividades que definen los patrones de inserción internacional de Centroamérica se recuperaron parcialmente. En la etapa poscrisis (2010-2013) las importaciones, los flujos de remesas y las exportaciones de bienes fueron menores que en el período anterior, pero hubo cierta reactivación del turismo y la IED. Este conjunto de factores hizo que bajara el déficit de la cuenta corriente en comparación con la fase precrisis (2004-2008), es decir, se redujo el riesgo de desequilibrios externos.

GRÁFICO 4.2

CENTROAMÉRICA

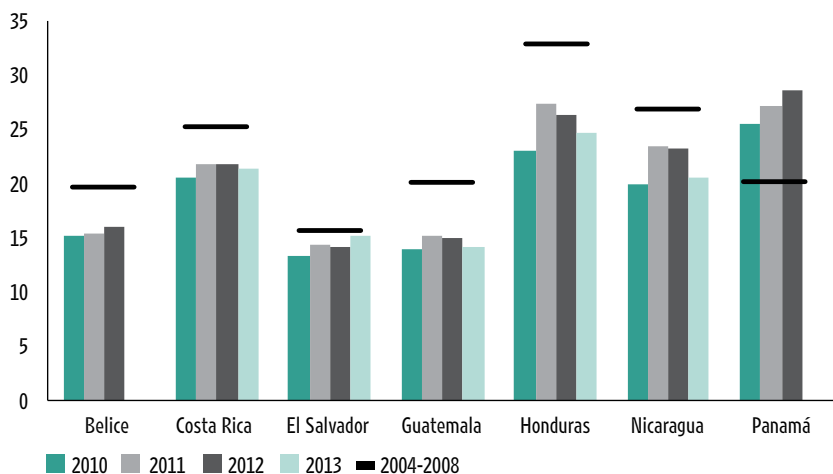
Descomposición del crecimiento de la demanda agregada.2004-2008 y 2010-2013
(porcentajes)

a/ Para el segundo período, los datos de Belice corresponden a 2010-2012.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

GRÁFICO 4.3

CENTROAMÉRICA

Inversión total como porcentaje del PIB^{a/}. 2010-2013
(porcentajes)

a/ Los datos de inversión pública de Belice, Costa Rica y Guatemala fueron contruidos con información de los ministerios de Hacienda o Finanzas, y la inversión privada se estimó de forma residual.

Fuente: Fuentes Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

Dado que los países de la región son importadores netos de alimentos⁴ y combustibles, la caída de los precios internacionales de estos *commodities* afectó de modo positivo los términos de intercambio, aun cuando la evolución de los precios de las principales exportaciones centroamericanas no fue especialmente favorable. Gracias a ello, la brecha entre importaciones y exportaciones (déficit comercial) se redujo de 14% a 11% del PIB para el conjunto de la región entre los periodos 2004-2008 y 2010-2013.

Si se contrastan los estilos de inserción comercial descritos en la tercera edición del *Informe Estado de la Región* (PEN, 2008) con el desempeño reciente de las exportaciones de bienes y servicios, puede afirmarse que entre 2010 y 2013 en Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador siguió predominando el estilo de “agroexportación con maquila y migración”, aunque la maquila ha tendido a debilitarse. Asimismo, en Costa Rica, prevalece el esquema de “agroexportación con alta tecnología y servicios” y Panamá ha fortalecido su rol como centro logístico internacional. La única diferencia importante en relación con el análisis planteado por el Estado de la Región en 2008 se presenta en el caso de El Salvador, que no logró consolidarse como un centro logístico internacional.

Otro tema importante para conocer la dinámica del crecimiento y su vínculo con el resto del mundo son los movimientos de capital. La cuenta financiera y de capital muestra que todos los países centroamericanos siguieron teniendo acceso a financiamiento externo durante el periodo 2010-2013. Hay indicios de aumento de la deuda privada externa, así como de una continua volatilidad de la inversión de cartera, con mayores ingresos de capitales de corto plazo en Panamá y Costa Rica. No obstante, para la región en su conjunto la reducción del déficit de la cuenta corriente y el mantenimiento de los flujos de capital ha permitido una mayor acumulación de reservas internacionales.

Menor dinamismo de la exportación de bienes

Las exportaciones de bienes crecieron menos en el periodo 2010-2014 que en

2004-2008. De manera congruente con la desaceleración de la demanda internacional, su ritmo de aumento pasó de 13% a 10%. Destaca la fuerte caída del rubro de bienes en El Salvador y Panamá (gráfico 4.4). En ambos períodos hubo pocos cambios en los precios de las principales exportaciones de la región⁵.

De acuerdo con datos de la Unctad, en el período poscrisis la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios de Centroamérica (9,5%) fue cercana al promedio mundial (8,9%) y el doble de la que tuvieron las naciones desarrolladas (4,3%), pero muy inferior a la de los países en desarrollo (27,2%). El dinamismo del comercio exterior del Istmo, que en el período 2004-2008 había sido menor al de América Latina y el Caribe y las subregiones representadas por el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN; gráfico 4.4), fue similar o mayor entre 2010 y 2013, salvo en el caso de la CAN.

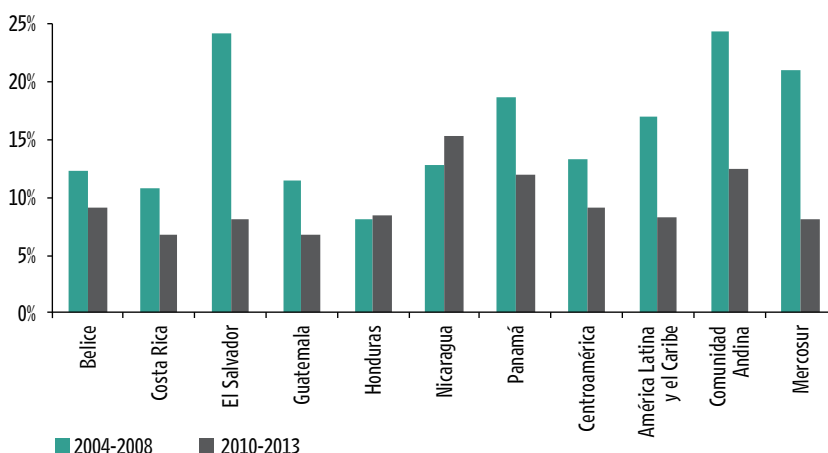
Las diferencias en las tasas de crecimiento entre 2010 y 2013 no fueron suficientes para alterar el ordenamiento de los países centroamericanos según sus ventas externas: además de Panamá como país re-exportador, Costa Rica se mantuvo como el principal exportador de bienes, seguido por Guatemala, ambos con valores por encima de 10.000 millones de dólares. Honduras se ubicó en una posición intermedia con alrededor de 8.000 millones⁶, mientras que El Salvador y Nicaragua reportaron aproximadamente 4.000 millones y Belice, en una categoría menor, cerca de 600 millones (gráfico 4.5).

No hay evidencia de transformaciones sustanciales en la oferta exportable de Centroamérica durante el período poscrisis. Entre los principales productos siguen figurando bienes que tradicionalmente han formado parte de esa oferta, como café, azúcar, banano, carne, pescado, mariscos y prendas de vestir. Cabe destacar que en los últimos años han ganado protagonismo algunos productos derivados de la explotación de recursos naturales como petróleo, oro y otros minerales no metálicos.

Si bien la estructura general no ha tenido mayores cambios, desde el punto de vista del contenido tecnológico se observa que entre 2010 y 2014 Nicaragua,

GRÁFICO 4.4

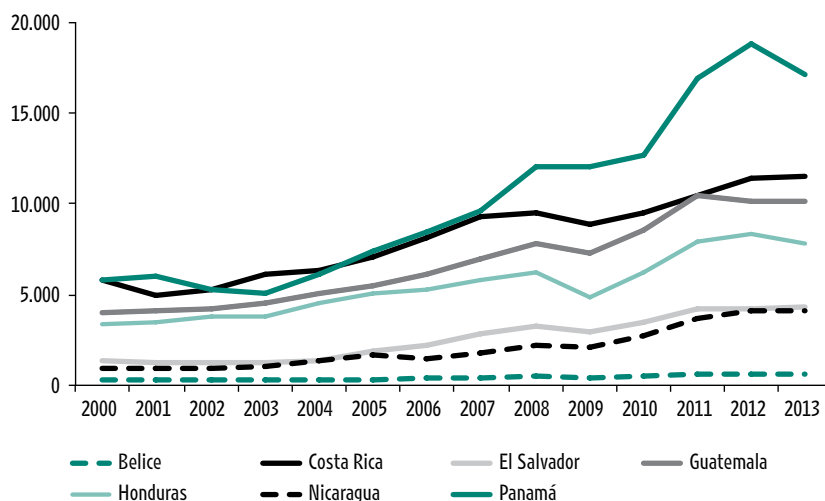
CENTROAMÉRICA Y AMÉRICA LATINA

Crecimiento de las exportaciones de bienes. 2004-2008 Y 2010-2013

Fuente: Elaboración propia a partir de Cepal, 2015a.

GRÁFICO 4.5

CENTROAMÉRICA

Exportaciones de bienes. 2000-2013
(millones de dólares)

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

Honduras y Panamá tuvieron aumentos significativos en sus exportaciones de bienes de media o alta tecnología, mientras que en los demás países ese rubro se mantuvo relativamente estable. Sobresale

el crecimiento registrado por Panamá en 2010 y 2011, el cual obedeció a reexportaciones efectuadas desde las zonas francas de ese país e implicó un incremento de cerca del 10% en el promedio regional.

No obstante, este avance fue seguido por una drástica caída entre 2012 y 2014, que llevó este indicador a un nivel similar al del año 2000 (cuadro 4.3).

De acuerdo con el índice de concentración Herfindal-Hirschman (H-H), que mide el grado en que las exportaciones dependen o no de un número pequeño de bienes, la oferta de Centroamérica está diversificada, ya que en todos los países el indicador está por debajo de 0,18. Entre 2010 y 2013 este indicador experimentó una leve disminución en El Salvador y Nicaragua, y una algo más importante en Belice, aunque partiendo de una base de mayor concentración. Guatemala y Panamá no tuvieron cambios y Costa Rica y Honduras experimentaron un ligero aumento de la concentración de su estructura exportadora (gráfico 4.6). Ello es congruente con información de la Sieca que no muestra variaciones significativas en el índice de diversificación de productos en años recientes, considerando las exportaciones totales de la región (sin incluir a Belice).

Centroamérica y Estados Unidos: principales mercados para las exportaciones de la región

Los principales socios comerciales de Centroamérica siguen siendo Estados Unidos, la misma región y, en Costa Rica, Panamá y Honduras, la Unión Europea. Sin embargo, el peso de las exportaciones a Estados Unidos perdió en promedio once puntos porcentuales en los últimos quince años, al pasar de 41% en 2000 a 30% en 2014. También se observan cambios en el volumen de los flujos de comercio hacia esos mercados. Mientras El Salvador y Guatemala colocan cerca de la mitad de sus exportaciones en el Istmo, Panamá, Honduras, Costa Rica y Nicaragua tienen portafolios más amplios y diversos. Para los tres últimos el destino más relevante es Estados Unidos. Panamá tiene una cantidad mucho mayor de socios comerciales y Estados Unidos dejó de ser el mayor de ellos, ya que sus ventas a ese mercado pasaron de 46% a 20% (cuadro 4.4).

El comercio intracentroamericano (sin incluir a Belice) como proporción de las exportaciones totales tuvo un ligero descenso entre los períodos posterior

CUADRO 4.3

CENTROAMÉRICA

Participación relativa de las exportaciones de productos industriales de mediana y alta tecnología. 2000 Y 2010-2014 (porcentaje del total de exportaciones)

País	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Costa Rica	48,5	43,1	43,1	43,7	46,3	
El Salvador	7,5	13,2	12,5	13,1	12,7	12,8
Guatemala	15,0	14,5	13,3	14,8	14,9	14,3
Honduras	6,4	13,4	10,9	18,5		21,0
Nicaragua	2,9	2,6	2,2	11,1	13,6	12,7
Panamá	4,7	53,0	58,0	4,1	3,3	3,7
Centroamérica ^{a/}	25,0	31,6	33,2	23,2	25,1	14,5

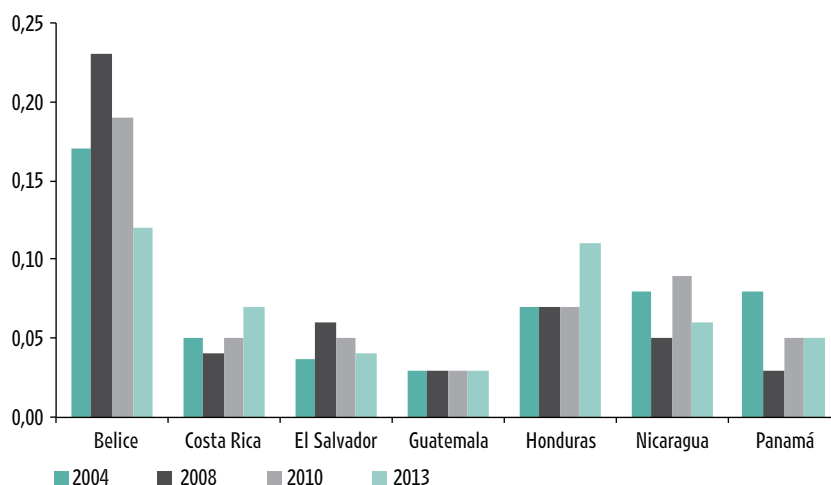
a/ El promedio centroamericano excluye en 2013 a Honduras y en 2014 a Costa Rica.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

GRÁFICO 4.6

CENTROAMÉRICA

Índice Herfindal-Hirschman^{a/} de diversificación de exportaciones. 2004-2013



a/ Cuanto más alto es el valor del índice, mayor es la concentración de las exportaciones. Si existe un solo producto de exportación, el valor del índice es 1.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

(28,5%) y anterior (30,8%) a la crisis. En la fase más álgida de esa coyuntura (2009) cayó levemente en términos absolutos, al igual que las exportaciones al resto del mundo, lo que sugiere que no tuvo un rol contracíclico de compensación de la caída del comercio extrarregional. No obstante, tampoco tuvo un papel procíclico, pues durante la crisis el mercado centroamericano mantuvo su

peso relativo en las exportaciones de los países (Fuentes y Cabrera, 2015).

Exportaciones de servicios se diversifican y crecen

De acuerdo con la Cepal, en Centroamérica y la República Dominicana predominan los servicios llamados “de contacto”⁷, que son los más bajos en la cadena de valor del sector, aunque los servi-

CUADRO 4.4

CENTROAMÉRICA

Participación relativa de las exportaciones hacia los principales**mercados.** 2000, 2005 y 2014
(porcentajes del total de exportaciones)

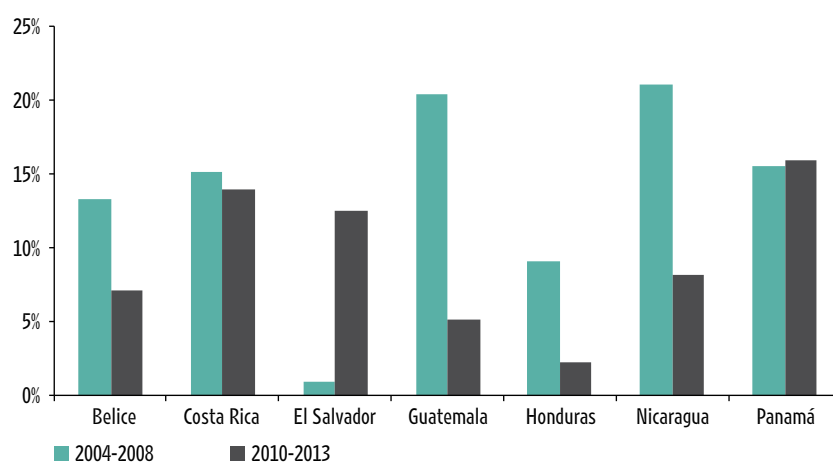
Año y socio comercial	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{a/}
2000						
Centroamérica	13,3	58,7	32,8	24,7	26,8	14,1
Estados Unidos	49,3	23,3	36,0	53,1	37,8	43,3
Unión Europea	21,6	11,4	11,6	14,0	22,4	22,9
2005						
Centroamérica	17,5	54,6	44,7	21,3	35,7	11,0
Estados Unidos	37,9	25,7	31,0	47,8	30,6	43,5
Unión Europea	17,2	9,1	5,5	19,2	13,1	28,2
2014						
Centroamérica	19,0	50,6	43,8	24,4	21,8	11,7
Estados Unidos	37,3	34,9	23,1	34,8	30,7	19,2
Unión Europea	17,8	4,1	8,0	21,7	8,9	26,1

a/ Las exportaciones de Panamá hacia Centroamérica incluyen a Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Estadísticas de Comercio (SEC) de Sieca-SICA.

GRÁFICO 4.7

CENTROAMÉRICA

Variación promedio de las exportaciones de servicios.2004-2008 y 2010-2013
(porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015a.

cios “compartidos”⁸, que les siguen en una posición superior en la cadena, han crecido significativamente en años recientes (Beteta y Moreno-Brid, 2014). Las exportaciones de servicios también tuvieron un menor dinamismo en el período de estudio, aunque con mayores asimetrías entre los países que en el rubro de bienes.

Las exportaciones de servicios de Panamá crecieron cerca de 16% entre 2010 y 2013, un ritmo similar al de 2004-2008. Costa Rica y El Salvador tuvieron tasas de expansión superiores al 12% en el período más reciente; en el caso salvadoreño ello se debió a las ventas externas de servicios financieros y a cargos por el

uso de la propiedad intelectual (pasaron de 1% a 12,5%). Nicaragua, Guatemala y Honduras tuvieron variaciones muy inferiores a las reportadas antes de la crisis. Los dos primeros países pasaron de ser los de mayor crecimiento entre 2004 y 2008, a los menos dinámicos entre 2010 y 2013 (gráfico 4.7).

El principal factor que evitó una contracción de las exportaciones de servicios en Panamá fue una notable expansión del turismo, pese al modesto crecimiento de la economía mundial. Ello hizo que después de 2011 el volumen de las divisas generadas por esa actividad superara en alrededor de 1.094 millones de dólares el monto recibido por Costa Rica (2.636 millones en 2014), que históricamente había tenido los mayores flujos en la región. En Honduras y Guatemala las tasas de crecimiento de las divisas generadas por los servicios se redujeron en forma drástica, de 9,1% a 2,3% y de 20,4% a 5,1%, respectivamente, entre los períodos analizados. Esta caída podría estar asociada a los crecientes niveles de violencia e inseguridad y, en el caso de Honduras, además, a las secuelas del golpe de Estado de 2009.

En este contexto, Panamá es la única nación del Istmo que tiene un alto superávit en las exportaciones de servicios de transporte, debido a las actividades del canal interoceánico. Este indicador se triplicó entre 2004 y 2013. En general, las exportaciones de servicios de este país se mantuvieron cerca del 15% del PIB entre los períodos de estudio; el nivel más alto en la región.

De igual forma, las remesas familiares han sido una fuente de divisas que ha permitido financiar las importaciones y mantener elevados niveles de consumo en los hogares receptores, sobre todo en los países que históricamente han tenido mayores migraciones y que, por ende, reciben altos flujos de este tipo de recursos (gráfico 4.8). Durante el período expansivo de 2004-2008, las remesas mostraron un notable crecimiento en toda la región, en especial en Honduras. Esa situación varió de modo sustancial en la fase contractiva de 2009, salvo para Nicaragua y Belice, que no reportaron disminución durante esa coyuntura.

A pesar de la menor participación

en el período 2010-2013 con respecto al quinquenio 2004-2008, las remesas siguieron siendo un factor clave para la estabilidad económica y el financiamiento de la balanza comercial. Durante la crisis la reducción se atribuyó al menor dinamismo de la economía de Estados Unidos, que provocó un aumento en la tasa de desempleo de los migrantes centroamericanos en ese país y limitó su capacidad para enviar dinero a la región. Es previsible, entonces, que la relativa recuperación de esa economía tienda a revertir la situación.

Los otros servicios (excluyendo turismo y transporte), que incluyen desde servicios educativos hasta *call centers*, han crecido en todos los países. Estos cambios reflejan un proceso de diversificación, aunque con diferencias. Se pueden identificar cuatro niveles de dinamismo: el primero es el de Costa Rica, principal exportador de estos servicios, con un acelerado crecimiento sobre todo a partir de 2009; le sigue El Salvador, que es el país con el segundo mayor peso relativo en el total de estas ventas externas; en tercer lugar se encuentran Nicaragua y Belice y, finalmente, el cuarto nivel corresponde a Guatemala, Panamá y Honduras, que tuvieron cierto grado de crecimiento durante el período 2010-2013, pero con valores mucho más bajos que el resto de los países (gráfico 4.9).

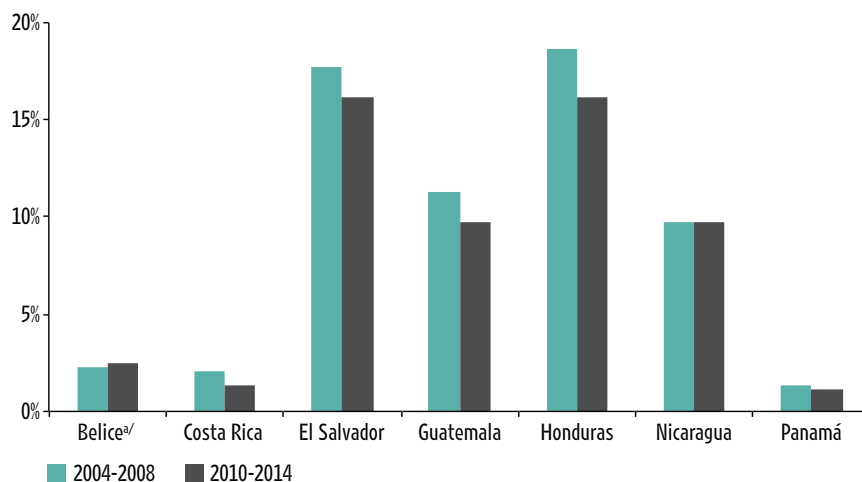
Mayores flujos pero menor dinamismo de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) hacia Centroamérica aumentó de 5.881,5 a 10.001,4 millones de dólares en los años 2010 a 2014, período durante el cual tendió a mantenerse en niveles superiores a los que tenía antes de la crisis de 2009. Sin embargo, su tasa de crecimiento perdió dinamismo, pues pasó del 29% a 19% entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013. Para el año 2014 Panamá fue el mayor receptor, con el 40% de la IED total de la región, seguido por Costa Rica con 23%. Por el contrario, Belice y El Salvador fueron los países que recibieron menos inversiones, con tan solo 2% del total para cada uno.

Como porcentaje del PIB, la IED de la región disminuyó levemente entre los

GRÁFICO 4.8

CENTROAMÉRICA

Remesas como porcentaje del PIB. 2004-2008 Y 2010-2013

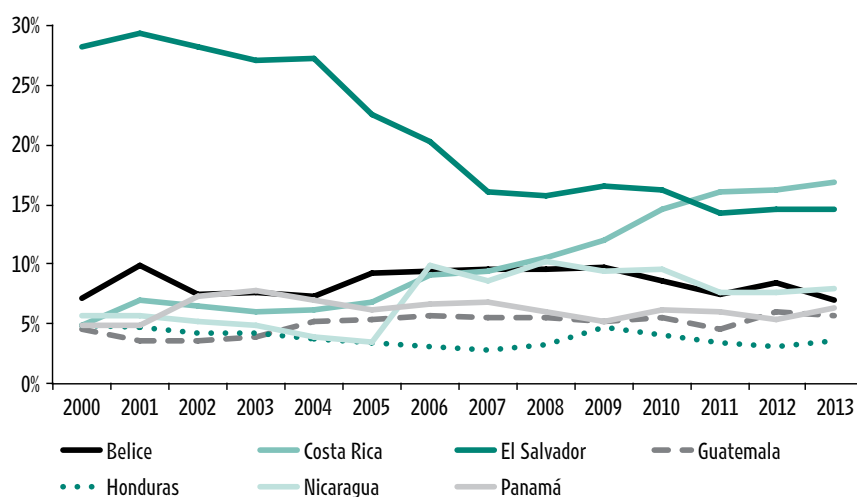
a/ Para el segundo período, los datos de Belice corresponden a 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2014.

GRÁFICO 4.9

CENTROAMÉRICA

Exportaciones de otros servicios, excluyendo transporte y turismo. 2000-2013
(porcentaje de las exportaciones totales)



Fuente: Elaboración propia a partir de Cepal, 2015a.

períodos analizados: 4,8% en 2004-2008 y 4,6% en 2010-2014. Este comportamiento es similar al observado en los países andinos, pero contrasta con el leve aumento que registraron el conjunto de América Latina y el Caribe y, especialmente, las naciones del Mercosur (gráfico 4.10). Según datos de CepalStat la IED de Centroamérica pasó de representar un 8,1% del total de América Latina y el Caribe durante los años 2004-2008 a un 6,2% en el período 2010-2014 (Cepal, 2015b). Sin embargo, como corresponde a economías pequeñas y abiertas, los flujos de IED como proporción del PIB han sido relativamente mayores en Panamá, Belice, Nicaragua, Honduras y Costa Rica que en otras regiones del continente, como el Mercosur, donde este indicador ha variado entre 1% y 3%⁹.

Cabe destacar que desde hace varias décadas ha venido creciendo la IED originada a lo interno de la región (inversiones translatinas), especialmente en los casos de Panamá y Costa Rica, países que según el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial ofrecen un buen clima de negocios (recuadro 4.1) y registran inversiones superiores a 150 millones de dólares por año cada uno.

Les siguen El Salvador, con la mitad de ese monto, y las demás naciones del Istmo, con cifras equivalentes a una cuarta parte. En Belice la inversión en el exterior es todavía incipiente (Fuentes y

Cabrera, 2015).

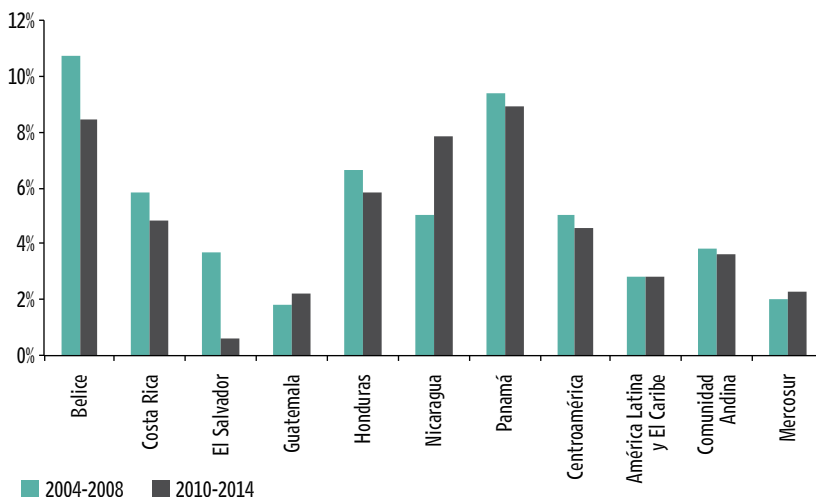
La ralentización de la IED en los países centroamericanos está en línea con la tendencia global. En 2014 los flujos mundiales de IED decrecieron un 7%,

GRÁFICO 4.10

CENTROAMÉRICA Y AMÉRICA LATINA

Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB.

2004-2008 Y 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

RECUADRO 4.1

Clima de negocios en Centroamérica

De acuerdo con el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial, dos de los tres países más competitivos en América Latina son centroamericanos: Panamá y Costa Rica, solo superados por Chile, que ostenta la primera posición. En el período 2015-2016 ocuparon los lugares 50 y 52, respectivamente, entre 144 naciones. Los demás países del Istmo se ubicaron entre las posiciones 78 y 108. Respecto a la medición del año anterior, la mayoría de países perdió entre uno (Panamá) y once puestos (El Salvador); Guatemala se mantuvo en la misma posición (88) y Honduras fue el único país que ascendió (doce puestos). Dos aspectos que favorecen el establecimiento de nuevos negocios son el tiempo y los costos asociados. Entre 2003 y 2015 en toda Centroamérica se logró disminuir en más de la mitad esos factores. El tiempo promedio pasó de 60 a

19 días y los costos del 77% al 34% del ingreso nacional bruto (INB) per cápita. Panamá es el país mejor posicionado en ambos indicadores, en tanto que Belice es el de mayor lentitud en los trámites (43 días) y Nicaragua el que resulta más caro para instalar una empresa (72% del INB per cápita).

En los ámbitos impositivo y de acceso al crédito no ha habido cambios relevantes. De acuerdo con el Banco Mundial, entre 2000 y 2015, tanto los impuestos a las actividades comerciales como el crédito al sector privado se mantuvieron casi constantes, pero con grandes diferencias entre los países. En 2015, la proporción de crédito al sector privado de Panamá fue cerca del doble que el promedio del resto de la región. En materia de fiscalidad sobresalen los casos de Costa Rica y Nicaragua, donde las empresas deben destinar al pago de impuestos y contribu-

ciones obligatorias —después de justificar las exenciones y deducciones permitidas por ley— el 58% y el 64% de sus utilidades, respectivamente. En los demás países el impuesto a las utilidades es cercano al 40%.

Finalmente, el indicador de densidad de nuevas empresas que calcula el Banco Mundial evidencia que en 2012 Panamá fue el país donde más se establecieron nuevos negocios, 14 por cada mil personas en edad productiva (15 a 64 años), mientras que en El Salvador y Guatemala el indicador fue de apenas 0,5. Llama la atención la fuerte caída en la densidad de nuevas empresas de Costa Rica, que pasó de 14,6 a 3,5 entre 2006 y 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2014 y Foro Económico Mundial, 2014.

pero con diferencias significativas entre los dirigidos a las economías desarrolladas y en desarrollo. Mientras en las primeras se redujeron un 14%, en las segundas se incrementaron un 4%. La disminución de la IED recibida por América Latina y el Caribe (16%) y África (2%) fue compensada por un aumento sustancial de la dirigida a los países en desarrollo de Asia (15%; Cepal, 2015b).

Los servicios absorben más de la mitad de los flujos de IED

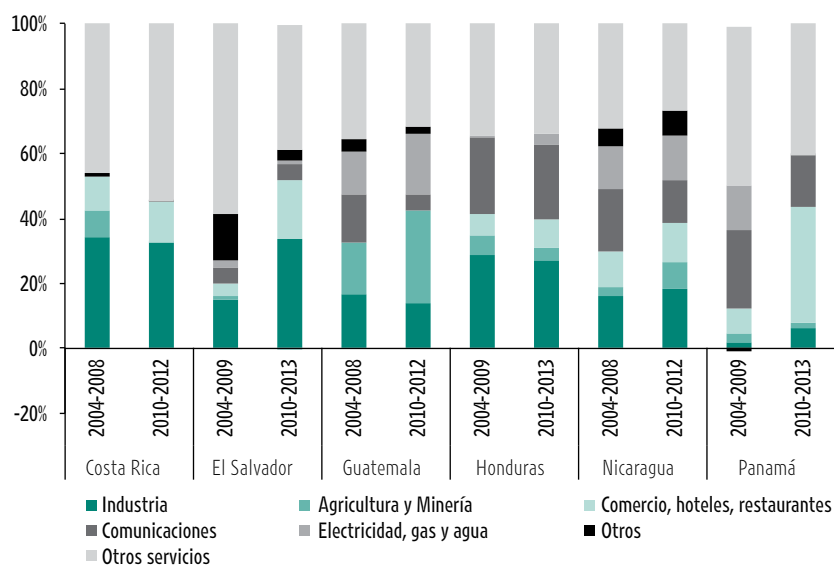
En los últimos años la IED se ha concentrado en los servicios privados, que incluyen intermediación financiera y actividades inmobiliarias, seguidos por la industria. Dos cambios llaman la atención al comparar los períodos previo y posterior a la crisis. Primero, en Panamá aumentó fuertemente la inversión en comercio, hoteles y restaurantes, lo cual puede asociarse a la expansión del turismo. Segundo, la inversión en agricultura y minería tuvo un notable incremento en Guatemala y, en menor medida, en Nicaragua. Estos casos contrastan con el de Costa Rica, donde la decisión de no autorizar explotaciones mineras hizo que las inversiones en este sector disminuyeran durante el período 2010-2012, luego del conflicto que generó esa decisión, y además hay una severa caída en la industria, como resultado del cierre parcial de operaciones de la firma Intel. Por último destaca el crecimiento de las inversiones del sector industrial en El Salvador (gráfico 4.11).

Los principales cambios de estrategia de los países para atraer inversiones tienen que ver con beneficios fiscales, alianzas público-privadas y nuevas concesiones de carácter territorial. En primer lugar, por disposición de la Organización Mundial de Comercio las naciones de renta media como Guatemala, El Salvador y Costa Rica deben aprobar esquemas de incentivos que, al fomentar las exportaciones, no discriminen otras actividades productivas. En segundo término, se ha apostado por impulsar las alianzas público-privadas. El Salvador aprobó una ley para favorecerlas y regularlas en 2013. Guatemala lo hizo en 2010 y estableció una agencia de promoción de inversiones público-privadas, pero debido a la demora en el trámite del reglamento respectivo,

GRÁFICO 4.11

CENTROAMÉRICA

Inversión extranjera directa por sector de destino. (porcentajes)



Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de los bancos centrales de cada país.

tanto la aplicación de la ley como las actividades de la agencia no iniciaron sino hasta el 2011.

Finalmente cabe reseñar dos iniciativas polémicas que han tenido lugar en Honduras y Nicaragua. En 2013 en Honduras se autorizó al Estado a ceder una parte de su territorio para el establecimiento de “zonas de empleo y desarrollo económico” (ZEDE), las cuales podrán promulgar su propia normativa y políticas, incluidas las relacionadas con la recaudación y administración de impuestos, además podrán contar con tribunales autónomos e independientes, con competencia exclusiva dentro de su circunscripción¹⁰. Y en Nicaragua ese mismo año el Gobierno entregó en concesión a la empresa china HKND, hasta por un siglo, la construcción y administración de un canal interoceánico.

Menor déficit comercial y flujos de IED mantienen estable el saldo de la cuenta corriente

Pese al menor dinamismo de la IED en los años poscrisis, este rubro determina el saldo de la cuenta de capitales. En el período 2004-2008 representó el 71,7% de los ingresos netos de capital (saldo

de la cuenta financiera y de capital) y el 66% en 2010-2014. Además, en algunos casos también aumentaron los ingresos derivados de un mayor endeudamiento privado en el exterior, a lo cual se agregó una creciente inversión de cartera. Como se verá más adelante, estos movimientos contribuyeron a la apreciación (real) de los tipos de cambio en varios países.

Asimismo, la IED es relevante como mecanismo de financiamiento de la cuenta corriente. Un indicador útil para analizar la estabilidad se obtiene al comparar los saldos de esta cuenta con los montos de IED, en relación con otros tipos de capitales que pueden ser más volátiles o transitorios. Si la IED representa un alto porcentaje de la cuenta corriente, se puede asociar a una menor vulnerabilidad, ya que, en comparación con otros flujos de recursos, es más difícil que salga del país.

Entre 2010 y 2014 la IED representó, para el promedio de la región, alrededor del 77,6% del déficit de la cuenta corriente (gráfico 4.12), lo cual muestra que los montos de inversión son más que suficientes para cubrir ese desbalance. Sin embargo, hay países donde la proporción es menor y, por lo tanto, existe una

mayor vulnerabilidad externa, de carácter financiero, puesto que la atención del déficit de la cuenta corriente depende más de otros tipos de capitales (de corto plazo o transitorios). Tales son los casos de Nicaragua (72%) y, especialmente, El Salvador (10,1%).

Si bien los flujos de IED en alguna medida garantizan la estabilidad de las cuentas externas, la menor vulnerabilidad de la región también se asocia a una mejora en el saldo de la cuenta corriente. Entre los períodos de análisis el déficit de esta última pasó de 7,7% a 6,6% del PIB, gracias a la reducción del déficit comercial, resultado a su vez de la combinación de un descenso de las importaciones y una contracción relativamente menor de las exportaciones, aunque con variaciones entre países (gráfico 4.13). Solo en Panamá se deterioró la balanza comercial, debido al fuerte aumento de las importaciones generado por las altas tasas de crecimiento económico e inversión pública y privada. En las demás naciones la mejora de la cuenta comercial se debió más a la contención de las importaciones (Belice, Guatemala, Costa Rica y Honduras), favorecida por la caída de las remesas y un menor crecimiento económico, que a la disminución de las exportaciones, aunque en Nicaragua estas últimas han tenido un notable dinamismo en los últimos años.

En Nicaragua el deterioro de la balanza comercial estuvo asociado a un fuerte incremento de las importaciones, lo que generó que el déficit fuera mayor al de los demás socios del denominado CA-4 (Guatemala, Honduras y El Salvador). Como proporción del PIB, en el período 2010-2013 las importaciones de este país fueron las terceras más altas de la región (66%), después de Honduras (68,3%) y Panamá (73,4%).

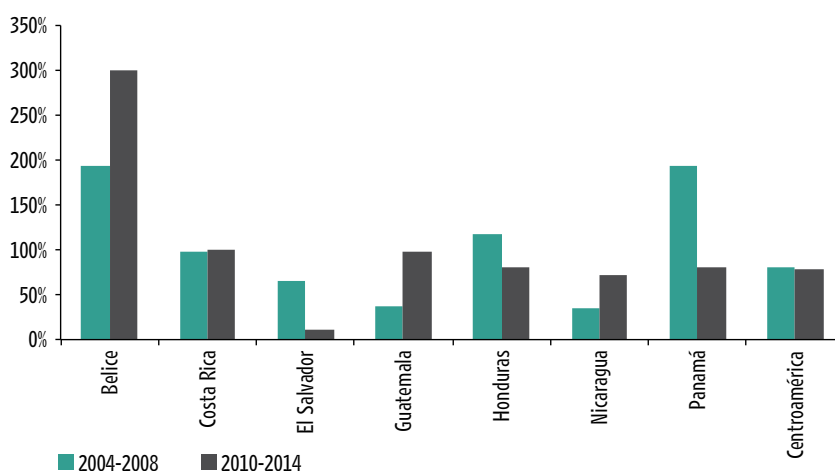
La alta propensión a importar, sin un aumento equivalente de las exportaciones, podría conducir al deterioro de la balanza comercial de la región, lo que a su vez pondría en riesgo la estabilidad actual de la cuenta corriente en la medida que se acelere el crecimiento económico, tal como ha ocurrido en Panamá¹¹.

Pese a la favorable evolución de la cuenta comercial, la cuenta de rentas se deterioró, pero no hasta el punto de revertir

GRÁFICO 4.12

CENTROAMÉRICA

Déficit promedio de la cuenta corriente cubierto con inversión extranjera directa. 2004-2008 y 2010-2014
(porcentajes)

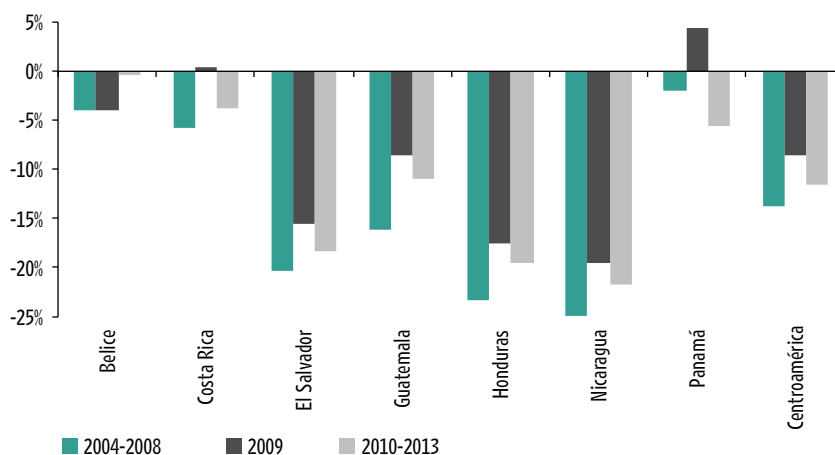


Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

GRÁFICO 4.13

CENTROAMÉRICA

Evolución del saldo de la balanza comercial. 2004-2013
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015a.

la mejora de la cuenta corriente en su conjunto. El saldo negativo de la cuenta de rentas aumentó en todos los países, lo cual significa que cada vez son mayores las rentas pagadas por IED que las

recibidas por inversiones de la región en el extranjero, señal del débil anclaje o encadenamiento que tiene la IED en el Istmo. Según Beteta y Moreno-Brid (2014), en Centroamérica este factor

ha adquirido un peso relativo bastante mayor que en el resto de América Latina. El pago de rentas de capital ha cobrado especial relevancia en Belice, Panamá y Honduras, los países que recibieron mayores flujos de IED como proporción del PIB entre 2004 y 2008¹².

Creciente aunque diferenciado endeudamiento externo del sector privado

Otro tipo de recursos que contribuyen a financiar el déficit de la cuenta corriente es el crédito, público y privado, el cual tuvo un comportamiento positivo y más estable entre 2010 y 2013 que en el período anterior (2004-2008). Nicaragua registra el mayor crecimiento, con flujos equivalentes al 7% de su PIB en los últimos años, seguido por Panamá (2,7%), El Salvador (2,2%) y Guatemala (1,8%). En el caso nicaragüense, la obtención de créditos por la vía de la alianza Petrocaribe podría explicar la mayor disponibilidad de recursos externos, mientras que en las otras tres naciones sería el resultado de préstamos tanto privados como públicos (Fuentes y Cabrera, 2015).

Durante el período poscrisis (2010-2013) se expandió el crédito privado, el cual provino –en alguna medida– de entidades bancarias, pero principalmente de compañías que colocaron bonos en el exterior. Aunque esta modalidad se utiliza en América Latina, es novedoso que se esté empleando en Centroamérica y el Caribe (Cepal, 2013). En casi todos los países la creciente deuda externa privada se refleja en fuertes ingresos de capital, resultantes del acceso de las empresas a mercados internacionales que operan con tasas de interés bajas. Por ejemplo, en Nicaragua, el costo del endeudamiento privado en el sistema financiero local es más elevado que en el exterior.

Como complemento del crédito, las inversiones de cartera¹³ también han generado importantes flujos de recursos hacia la región, pues su saldo neto fue positivo y creciente entre 2010-2013, en contraste con el período 2004-2008. Ello es notable en Honduras, El Salvador, Guatemala y, especialmente, Costa Rica, que parece haberse constituido en un destino atractivo para inversionistas institucionales externos (gráfico 4.14).

Dado que estas inversiones son de corto plazo y más volátiles que otros tipos de capitales, implican nuevos desafíos macroprudenciales y de política cambiaria, sobre todo cuando la rigidez del tipo de cambio favorece movimientos especulativos.

Menos recursos se quedan en la región: bajan transferencias recibidas y aumentan rentas pagadas al exterior

Los vínculos de Centroamérica con el resto del mundo repercuten en los indicadores de crecimiento. En especial, se genera una dinámica de flujos monetarios que se reparten entre la economía local y el exterior. Una forma de medir esa distribución de recursos a nivel macroeconómico es la comparación entre el crecimiento del ingreso nacional disponible (IND) y del PIB.

El IND de un país incluye los ingresos que recibe su población, independientemente de dónde se generen, y excluye los que son pagados a agentes económicos que no residen allí. El PIB, en cambio, refleja el valor monetario total de los bienes y servicios producidos en el territorio, sin importar si se distribuye a agentes nacionales o extranjeros. En Centroamérica existen divergencias

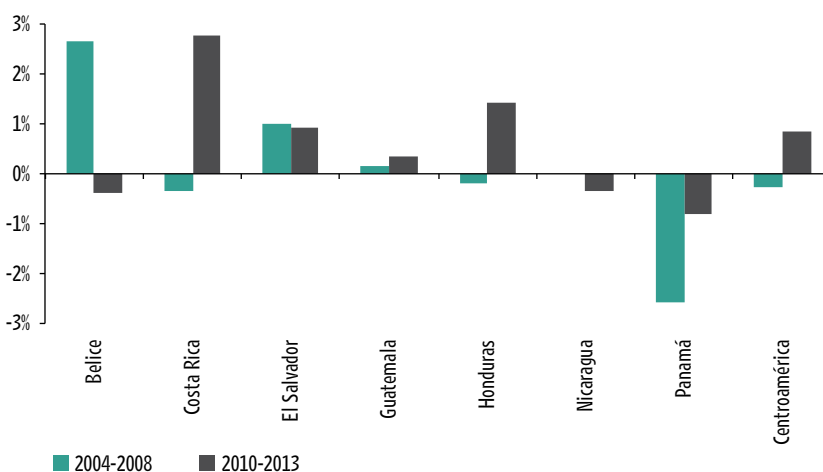
entre estos dos indicadores, sobre todo porque el IND incluye los saldos netos de transferencias (en especial las remesas) y el pago de factores externos (que en el Istmo consisten básicamente en el pago a rentas de capital). Además, el ingreso nacional se reduce, en comparación con el PIB, cuando los precios pagados por las importaciones aumentan más que los precios de las exportaciones (lo que se conoce como deterioro de los términos de intercambio). Cuando la diferencia entre el IND y el PIB es positiva, implica que en el país se queda más dinero del que se genera, producto en su mayor parte de las transferencias recibidas por la población local que realiza actividades en el exterior.

En la región la diferencia entre ambos indicadores genera dos grupos: uno constituido por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde el IND supera al PIB, debido principalmente a las transferencias recibidas, y el otro conformado por Costa Rica y Panamá, donde el pago neto de factores supera las transferencias recibidas y hace que en esos países se queden menos recursos que los que se producen. Esto último es consistente con el mayor dinamismo de la IED y su débil encadenamiento con la industria local.

GRÁFICO 4.14

CENTROAMÉRICA

Inversión de cartera en relación con el PIB. 2004-2008 y 2010-2013
(porcentaje del PIB)



Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

Entre los períodos de estudio, en el grupo que tiene un saldo positivo el IND se mantuvo por encima del PIB, pero la diferencia se redujo en dos puntos del PIB (promedio para los cuatro países; gráfico 4.15). Esto era previsible, dada la caída de las transferencias enviadas desde el exterior, por efecto de la crisis internacional. Por ejemplo, en promedio las transferencias netas cayeron 1,4 puntos porcentuales en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En el grupo donde el IND es menor al PIB la brecha aumentó, es decir, cada vez son más los recursos que salen de la economía como resultado del dinamismo de la IED, que se refleja en el pago neto de factores que hacen las multinacionales a sus casas matrices en el extranjero. En este grupo, el mayor cambio se dio en Costa Rica, donde el pago neto de factores aumentó de 1,7% del PIB a 2,5%.

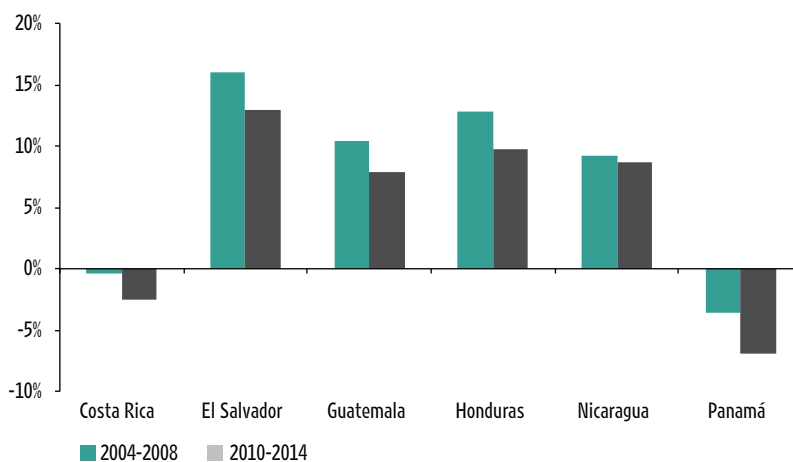
Rentas de capital y remuneraciones, principales componentes del ingreso

Otra forma de aproximarse a la distribución de los recursos generados en la economía, medidos por el PIB, es el análisis de los componentes del ingreso. Desde esta perspectiva en Centroamérica hay dos perfiles. El primero agrupa a Panamá y Guatemala, donde la mayor parte del dinamismo económico se explica por el comportamiento de los excedentes de explotación (ganancias asociadas a la rentabilidad del capital). Y en el segundo están todos los demás países, donde las remuneraciones fueron las que impulsaron el crecimiento entre 2010 y 2013.

Como ya se mencionó, en los años poscrisis el crecimiento del PIB fue modesto, con las excepciones de Panamá y, en cierta medida, Nicaragua. En estos países, los componentes del PIB medidos por los ingresos tuvieron tasas de expansión mayores que en el período 2004-2008. En Panamá las remuneraciones crecieron 0,8 puntos más que en los años precrisis y el excedente de explotación lo hizo en 0,1 puntos, lo que puede estar asociado a la creciente importancia del sector de construcción como generador de empleo e ingresos fiscales. En Nicaragua, por el contrario, el excedente de explotación

GRÁFICO 4.15
CENTROAMÉRICA

Brecha entre el IND y el PIB^{a/}. 2004-2008 y 2010-2014
(porcentaje del PIB)



a/ PIB e IND a precios constantes de 2010.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

fue el que más varió, pues su crecimiento pasó de 1% a 1,4%, mientras que las remuneraciones, aunque con tasas mayores, tuvieron un cambio pequeño, de 2,4% en 2004-2008 a 2,5% en 2010-2013, lo que, en principio, significa que en el segundo período el sector empresarial fue el principal beneficiario del dinamismo económico. No obstante, en este caso hay algunos matices importantes, relacionados con el aumento de la proporción del ingreso captada por los trabajadores por cuenta propia o en pequeñas empresas, y en la proporción del crecimiento que se destinó al pago de impuestos (gráfico 4.16).

En Honduras y Guatemala, países que tuvieron las menores tasas de crecimiento en el segundo período, la contracción se dio tanto en la masa salarial como en las rentas de capital. En Honduras la desaceleración fue mayor, sobre todo en el componente de salarios.

Mejoran salarios reales, pero persiste baja productividad y se desacelera la creación de empleo

Después de la crisis de 2009, Centroamérica logró cierta recuperación en su crecimiento económico, pero no

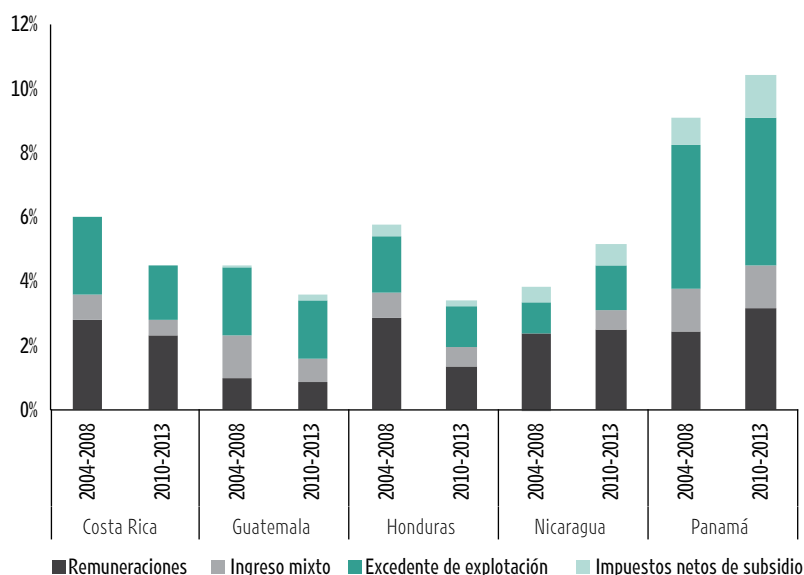
en su capacidad para generar empleo. Con excepción de Panamá y El Salvador, en todo el Istmo aumentó el desempleo entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013. Pese a ello, los salarios recobraron poder adquisitivo y en casi todos los países el sector formal mostró mayor dinamismo en la creación de puestos de trabajo, salvo en los casos de El Salvador y Honduras¹⁴.

En esta materia, los principales desafíos de la región son, además de mejorar la capacidad para generar empleo, reducir las brechas a lo interno de los países. Las disparidades se dan en tres ámbitos: en las remuneraciones, en el acceso al mercado para algunos grupos y en la productividad según sectores. Elevar la productividad es una tarea estratégica para potenciar el crecimiento económico y el desarrollo en las próximas décadas, habida cuenta del proceso de transición demográfica que vive Centroamérica (tema que se analiza en el capítulo 2 de este Informe) y la disponibilidad de recursos humanos ociosos o subutilizados. Esto se constata al observar que en la mayoría de los países la población joven (15 a 24 años) tiene problemas para obtener empleo, y que además una mayor

GRÁFICO 4.16

CENTROAMÉRICA

Estructura del crecimiento según componentes del PIB en el rubro de ingresos. 2004-2008 y 2010-2013
(porcentajes)

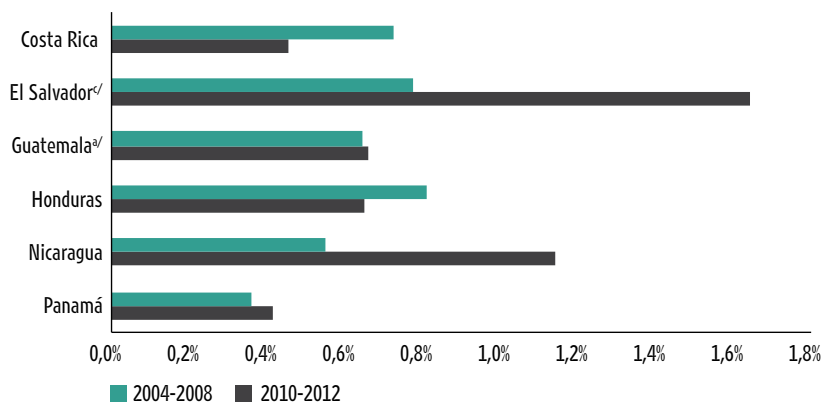


Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal, el Banco Central de Honduras, la Contraloría General de la República de Panamá y el Banco de Guatemala.

GRÁFICO 4.17

CENTROAMÉRICA

Crecimiento del empleo en relación con el crecimiento del PIB^{a/}. 2004-2008 y 2010-2013
(porcentajes)



a/ Para Guatemala y El Salvador el primer período abarca los años 2004 a 2010 y 2005 a 2008, respectivamente. Los valores muestran cuánto creció el empleo por cada punto de aumento del PIB.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal y los institutos de Estadística de los países.

escolaridad aún no es una garantía para encontrar trabajo en al menos tres de las siete naciones del Istmo.

Nicaragua y El Salvador con mayor capacidad para generar empleo

El menor crecimiento económico durante el período 2010-2013 provocó una caída en la creación de puestos de trabajo en relación con los años 2004-2008, con excepción de Nicaragua y El Salvador.

En El Salvador, pese a que el dinamismo económico se mantuvo bajo, el empleo aumentó¹⁵, lo mismo que en Nicaragua, aunque en este caso sobre la base de una tasa de crecimiento mayor. Mientras tanto en Panamá, como era de esperar en una economía en expansión, el empleo se siguió incrementando, pero a un ritmo mucho menor que el del crecimiento económico¹⁶.

Entre 2010 y 2013, tanto en Nicaragua como en El Salvador la generación de puestos de trabajo aumentó, en promedio, más que la producción: por cada punto de crecimiento del PIB el empleo creció 1,1 y 1,6 puntos, respectivamente. En contraste, en Panamá la relación fue de 0,4 (gráfico 4.17). En Costa Rica y Honduras, el indicador bajó de 0,7 y 0,8 en el período precrisis, a 0,5 y 0,7 en la etapa posterior a esa coyuntura.

En Costa Rica y Honduras la tasa de crecimiento del empleo cayó a la mitad, pese a que la pérdida de dinamismo económico no fue tan severa. En Guatemala, el descenso en la creación de empleo además fue acompañado de menores tasas de participación laboral¹⁷, que se redujeron de 64,8% a 62,6% entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013. Este fenómeno también se observó en Costa Rica, donde el indicador pasó de 62,5% a 61,5%¹⁸. En los demás países las tasas de participación aumentaron.

Mayor crecimiento del empleo formal en la etapa poscrisis

Los mercados laborales de la región son mayoritariamente informales. De acuerdo con la OIT (2013b), el 61,5% de la población ocupada no agrícola en Centroamérica y República Dominicana (9,3 millones de personas) trabaja en la informalidad¹⁹. La incidencia más alta

se da en Guatemala (77%), seguido por Nicaragua (75%), Honduras (72%), El Salvador (66%), República Dominicana (48%), Panamá (43%) y Costa Rica (36%). Durante la etapa poscrisis en El Salvador y Honduras el crecimiento del empleo se ha concentrado en el sector informal. En contraste, en Panamá, Guatemala y Costa Rica se ha dado con predominio del sector formal.

Durante la etapa poscrisis el empleo formal creció más que el informal en Guatemala²⁰. Panamá tuvo el mayor incremento de los puestos de trabajo formal en este período, seguido por Costa Rica. Honduras se apartó de los demás países debido a que sufrió una contracción en la creación de empleo entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013 y además el crecimiento fue mayor en el sector informal. En El Salvador y Honduras aumentó la generación de empleos entre 2010 y 2013, pero estos fueron sobre todo informales (gráfico 4.18).

Brechas laborales afectan más a las mujeres y a los jóvenes

En 2013 la población económicamente activa (PEA) de Centroamérica estuvo conformada por aproximadamente veinte millones de personas. En ese año la tasa de desempleo abierto fue del 5,5%, un punto porcentual menor a la de 2012. Desde la crisis de 2009 se observa una tendencia a la baja. Durante la última década, la tasa de desempleo promedio de Centroamérica se ha mantenido cercana al promedio mundial, menor que la de América Latina y el Caribe y menor que el promedio de los países de la OCDE (PEN, 2014).

Con respecto al desempleo existen importantes asimetrías a lo interno de la región. Mientras Belice y Costa Rica registran tasas superiores al promedio, 11,1% y 8,5%, respectivamente, en Guatemala y Honduras el problema es mucho menor (2,8% y 3,9%, en cada caso). Entre 2000 y 2014, en Belice, Costa Rica y Guatemala se deterioraron las oportunidades de empleo. Por el contrario, en El Salvador y sobre todo en Nicaragua y Panamá el desempleo disminuyó, mientras que en Honduras se mantuvo constante.

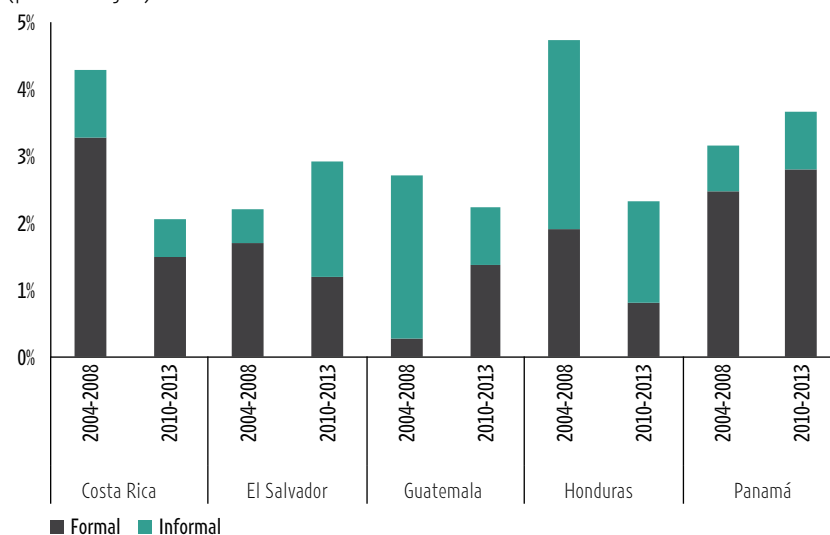
Si bien en esta materia la región ha

GRÁFICO 4.18

CENTROAMÉRICA

Crecimiento del empleo según condición de formalidad.

2004-2008^{a/} y 2010-2013
(porcentajes)



a/ Para Guatemala y El Salvador el primer período abarca los años 2004 a 2010 y 2005 a 2008, respectivamente.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal y los institutos de Estadística de los países.

logrado mejoras con respecto a las naciones desarrolladas de la OCDE, debe tenerse en cuenta que en contextos de alta informalidad un indicador aun más importante es el subempleo, que refiere a la calidad de la inserción laboral²¹. De acuerdo con datos del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (Sialc), en los años poscrisis (2010-2013) este fenómeno –medido por la insuficiencia de horas trabajadas– mostró una tendencia creciente en Costa Rica (11,2% en promedio) y Honduras (10,4%). Por el contrario, en Guatemala la tendencia fue a la baja, pero sobre la base de una tasa alta; pasó de 21% a 13%. El Salvador y Panamá registraron 5,5% y 2,1%, respectivamente, valores que no representan cambios significativos.

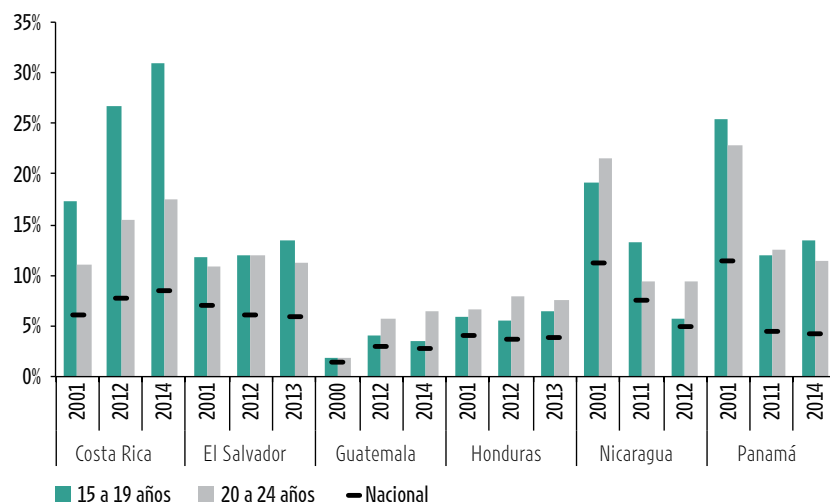
Las oportunidades de trabajo tampoco se distribuyen equitativamente. Los jóvenes de 15 a 24 años son los que enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral y sus tasas de desempleo duplican o triplican los promedios nacionales. El problema es más severo para el grupo de 15 a 19 años en Costa Rica, El

Salvador y Panamá, mientras que en el resto del Istmo se agudiza para el de 20 a 24 años (gráfico 4.19). Esta situación confirma los hallazgos del estudio elaborado para este Informe, sobre la exclusión social de las y los jóvenes de 15 a 24 años (véase el capítulo 8). Por su falta de experiencia y baja calificación –ya que la mayoría abandona el sistema educativo– les resulta difícil encontrar trabajo (están desempleados) y aquellos que lo consiguen, lo hacen en empleos informales y mal remunerados.

Esta desventaja de los jóvenes se profundizó después de la crisis. La diferencia entre la tasa de desempleo a nivel nacional y la de las personas de entre 15 y 24 años, que en el período 2004-2008 era de 5,5 puntos (6,1% versus 11,6%), aumentó a 6,6% entre 2010 y 2013. Belice y Costa Rica registraron los valores más altos, tanto en el desempleo de los jóvenes como en la ampliación de la brecha luego de la crisis. Por el contrario, en Panamá se redujo la diferencia en la etapa de recuperación, aunque el desempleo de este grupo se mantuvo por encima del promedio nacional (cuadro 4.5).

GRÁFICO 4.19

CENTROAMÉRICA

Tasa de desempleo nacional y por grupos de edad.CIRCA 2000, 2012 Y 2014
(porcentajes)

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

CUADRO 4.5

CENTROAMÉRICA

**Diferencia entre la tasa de desempleo juvenil
y la tasa de desempleo nacional^{a/}. 2004-2008 y 2010-2013**
(puntos porcentuales)

País	2004-2008	2010-2013	Variación entre los períodos
Belice	7,5	13,1	5,6
Costa Rica	7,5	10,1	2,7
El Salvador	5,0	5,8	0,7
Guatemala	1,6	2,4	0,7
Honduras	2,7	3,7	0,9
Nicaragua	3,4	3,9	0,5
Panamá	10,7	7,0	-3,7
Centroamérica	5,5	6,6	1,1

a/ La tasa de desempleo se define como la proporción de la fuerza laboral que está sin trabajo, pero se encuentra disponible y buscando uno. La diferencia se calcula como la resta del desempleo juvenil (personas entre 15 y 24 años) y el desempleo nacional. Algunos países carecen de información en algunos años, por lo que la Unidad de Tendencias del Empleo de la OIT realiza las estimaciones para completar los datos en todos los países. Además, hay dificultades de comparabilidad debido a diferencias en las fuentes de medición entre países.

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de la OIT, 2015.

La escolaridad ha mostrado tener una relación positiva con el acceso al mercado laboral y el ingreso recibido. Contar con un alto nivel educativo, esto es, un posgrado o algún nivel de formación universitaria, reduce la posibilidad de estar desempleado en la mayoría de los países. Sin embargo, algunas economías aún no logran que este factor sea una ventaja.

El mercado laboral de Costa Rica es el que más demanda recursos humanos calificados, pues las tasas de desempleo de las personas con los grados académicos antes mencionados son 4,5 y 6,5 puntos porcentuales menores que el promedio nacional. El desempleo también disminuye en El Salvador para ambos niveles (1,1 y 0,8 puntos), mientras que en Panamá (2,6) y Nicaragua (4,5) esta ventaja solo la tienen quienes cuentan con un posgrado (gráfico 4.20).

En contraste, en Guatemala para el caso del posgrado y en Honduras y Nicaragua para el nivel universitario, el desempleo aumenta entre 1 y 3,4 puntos porcentuales. En estos países las oportunidades laborales tienden a ser mayores para las personas menos calificadas, lo que es consistente con la estrategia de fomento de sectores productivos de bajo valor agregado: la tasa de desempleo para quienes tienen primaria completa o menos es entre 0,7 y 2,9 puntos porcentuales menor al promedio nacional.

Estas cifras confirman dos problemas estructurales de la mayoría de los mercados laborales de Centroamérica: la desarticulación entre la oferta y la demanda, y la concentración de los sistemas productivos en actividades de escaso valor agregado y baja productividad, temas que se abordan en otros apartados de este capítulo.

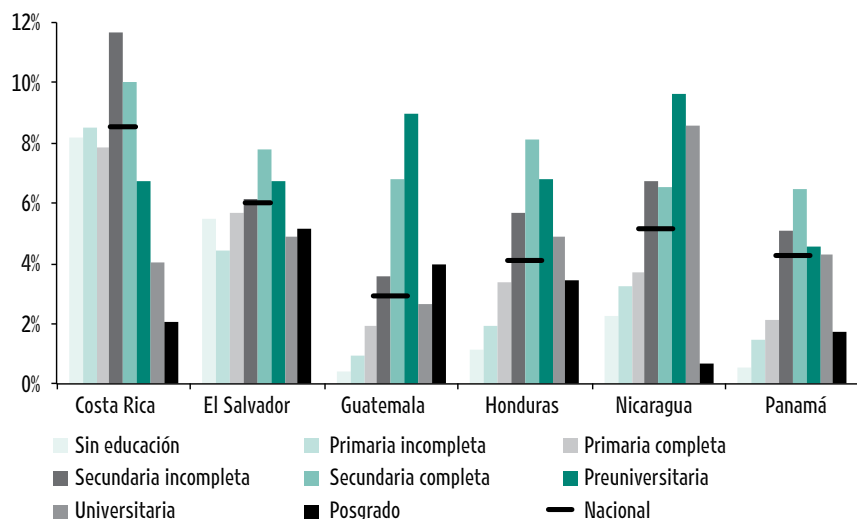
Finalmente, cabe destacar que en todos los países contar con algún nivel de educación secundaria no favorece la inserción laboral, pues las personas con esa escolaridad tienden a enfrentar las mayores tasas de desempleo.

El sexo determina otra brecha en los mercados de trabajo de la región. En 2013, la participación laboral de las mujeres fue del 40%. Además, en ese mismo año mientras el desempleo masculino fue de 4,8%, el femenino ascendió a 7,2%. Esta situación es similar en todos los

GRÁFICO 4.20

CENTROAMÉRICA

Tasa de desempleo abierto, según nivel educativo. 2014
(porcentajes)



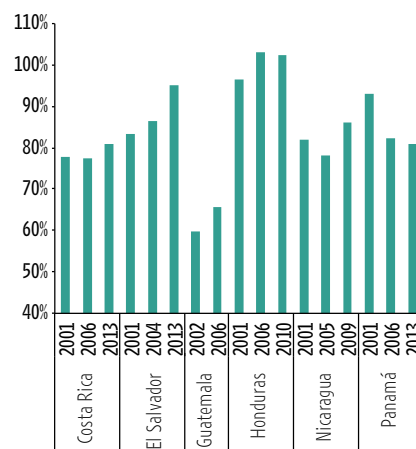
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país.

GRÁFICO 4.21

CENTROAMÉRICA

Brecha del ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres.

CIRCA 2001, 2006 Y 2013
(porcentajes)

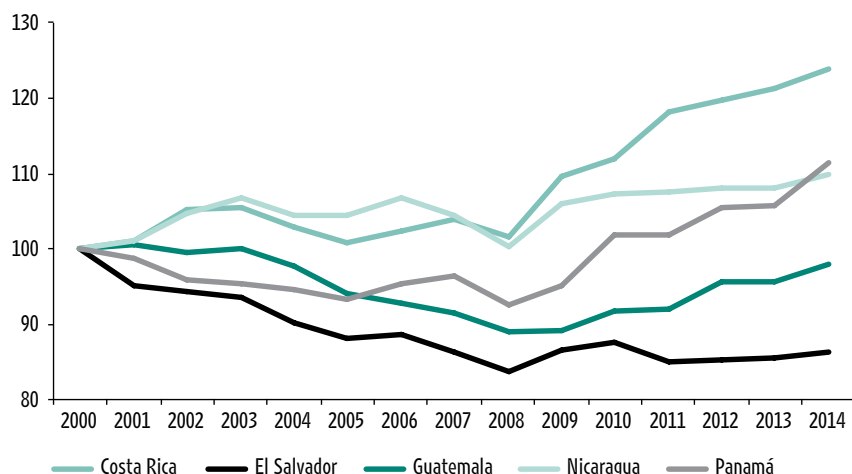


Fuente: Elaboración propia con datos de CepalStat.

GRÁFICO 4.22

CENTROAMÉRICA

Evolución del índice del salario medio real anual. 2000-2014
(año base 2000=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de CepalStat.

países, excepto en El Salvador donde la relación es inversa. Las mayores brechas de desempleo entre sexos se dan en Belice y Costa Rica, en ese orden. Sin embargo, la diferencia más grave y evidente se da en

las remuneraciones: en promedio, el salario que reciben las mujeres es entre 5% (El Salvador) y 35% (Guatemala) menor que el de los hombres (gráfico 4.21).

Salarios reales se recuperaron luego de la crisis, pero no mejoró la productividad

Las cifras del sector formal de Centroamérica, que corresponde a las y los trabajadores que cotizan en los sistemas de seguridad social, indican que entre 2004 y 2008 los salarios promedio se mantuvieron sin cambios en términos reales, excepto en El Salvador y Guatemala, donde su poder adquisitivo se deterioró. No obstante, en el período posterior (2009-2014) hubo dos trayectorias divergentes. Por una parte, en Costa Rica, Panamá y Nicaragua, los salarios reales promedio aumentaron y superaron los niveles de 2004 en 20%, 18% y 5%, respectivamente. En contraste, en El Salvador y Guatemala los salarios del sector formal fueron menores que en 2004, aunque en Guatemala se observa una tendencia a la recuperación (gráfico 4.22).

Tal como plantea el *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013* (OIT, 2013a), es necesario que las políticas públicas promuevan una mayor conexión entre las mejoras en la productividad laboral y el crecimiento de los salarios. La existencia de grandes excedentes en cuenta corriente en algunos países sugiere que hay espacio

para estrechar ese vínculo y, por esa vía, estimular la demanda interna. No obstante, en las naciones en desarrollo, como las centroamericanas, el cálculo del producto por trabajador²² suele subestimar el incremento de la productividad, pues considera únicamente a los asalariados y el 50% o más de los ocupados no lo son.

Según estimaciones basadas en datos de la Cepal, la productividad por trabajador de Centroamérica está por debajo del promedio de América Latina, que en 2010 era de unos 30.000 dólares. Panamá y Costa Rica son los que más se le acercan, con niveles superiores a 20.000 dólares. El resto de países está lejos de alcanzar el promedio: en Guatemala y El Salvador el PIB por trabajador ronda los 8.500 dólares y en Nicaragua y Honduras es de 3.500 y 5.000 dólares, respectivamente (gráfico 4.23).

Las disparidades a lo interno de la región también se evidencian en las tasas de crecimiento de la productividad, sobre todo después de la crisis de 2008-2009. Aunque Costa Rica y Panamá tienen niveles muy similares de producto por trabajador, en el segundo país la tasa de

crecimiento anual de ese indicador triplicó la del primero (2,5% contra 6,3%) en el período 2004-2013. Guatemala, cuya productividad es semejante a la de El Salvador, registró un leve aumento (1%), mientras que este último país, junto con Honduras y Nicaragua, mantuvo valores comparables a los de 2004.

Estabilidad monetaria y financiera

En el período 2010-2013, la reducción de los precios de los alimentos y los combustibles, un clima de moderado dinamismo económico y mayor estabilidad financiera internacional, hicieron que en Centroamérica la inflación se mantuviera bajo control y que la política monetaria no tuviera grandes cambios. Empero, la creciente integración financiera impulsada por la regionalización de la banca plantea nuevos retos para la supervisión financiera y la gestión macroprudencial.

En contraste con la prudencia que caracterizó la política monetaria, la región estuvo muy activa en el impulso de reformas tributarias, que con pocas excepciones fueron insuficientes para resolver la situación fiscal, ya que el

endeudamiento aumentó y la inversión pública se redujo. Ello hace que en la mayoría de los países se vislumbren serios problemas de vulnerabilidad fiscal.

La estabilidad monetaria y financiera también se refleja en una notable convergencia de las tasas de crecimiento de la base monetaria, cuando se compara la etapa poscrisis con períodos previos. Destaca el decrecimiento de Costa Rica y Panamá en años recientes (2010-2013), lo que podría estar asociado a mayores flujos de capitales de corto plazo.

La región converge hacia una inflación más baja y estable

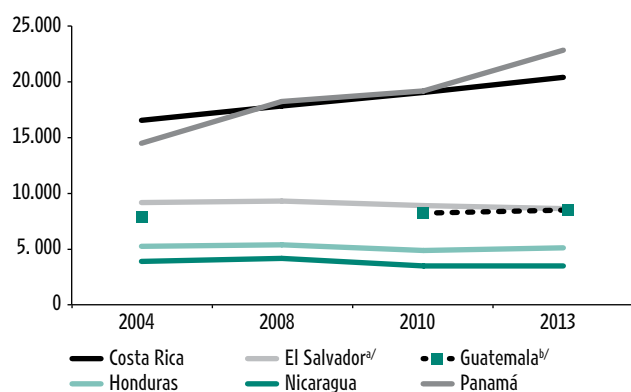
Después de 2010 hubo cierta convergencia de las tasas de inflación en valores cercanos al 5%. Ello coincide con una tendencia decreciente en los precios internacionales de los combustibles y los alimentos, de los cuales los países centroamericanos son importadores netos. Ello provocó disminuciones en los niveles de inflación, después de un transitorio repunte en 2011 (gráfico 4.24).

GRÁFICO 4.23

CENTROAMÉRICA

Evolución del producto por trabajador.

2004, 2008, 2010 y 2013
(dólares corrientes)



a/ Para El Salvador la serie inicia en 2005.

b/ En Guatemala no hay datos disponibles para 2008.

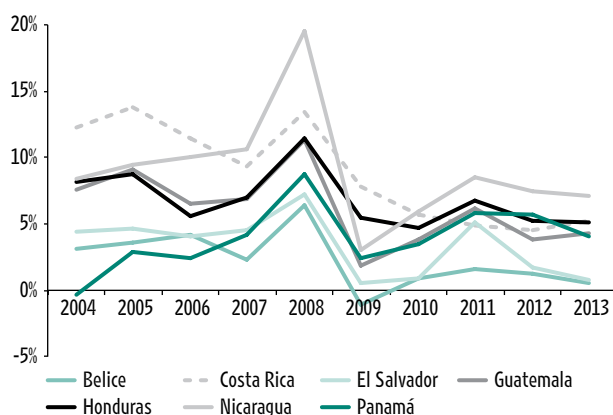
Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal y de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 4.24

CENTROAMÉRICA

Tasas de inflación^{a/}.

2004-2014



a/ Corresponde a la variación interanual del índice de precios al consumidor.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

Tipos de cambio se aprecian

A pesar de algunas señales de inestabilidad en la cuenta de capitales debido al ingreso de inversiones de corto plazo, después de la crisis de 2008-2009 las naciones centroamericanas no han implementado políticas monetarias, cambiarias o macroprudenciales dirigidas a enfrentar esa situación, tal como han hecho República Dominicana, Brasil y Perú, que sí han aplicado encajes diferenciados a cuentas en moneda nacional o extranjera (Fuentes y Cabrera, 2015). Los tipos de cambio rígidos y los altos grados de dolarización (completa en el caso de El Salvador) han incidido más en la política monetaria que las divergencias formales de los regímenes monetarios de los países.

Como consecuencia de un mayor ingreso de capitales, entre 2010 y 2013 hubo una clara tendencia de apreciación cambiaria, especialmente en Costa Rica, Guatemala y Honduras, y hacia finales del período también en Panamá (gráfico 4.25), lo que afecta de forma negativa las exportaciones de bienes y servicios. En Nicaragua, aunque se trató de evitar una apreciación real, en la práctica el alto grado de dolarización extraoficial de la economía hizo que el córdoba perdiera incidencia como variable que determina la evolución de los precios relativos en ese país²³.

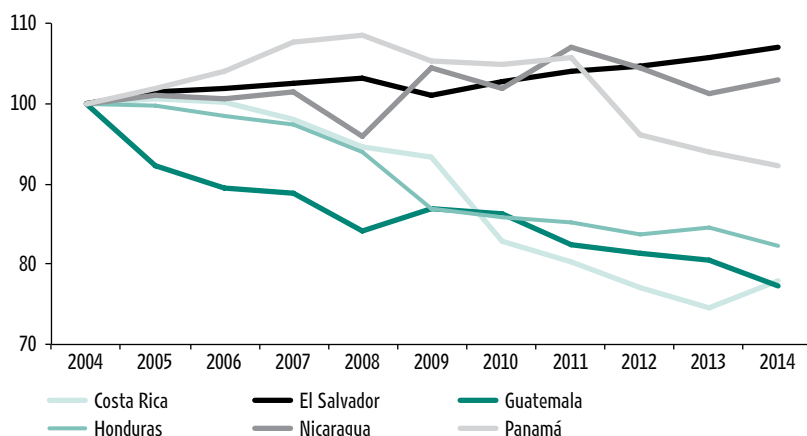
Las políticas monetarias y cambiarias son aparentemente distintas: dolarización en El Salvador y uso del dólar como divisa de hecho en Panamá²⁴, metas de inflación en Guatemala y Costa Rica, gestión de agregados monetarios en Honduras y minidevaluaciones en Nicaragua²⁵. No obstante, las economías que no están dolarizadas en la práctica utilizan tipos de cambio poco flexibles, lo cual limita la autonomía y efectividad de su política monetaria (Beteta y Moreno-Brid, 2014). Además, en todos los países del Istmo una proporción importante de los depósitos y créditos está en dólares (gráfico 4.26).

Las tasas de interés de política reportadas por los países, que tendrían un papel más instrumental en aquellos que operan con metas de inflación²⁶, sobre todo en Guatemala y Costa Rica, han tendido a bajar. Un aumento transitorio efectuado en Guatemala en 2012 representa una

GRÁFICO 4.25

CENTROAMÉRICA

Evolución del índice del tipo de cambio real^{a/}. 2004-2014
(año base 2004=100)



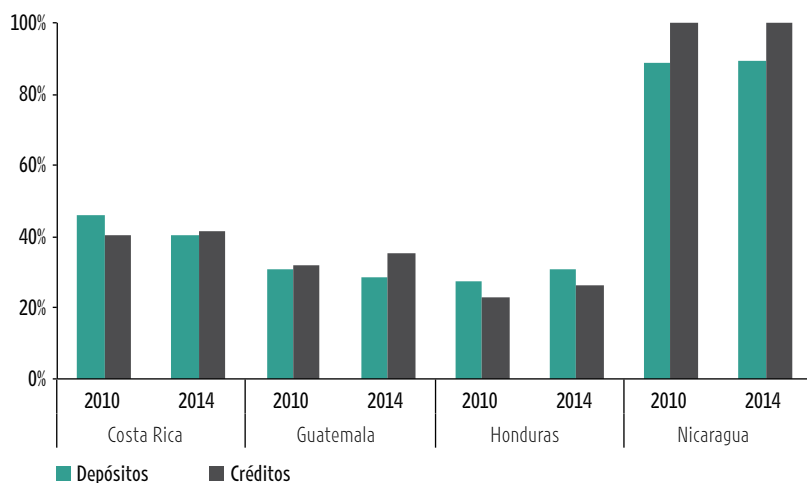
a/ Precio relativo de los bienes y servicios de un país con respecto a un año base.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

GRÁFICO 4.26

CENTROAMÉRICA

Depósitos y créditos en moneda extranjera como porcentaje del total. 2010 Y 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región (Simafir) de SECMCA.

excepción a esa tendencia. En todo caso, la reducción de las tasas de interés de política no parece haber sido especialmente efectiva para favorecer un mayor crecimiento económico.

Un análisis del FMI (Medina et al., 2012) sobre la efectividad con que las variaciones de las tasas de interés de política inciden en las tasas de los sistemas bancarios y financieros en Centroamérica

y República Dominicana, concluyó que esta ha sido significativamente menor que en otras naciones de América Latina que tienen regímenes monetarios basados en metas de inflación (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay). Ello se debe a la limitada flexibilidad de los tipos de cambio, la dolarización, la concentración bancaria y la poca profundidad de los mercados financieros. La incidencia de estos factores ha sido diferente en cada país, aunque la falta de flexibilidad cambiaria, en particular, ha reducido la incidencia de la tasa de interés como instrumento de política en toda la región. A su vez, el alto grado de dolarización ha afectado en especial a Costa Rica, Honduras y República Dominicana. Lo mismo ha ocurrido en Nicaragua con la política monetaria en general, aunque no se use la tasa de interés como instrumento de política.

El margen de intermediación financiera²⁷ es un indicador útil para conocer el grado de eficiencia del sistema bancario. Los altos márgenes que existen en algunos países centroamericanos alertan sobre la necesidad de mejorar la eficiencia de los sistemas financieros, a fin de potenciar la competitividad y el dinamismo económico de la región mediante un mayor acceso al crédito y otros servicios brindados por este sector (recuadro 4.2).

La transformación de la banca regional demanda cambios en las políticas de supervisión²⁸

El sistema bancario en Centroamérica tuvo un cambio radical en 2005, cuando grandes corporaciones internacionales –Citi, HSBC, GE Capital y Scotiabank– adquirieron el Grupo Financiero Uno, el Banco Cuscatlán, Banistmo y el Banco de América Central, que habían desarrollado operaciones exitosas a escala regional. Pese a la crisis, el proceso de consolidación continuó entre 2008 y 2013, pero con reacomodos por la salida de HSBC y GE-Finance, y por el inicio de la adecuación de estrategia de Citi, en 2012, que redujo su cobertura global. Esos espacios fueron aprovechados por la banca colombiana, que ya venía creciendo con base en la expansión de las inversiones de tres grupos financieros: Aval, Bancolombia y Davivienda²⁹. Esa tendencia se acentuó

RECUADRO 4.2

Altos márgenes de intermediación y baja eficiencia de la banca en Centroamérica

Panamá es un centro financiero internacional que opera bajo condiciones de fuerte competencia bancaria y, desde esa perspectiva, constituye un referente para toda Centroamérica. Este país exhibe los menores márgenes de intermediación financiera en el Istmo: 4,5% en promedio en el período 2006-2013. Además, desde 2006 muestra una tendencia a la baja, que se ha hecho más evidente luego de la crisis de 2008, por el aumento de los flujos de comercio y las operaciones bancarias.

En contraste, en casi todas las demás naciones los márgenes superan en más de tres puntos porcentuales el de Panamá, aunque también con una ligera tendencia hacia la baja en años recientes, con importantes brechas entre los países. En 2013 los valores más altos fueron los de Honduras (11,1%), República Dominicana (11%) y Nicaragua (10,7%).

La concentración del sistema bancario es uno de los factores que explican el alto margen de intermediación, pues implica que existe un número pequeño de entidades que determinan el comportamiento de las tasas de interés en el mercado. Adicionalmente, la medida en que el margen de intermediación cubre los gastos administrativos refleja la eficiencia de la banca. Mientras en Panamá la cobertura es más de dos veces el monto de los gastos administrativos, en el resto de la región apenas lo supera 1,2 veces.

La evolución reciente de los márgenes de intermediación indica que la eficiencia de la banca de la región sigue siendo baja, en comparación con Panamá. Eso hace que los bancos dependan más de operaciones de mayor riesgo o de ingresos no financieros (comisiones, tarifas, recargos y cobros distintos a intereses) para cubrir sus gastos administrativos.

Fuente: Elaboración propia con base en SECMCA, 2015.

cuando el grupo Bancolombia adquirió el 100% del capital accionario de HSBC Panamá, desplazando a la banca de los Estados Unidos como la de mayor participación en el período 2008-2010. La participación de los grupos colombianos en la región pasó de 10,1% en 2008, a 35,7% en 2013. Destaca la adquisición del 100% de las acciones del Grupo BAC-Credomatic por parte del Grupo Aval, en 2010 (cuadro 4.6).

A finales de 2013 un total de 18 bancos tenía operaciones en todos o la mayoría de los países de la región. Diez de ellos eran de capital internacional y ocho de capital centroamericano. Tenían mayor presencia en Panamá, donde operaban 16, seguido por El Salvador con 11 y Honduras con 9, mientras que en Guatemala y Costa Rica había 8 y en Nicaragua 5 (SECMCA, 2015).

En el mismo año, los activos de la banca regional ascendían a 99.014,5 millones

de dólares, equivalentes al 48,1% de los activos bancarios totales de la región. Con respecto al 2008, esta cifra equivale a un aumento de 4,9% en su participación, y fue producto de la incorporación de Banesco de Venezuela y Ficohsa de Honduras, así como de un mayor dinamismo en los servicios de intermediación financiera. La participación de la banca regional en el total de activos del sistema bancario de Centroamérica y República Dominicana difiere entre los países, pero sobresalen El Salvador y Nicaragua, con niveles que en 2013 rondaban el 90%, seguidos por Guatemala y Honduras con alrededor del 55% y, finalmente, Costa Rica con 31%. La menor presencia de la banca regional en este último país se explica porque los bancos del Estado han sido los más grandes y siguen manteniendo su posición en el mercado.

Los cinco grupos de importancia sistémica³⁰ que operan en la zona son BAC,

CUADRO 4.6**CENTROAMÉRICA****Distribución porcentual de la propiedad de los bancos regionales.**2008-2013
(puntos porcentuales)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Canadá	9,7	8,9	8,9	8,8	9,8	8,6
Colombia	10,1	9,6	9,0	20,4	29,4	35,7
Costa Rica	1,2	1,3	1,0	1,1	1,3	1,1
Estados Unidos	24,7	22,3	21,7	7,7	8,2	6,9
Guatemala	15,5	14,5	15,4	15,8	18,1	16,8
Honduras				2,3	2,8	2,8
Inglaterra	15,6	20,3	19,8	17,9		
México	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
Nicaragua	6,3	6,7	7,7	7,6	8,9	8,3
Panamá	12,6	11,8	11,5	11,0	12,8	11,7
República Dominicana	3,3	3,6	4,0	3,6	4,1	3,5
Venezuela				2,8	3,4	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SECMCA 2015, con información de las superintendencias bancarias.

Scotiabank, Davivienda, Promerica y Citibank³¹, los cuales se destacan por estar presentes en casi todos los países, por su alto grado de participación en el sistema bancario y, en la mayoría de ellos, por contar con canales propios de interconexión para servicios regionales de pago. A finales de 2013, los activos financieros de estos bancos representaban al menos el 37,7% de los activos bancarios de Centroamérica y República Dominicana.

El desarrollo de la banca regional plantea retos a la supervisión bancaria y financiera. Para reducir el riesgo sistémico y fortalecer la estabilidad, desde hace varios años el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras³² (CCSBSO) identifica los actores y promueve la coordinación entre el supervisor del país sede con su homólogo del país donde opera el conglomerado regional. Sin embargo, los esfuerzos de esta instancia han enfrentado restricciones, pues sus facultades están acotadas por lo establecido en las respectivas legislaciones nacionales (SECMCA, 2015).

Las recomendaciones de los organismos internacionales para minimizar los riesgos en los sistemas financieros, prin-

cialmente los de carácter sistémico, se concentran en una agenda de trabajo que incluye, entre otras, las siguientes tareas: i) fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial, ii) resolución y manejo de crisis bancarias, iii) desarrollo del marco regulatorio de los mercados de capitales y valores, iv) reforzamiento de los niveles de adecuación de capital y requerimiento de provisiones, v) mejora de la capacidad de análisis de administración de riesgos y control interno, vi) supervisión consolidada y basada en riesgo y vii) introducción gradual del marco de Basilea III (SECMCA, 2015).

Panamá, que ha liderado el cumplimiento de los estándares internacionales en la región, ha establecido regulaciones sobre riesgos operativos y provisiones dinámicas, y ha fortalecido el monitoreo de riesgo sistémico y la capacidad para implementar políticas macroprudenciales. En los demás países las instituciones responsables de la política monetaria y financiera no cuentan con normativa para la aplicación de medidas como el encaje legal y el aprovisionamiento contracíclico.

Además de las recomendaciones de políticas macroprudenciales, las medidas de fiscalidad son otro factor relevante en el

proceso de integración financiera. En la región no existe armonización tributaria del sector bancario. Por ejemplo, en El Salvador y Honduras la base gravable son las transacciones. En el primer caso se cobra un 0,25% sobre las operaciones superiores a mil dólares y en el segundo se aplican dos tipos de gravámenes: por una parte, dos lempiras por millar o fracción de millar en todas las transacciones gravadas³³ y, por otra, un cobro anual a cada tarjeta de crédito titular activa. En República Dominicana se cobra un 0,15% sobre el valor de cada cheque de cualquier naturaleza, así como por pagos realizados por medios electrónicos. En Guatemala el impuesto es de 10% sobre los ingresos por concepto de intereses y en Nicaragua es de 10% sobre los intereses devengados por depósitos cuyo saldo promedio mensual sea igual o mayor a 5.000 dólares o su equivalente en moneda nacional. Finalmente, en Panamá no se gravan las transacciones financieras (SECMCA, 2015).

En aras de fortalecer la integración económica y financiera, sería deseable una armonización basada en las condiciones actuales del proceso. Un tratamiento tributario homogéneo facilitaría la consolidación del sistema crediticio y los flujos de capital hacia y dentro de la región y, a la vez, evitaría el desplazamiento de capitales desde los países con mayores impuestos hacia los de menores tributos.

La situación fiscal se deterioró

En contraste con la política monetaria, la situación fiscal se deterioró en la mayoría de los países entre 2010 y 2013. Aunque la región estuvo muy activa en la aprobación de reformas en esta materia, el aumento de la carga tributaria que se logró, especialmente de los impuestos directos, fue menor al crecimiento del gasto público. Además, el incremento de este último no implicó, en general, una mayor inversión pública.

La combinación de mayor gasto público y estancamiento o leve aumento de los ingresos elevó el déficit fiscal entre 2004-2008 y 2010-2013, lo cual condujo a un mayor endeudamiento público. En algunos países surgen riesgos de insostenibilidad fiscal, lo cual podría demandar más cambios en el futuro próximo.

Reformas tributarias inducen mejoras en la progresividad

Entre 2008 y 2014 todos los países impulsaron reformas orientadas a mejorar la progresividad tributaria (gráfico 4.27). En total se formularon 102 propuestas, de las cuales 39 se enfocaron en el impuesto sobre la renta (ISR), 19 en el impuesto al valor agregado (IVA) y 44 en otros impuestos o en la administración del sistema. Se aprobó el 60% (27) de las iniciativas, la mayoría relacionadas con el ISR. Guatemala destaca como el país con el mayor número de propuestas (20) y aprobaciones (18). En el otro extremo está Costa Rica, con 16 propuestas y solo una aprobación.

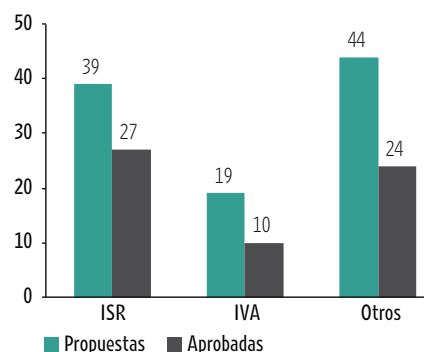
Según tipo de impuesto, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá imple-

mentaron la totalidad de las reformas al ISR. En Costa Rica, pese a las múltiples propuestas, únicamente se aprobaron cambios en el impuesto selectivo de consumo para las viviendas. Los demás esfuerzos tuvieron menos éxito en todos los países. Las excepciones fueron Panamá y Honduras: el primero aumentó de 5% a 7% la tasa del impuesto de traslado de bienes materiales y servicios (ITBMS) y el segundo logró un incremento del 12% al 15% en el IVA. También se han modificado impuestos específicos, como los que gravan el tabaco, los combustibles, vehículos y bebidas, entre otros. Finalmente, se han creado impuestos heterodoxos como el que se aplica a las transacciones financieras en Honduras (cuadro 4.7).

GRÁFICO 4.27

CENTROAMÉRICA

Reformas tributarias propuestas y aprobadas, por tipo de impuesto^{a/}. 2008-2014



a/ Las siglas ISR hacen referencia a impuesto sobre la renta e IVA a impuesto al valor agregado.

Fuente: Elaboración propia con base en Fuentes y Cabrera, 2015.

CUADRO 4.7

CENTROAMÉRICA

Reformas tributarias propuestas y aprobadas, según tipo de impuesto^{a/}. 2008-2014

Tipo		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Impuesto sobre la renta (ISR)	Tasa ISR empresarial	●		●		●	●
	Tasa ISR personal	●		●		●	●
	Gravar rentas de capital	●	●	●	●	●	●
	Impuesto mínimo	●	●	●	●	●	●
	Régimen simplificado			●		●	
	Precios de transferencia	●	●	●		●	
	Subcapitalización	●		●		●	
	Ampliación de base	●	●	●	●	●	●
	Eliminar créditos	●		●		●	
Impuesto al valor agregado (IVA)	Sobretasas				●		
	Tarifa	●					●
	Ampliar cobertura	●	●	●	●		●
	Eliminar exenciones	●	●		●	●	
	Eliminar tasa 0%	●			●		
	Regulación crédito y devoluciones	●	●	●			
Otros	Retenciones del IVA		●	●	●		
	Selectivos y específicos al consumo						
	Tarifas existentes		●	●	●	●	●
	Ampliación de base		●	●	●	●	●
	Eliminación de exenciones		●		●	●	●
	Vivienda	●					●
	Combustibles		●			●	
	Vehículos						
	Tarifa circulación			●			
	Tarifa arancelaria		●		●		●
	Nuevo impuesto		●	●	●	●	●
	Casinos				●	●	
	Telefonía			●	●		
	Amnistía fiscal			●	●		
	Control y fortalecimiento de la Administración Tributaria	●	●	●	●	●	●

a/ ● Reformas propuestas ● Reformas aprobadas

Fuente: Fuentes y Cabrera 2015, con base en Icefi, 2015.

RECUADRO 4.3

Influencia de grupos de poder en la política fiscal centroamericana

En la última década en América Latina se ha desarrollado una intensa discusión sobre el rol de la política fiscal y su capacidad para estimular la producción, el crecimiento económico y la generación de empleo. Según un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2015), se han adoptado múltiples medidas y enfoques para el manejo de la política fiscal, con resultados diversos y que, además, ponen de manifiesto la influencia de los grupos empresariales en la toma de decisiones en esta materia.

El análisis del Icefi muestra diferencias entre países, que en algunos casos resultan extremas. Una de ellas se da, por ejemplo, entre Costa Rica y

Honduras. En el primer caso las exoneraciones y beneficios tributarios, así como la orientación del gasto público, lograron una mayor diversificación productiva y un mejor posicionamiento de la oferta exportable de alto contenido tecnológico, pero tuvieron impactos modestos en términos de encadenamientos y generación de empleo. En Honduras, por el contrario, la aplicación de la política fiscal es acompañada por la dificultad para superar debilidades en materia de evasión, administración y regresividad del sistema tributario (Icefi, 2015).

Guatemala destaca por la práctica de las élites empresariales, de frenar la aprobación de reformas por la vía de la impugnación ante tribunales constitucionales, y

en Nicaragua hay una fuerte influencia y poder de negociación de sectores empresariales que, independientemente del contexto político, han logrado mantener los beneficios fiscales, con efectos que favorecen a algunos y excluyen a otros.

Como reflexión general, el Icefi señala la importancia de crear un "poder mínimo de negociación e influencia de la sociedad civil, de los consumidores, asalariados, sectores de menores ingresos, y de otros agentes económicos y sociales, con miras a incidir en las decisiones de política fiscal, tanto en lo referente al sistema tributario, como en lo concerniente a la orientación del gasto público".

Fuente: Elaboración propia con información del Icefi, 2015.

Pese a las reformas, persisten bajas cargas tributarias

Centroamérica es una de las regiones del mundo donde se paga la menor cantidad de impuestos en relación con el PIB y donde los Estados, con excepción de Panamá, tienen una baja recaudación de ingresos no tributarios. Como se comentó en el apartado anterior, para enfrentar esa situación y disponer de recursos para atender sus necesidades, los países han promovido reformas fiscales y han hecho esfuerzos para mejorar la administración tributaria y disminuir la evasión, la elusión y el contrabando. Lamentablemente, los resultados no han sido los esperados (recuadro 4.3).

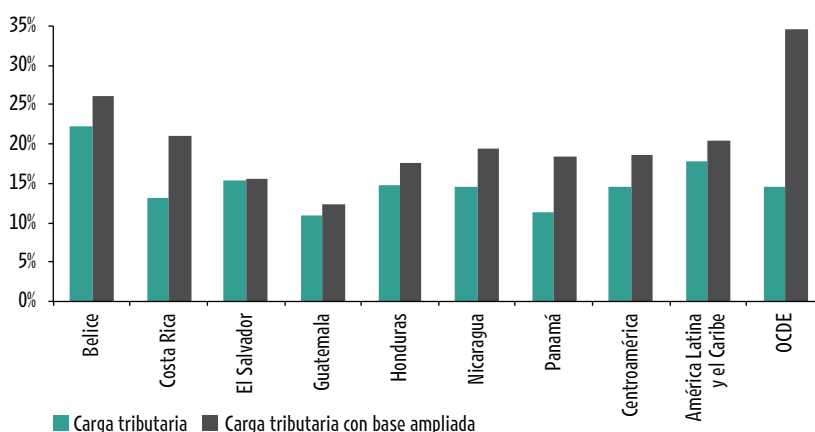
En los años previos a la crisis, la carga tributaria promedio de la región, sin considerar las contribuciones a la seguridad social y las pensiones, rondó el 13,8%, y luego de la crisis aumentó apenas a 14,5%. Si se compara con las naciones desarrolladas, la brecha sigue siendo alta. Por ejemplo, en 2012 la carga tributaria ampliada, es decir, la que incluye las contribuciones a la seguridad social y las pensiones, alcanzó el 19%, en contraste con el 35% de los países de la OCDE. A lo interno del Istmo, Belice y Guatemala

GRÁFICO 4.28

CENTROAMÉRICA AMÉRICA LATINA Y OCDE

Carga tributaria simple y ampliada^{a/} como porcentaje del PIB.

CIRCA 2013



a/ La carga tributaria corresponde a la participación de los impuestos, expresada como porcentaje del PIB; la ampliada incluye los aportes a la seguridad social y a las pensiones de salud, públicas o privadas, de cumplimiento obligatorio.

Fuente: PEN 2014, con información de los institutos de Estadística y los bancos centrales de cada país, el Banco Mundial, la OCDE y el CIAT.

tienen la mayor y la menor carga tributaria, 26% y 12% del PIB, respectivamente (gráfico 4.28).

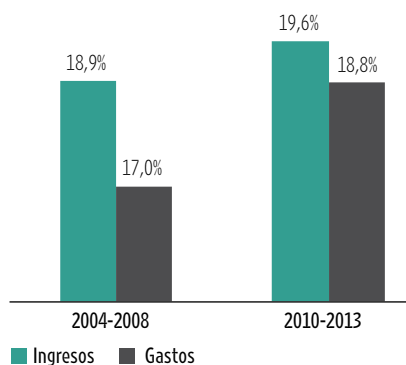
Entre los períodos de estudio se redujo a la mitad la diferencia entre los ingresos y gastos totales del Gobierno Central

GRÁFICO 4.29

CENTROAMÉRICA

Ingresos y gastos totales del Gobierno Central como porcentaje del PIB.

2004-2008 Y 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de PEN, 2014.

como proporción del PIB (gráfico 4.29). En 2004-2008, en promedio, los ingresos superaban a los gastos en 1,9 puntos y en 2010-2013 la cifra disminuyó a 0,8.

Al comparar los ingresos fiscales antes y después de la crisis se observan dos desempeños distintos. Por una parte están los países que lograron aumentarlos (Belice, El Salvador, Nicaragua y Panamá) y, por otra, los que no lo consiguieron (Costa Rica, Guatemala y Honduras). En el primer grupo, como ya se comentó, se efectuaron reformas tributarias durante el período 2009-2013. En contraste, en Costa Rica no hubo cambios, en Guatemala no fue sino hasta el 2012 que se alcanzó ese objetivo y en Honduras, aunque se aprobaron varias iniciativas no fue posible incrementar los ingresos.

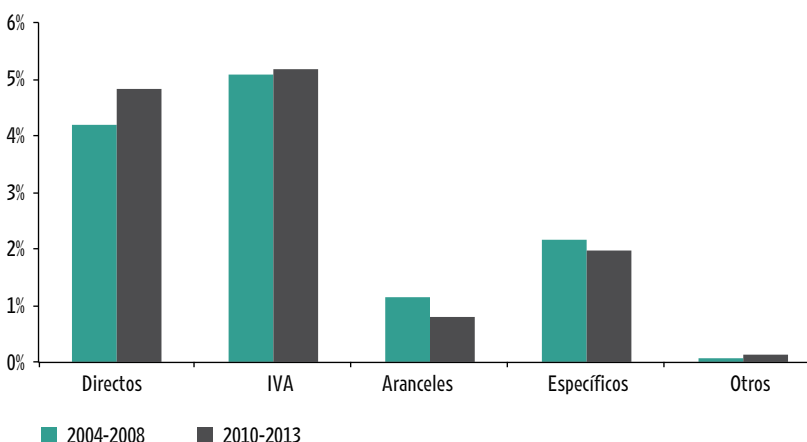
El análisis de la recaudación evidencia que las mejoras no dependieron exclusivamente de las reformas³⁴, sino también de otras variables (como la evolución de la actividad económica, las importaciones y el tipo de cambio) y de otras medidas que ampliaron o redujeron la base imponible, como las relacionadas con las exoneraciones fiscales y, sobre todo, con la eficiencia de la administración tributaria. No obstante, el impacto de estos factores fue pequeño y, sin las reformas, la carga tributaria hubiera permanecido sin cambios (Icefi, 2015).

GRÁFICO 4.30

CENTROAMÉRICA

Estructura impositiva como porcentaje del PIB^{a/}.

2004-2008 Y 2010-2013



a/ La información corresponde a promedios simples y no incluye a Belice.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal.

Un estudio técnico realizado conjuntamente por los ministerios de Hacienda o Finanzas de la región y el Grupo Técnico de Política Tributaria (GTPT), en el marco del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (Cosefin) y con el apoyo de diversos organismos internacionales³⁵, señala que las reformas se centraron en simplificar el impuesto sobre la renta, lo cual se tradujo en la reducción de los tramos de renta imponible en Guatemala, Panamá y Nicaragua y el ajuste de los valores del mínimo exento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El Salvador fue el único país donde aumentó la tasa máxima del impuesto.

Las medidas aplicadas fortalecieron los impuestos directos, cuyo peso relativo en el total de los ingresos tributarios pasó de 33% a 37% entre los periodos 2004-2008 y 2010-2013. Además este aumento se vio favorecido por la baja en los aranceles e impuestos específicos y, en algunos países (Belice, Costa Rica, Guatemala y Honduras), por una menor recaudación del IVA. Si bien las reformas han contribuido a una mayor progresividad, la estructura tributaria sigue concentrada en impuestos indirectos, lo que limita la posibilidad de revertir, por esta vía, la alta desigualdad en la distribución de los ingresos que existe en la región (gráfico 4.30).

Mayor gasto corriente pero menos inversión pública

En el período poscrisis en todos los países aumentó el gasto público como porcentaje del PIB, salvo en Belice. En promedio, el alza fue de 1,7 puntos porcentuales del PIB entre 2004-2008 y 2010-2013. Los valores más altos, equivalentes a tres o más puntos porcentuales del PIB, se dieron en Costa Rica y El Salvador, mientras que en Guatemala y Panamá el aumento fue menor a un punto porcentual del PIB (gráfico 4.31).

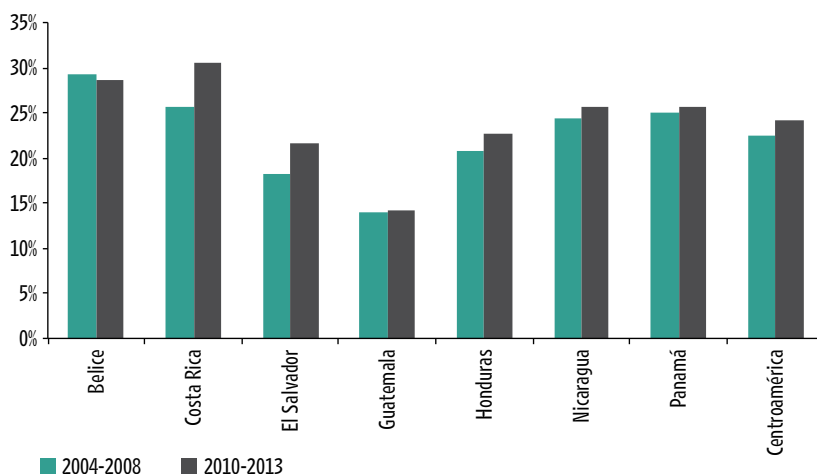
El crecimiento del gasto público obedeció principalmente al incremento del gasto corriente, con la única excepción de Panamá, donde este disminuyó. A su vez, los salarios públicos y las transferencias explican la evolución del gasto corriente, salvo en Guatemala³⁶ y Honduras en el caso de las transferencias. Ello se debe a que, en el contexto de la crisis, se fortalecieron los programas de transferencias directas y se aprobaron aumentos salariales para los empleados públicos, con un componente inercial importante³⁷ pues las medidas no tuvieron un carácter temporal o coyuntural, sino permanente. En este sentido destacan Costa Rica y Honduras (gráfico 4.32).

Mayores compras de bienes y servicios también contribuyeron al incremento en el gasto público, especialmente en Belice

GRÁFICO 4.31

CENTROAMÉRICA

Gasto total del sector público no financiero (SPNF)^{a/} en relación con el PIB. 2004-2008 y 2010-2013
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos para Belice, Guatemala y Honduras corresponden al Gobierno Central. Para el caso de Belice el período 2010-2013 cubre hasta el año 2012.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal, ministerios de hacienda y bancos centrales de cada país.

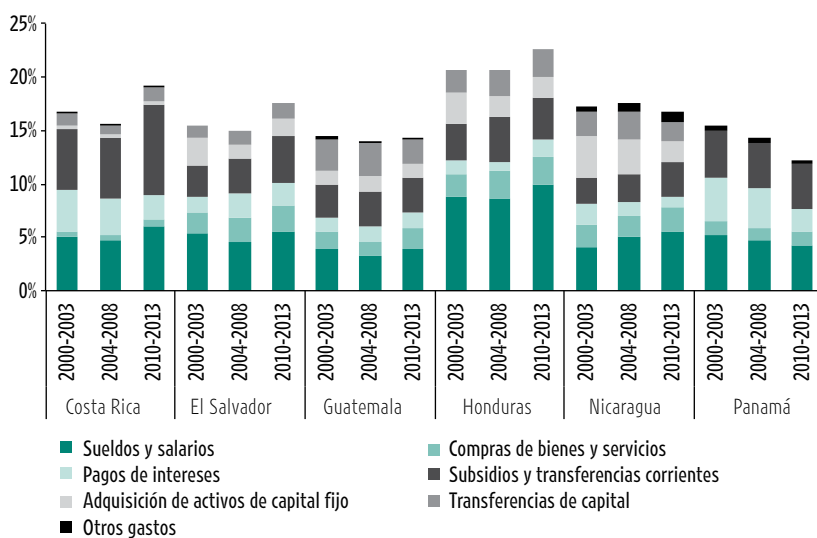
y Guatemala, lo mismo que el aumento en el pago de intereses en el caso de Honduras. En contraste, y de manera congruente con la reducción de las tasas de interés en los mercados financieros mundiales, el peso de este rubro en el gasto público disminuyó más de un 1% del PIB en Belice, Panamá y Costa Rica.

Un aspecto negativo de la evolución del gasto público entre los periodos 2004-2008 y 2010-2013 fue la contracción en el gasto de capital, hecho que podría limitar el crecimiento económico futuro. Este indicador creció cerca de tres veces en Panamá, y en mucho menor magnitud también lo hizo en El Salvador. En el primer caso el dinamismo estuvo asociado en buena medida al desarrollo de megaproyectos de infraestructura (ampliación del Canal y construcción del Metro), mientras que en el segundo se debió a una recuperación de la inversión pública, que había estado rezagada. En Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica después de la crisis el crecimiento de la inversión pública fue inferior a la expansión de la economía.

GRÁFICO 4.32

CENTROAMÉRICA

Distribución del gasto público del Gobierno Central. 2000-2003, 2004-2008 y 2010-2013^{a/}
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos de Belice, Guatemala y Honduras corresponden al Gobierno Central. En el caso de Belice, el período 2010-2013 cubre solo hasta el año 2012.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de Cepal, los ministerios de Hacienda y los bancos centrales de los países.

Crecen los déficits fiscales

En casi toda Centroamérica la combinación de mayor gasto público y el estancamiento o la modesta evolución de los ingresos aumentó el déficit fiscal, en particular en Honduras y Costa Rica, que registraron desbalances superiores al 5% del PIB en la etapa poscrisis. Para Costa Rica ello representó un giro, pues en el período anterior había llegado a tener superávit durante los años 2007 y 2008, y en Honduras destaca el hecho de que el déficit casi alcanzó el 8% del PIB en 2013 (gráfico 4.33). También hay que señalar que en El Salvador un déficit moderadamente alto y una tasa de crecimiento económico muy baja, unidos a la condición de ser una economía dolarizada, han inducido un fuerte incremento en su deuda pública³⁸.

Los demás países mostraron déficits inferiores o cercanos al 3% entre 2010 y 2013. En Guatemala y Panamá creció, mientras que en Belice se redujo. En el primer caso el aumento se debió a la caída de los ingresos fiscales, mientras que en Panamá se explica por el incremento de la inversión pública. La situación de

Belice resulta del efecto combinado de la contención del gasto y un leve aumento de los ingresos fiscales. Nicaragua tuvo un comportamiento opuesto: en los años poscrisis logró generar superávit, gracias al efecto combinado de una mayor recaudación de impuestos, tanto directos como indirectos, y a un incremento proporcionalmente menor de los gastos.

Al analizar la evolución del déficit según sus componentes es claro que, si bien los pagos por intereses bajaron, los superávits primarios³⁹ que existían antes de la crisis casi se desvanecieron en el período 2010-2013. En Belice disminuyó pero no en forma radical, en Panamá y Nicaragua se redujo a una mínima expresión, mientras que en Honduras y Costa Rica los superávits se volvieron déficits, y en Guatemala y El Salvador se dio la misma tendencia, pero con menor intensidad (gráfico 4.34).

Acelerado crecimiento de la deuda

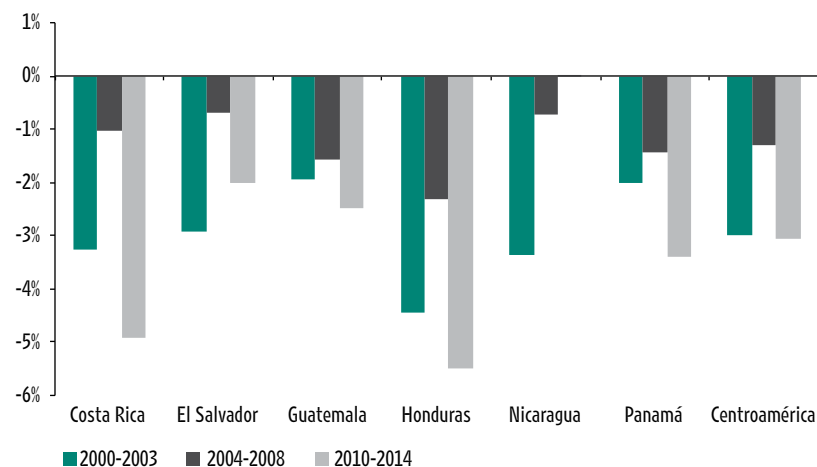
La reducción del endeudamiento en el período 2004-2008 fue crucial para afrontar la crisis y evitar recortes abruptos en el gasto público. Sin embargo, el aumento del gasto corriente, que en parte se dio en el marco de los programas anti-crisis, no fue compensado por un incremento equivalente de los ingresos fiscales. De hecho, en Costa Rica, Guatemala y Honduras esos ingresos fueron menores después de la crisis (2010-2013) que en los años previos (2004-2008). El efecto de esta situación ha sido, como se comentó, un aumento del déficit fiscal, lo que a su vez ha llevado a incrementar la deuda pública. Cuatro casos evidencian la magnitud del cambio en esta materia:

- En El Salvador la deuda pública pasó del 54% al 61% del PIB entre 2009 y 2013.
- En Honduras el endeudamiento pasó del 68% en 2004 al 23% en 2008 (SECMCA, 2016), gracias a los programas de alivio de la deuda⁴⁰, pero volvió a aumentar en el período poscrisis, hasta alcanzar un 43,8% del PIB en 2013 (Icefi, 2016a).
- Belice tuvo altos niveles de endeudamiento en el período 2004-2013, al

GRÁFICO 4.33

CENTROAMÉRICA

Evolución del resultado fiscal global del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2000-2003, 2004-2008 y 2010-2014

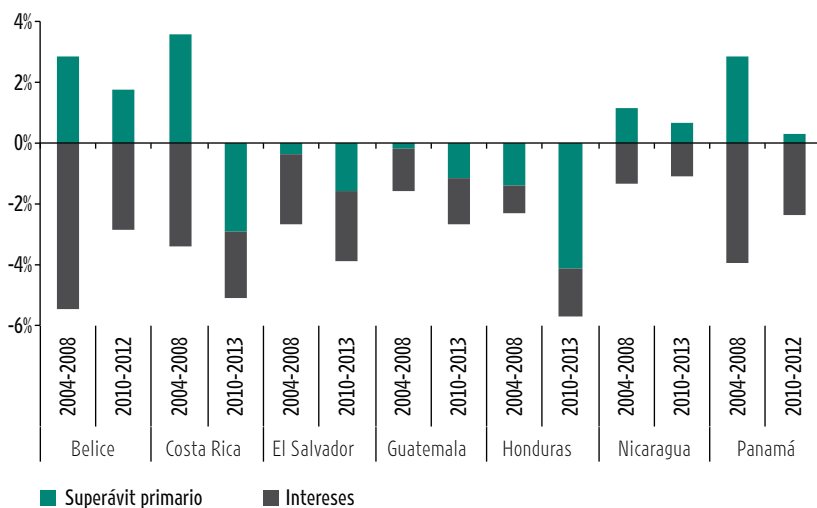


Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

GRÁFICO 4.34

CENTROAMÉRICA

Evolución del déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF)^{a/}. 2004-2008 y 2010-2013^{b/} (porcentaje del PIB)



a/ Corresponde al Gobierno Central en los casos de Belice, Guatemala y Honduras.

b/ Para Belice y Panamá el segundo período corresponde a 2010-2012.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de los ministerios de Hacienda y los bancos centrales de los países.

punto de que ha estado al borde de la cesación de pagos, lo cual ha podido evitar gracias a constantes renegotiaciones y al apoyo de la alianza Petrocaribe.

- En Guatemala y Costa Rica la deuda también se elevó de forma importante: en el primer país subió cinco puntos del PIB (de 20% a 25%) después de 2008 y en el segundo dieciséis puntos (de 39% a 55%).

Panamá y Nicaragua, por el contrario, redujeron su endeudamiento. En el caso de Nicaragua, a diferencia de lo ocurrido en Honduras, después del apoyo recibido en el marco del programa de alivio de deuda, este indicador se mantuvo estable gracias a un mayor crecimiento, unido a un ajuste fiscal. No obstante, cabe señalar que el crédito petrolero otorgado por Venezuela a este país se registra como deuda privada, lo que implica que no se contabiliza en las estadísticas oficiales de endeudamiento. En Panamá el desempeño favorable de la economía y mejores condiciones de financiamiento permitieron reducir gradualmente los pasivos del Gobierno, pese al fuerte aumento de la inversión pública (gráfico 4.35).

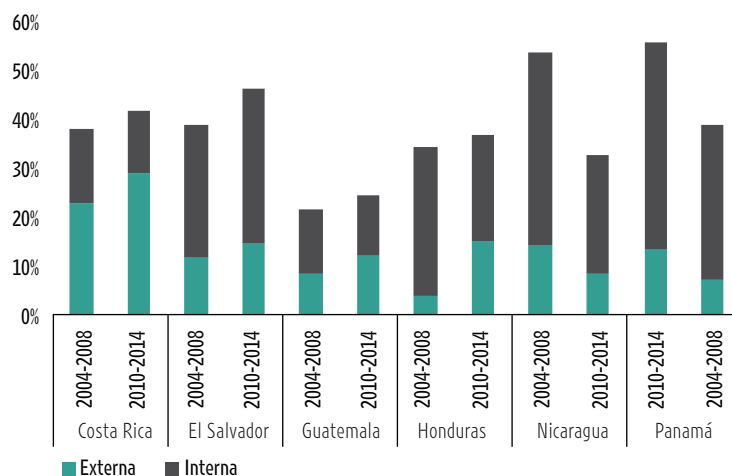
Otra característica del endeudamiento en los últimos años es la tendencia a incrementar la deuda interna. Con excepción de Panamá y Nicaragua, en todos los países aumentó la proporción de deuda interna entre los períodos 2004-2008 y 2010-2013. Los mayores incrementos se dieron en Costa Rica y Honduras: en el primero pasó de 23% a 29% del PIB, y en el segundo de 4% a 15%. En Honduras esto ha tenido graves consecuencias en el costo del financiamiento del Gobierno, pues la tasa implícita de la deuda se elevó de 3,1% en 2008 a 5,3% en 2013.

Con los datos disponibles para el sector público no financiero de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, y del Gobierno Central en los casos de Guatemala y Honduras, se analizó la sostenibilidad de la deuda con base en el modelo desarrollado por Deshon (2013). Con el horizonte temporal del año 2019, se determinó en qué condiciones estarían los países si:

GRÁFICO 4.35

CENTROAMÉRICA

Evolución de la deuda pública del sector público no financiero (SPNF) como porcentaje del PIB. 2004-2008 Y 2010-2014



PEN 2014, con información de la Secretaría del CMCA y los institutos de estadística, los bancos centrales y los ministerios de hacienda de cada país.

- se mantuvieran como escenario base las condiciones de las finanzas públicas y el crecimiento según las proyecciones de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (2014, octubre),
- se produce un alza de la tasa de interés equivalente a una desviación estándar del promedio del período 2010-2013,
- los ingresos fiscales caen al nivel mínimo del período 2010-2013, partiendo del escenario base, y
- el gasto aumenta a los máximos observados entre los años 2010 y 2013.

Los resultados de las simulaciones alertan sobre altos riesgos de insostenibilidad fiscal en El Salvador y Honduras: no es posible seguir financiando el presupuesto público sin realizar una profunda reforma en los ingresos, el gasto público, o ambos. Costa Rica también enfrenta un riesgo, aunque el panorama no es tan sombrío como en los otros dos países. De acuerdo con los supuestos del modelo, en El Salvador la deuda superaría el 75% del PIB en el 2019 y en Honduras⁴¹ y Costa Rica los valores serían cercanos al 70% y el 55% del PIB, respectivamente (gráfico 4.36).

Partiendo de que la relación deuda/

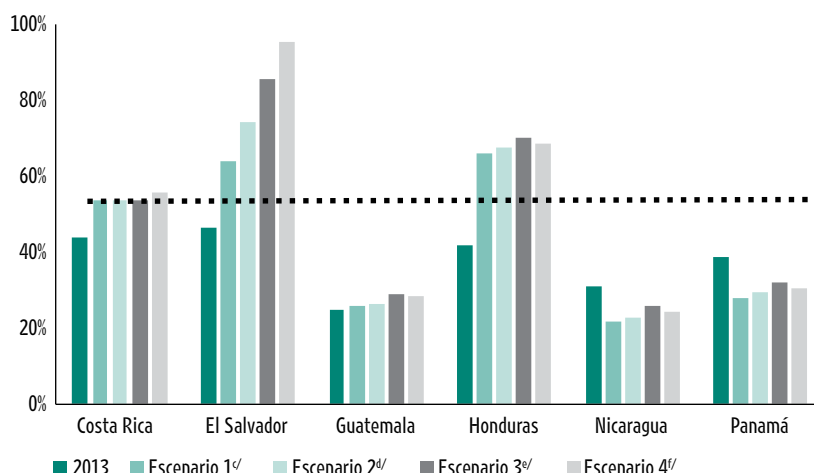
ingresos públicos no debería superar el 2,5 como máximo, como recomiendan el FMI y la Unión Europea, en 2019 El Salvador y Honduras estarían en la situación de mayor riesgo. Guatemala estaría por llegar a ese límite si caen los ingresos o aumenta el gasto público, razón por la cual este último debería mantenerse por debajo del 13% del PIB. Costa Rica solo superaría ese umbral ante una caída en los ingresos, mientras que en Nicaragua y Panamá no se vislumbran problemas de solvencia.

Otra forma de analizar la gravedad del problema es cuantificar el esfuerzo que tendrían que hacer los países para estabilizar sus actuales niveles de endeudamiento. Según las proyecciones al 2019, en Panamá y Nicaragua no habría que recortar el gasto o aumentar los ingresos para que la deuda permaneciera constante como proporción del PIB. En un escenario en que el crecimiento, las condiciones de financiamiento y la inflación fueran estables, el esfuerzo para Honduras sería considerable (4,3% del PIB). En El Salvador este sería menor, pero deben tomarse en cuenta dos factores importantes: en los últimos tres años aumentaron los ingresos fiscales en casi dos puntos del PIB y en esta estimación no se incluye el déficit previsional⁴², con

GRÁFICO 4.36

CENTROAMÉRICA

Niveles de deuda^{a/} estimados al año 2019^{b/}.
(porcentaje del PIB)



a/ Deuda del sector público no financiero (SPNF) para Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, y del Gobierno Central para Guatemala y Honduras.

b/ La línea punteada hace referencia a los límites máximos recomendados por los organismos internacionales.

c/ Escenario 1: se mantienen las condiciones de las finanzas públicas y el crecimiento (según proyecciones del FMI).

d/ Escenario 2: se produce un alza de la tasa de interés equivalente a una desviación estándar del promedio del período 2010-2013.

e/ Escenario 3: los ingresos fiscales caen al nivel mínimo del período 2010-2013, partiendo del escenario base.

f/ Escenario 4: el gasto aumenta a los máximos observados entre los años 2010 y 2013.

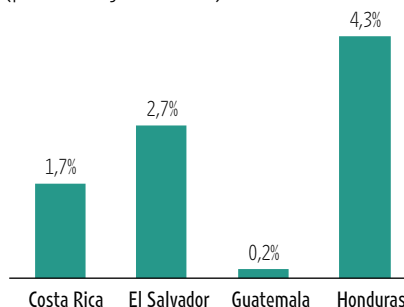
Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, con datos de los ministerios de Hacienda y los bancos centrales de los países.

lo cual el esfuerzo necesario podría ser cercano al calculado para Honduras. La situación de Costa Rica podría resolverse con una mezcla de medidas tanto por el lado del gasto como de los ingresos, aunque implicaría mantener niveles de deuda por encima del 40% del PIB. Finalmente, en el caso de Guatemala parece sencillo resolver la situación en términos del ajuste que se debería realizar, pero ello implicaría sostener los bajos niveles de gasto e inversión pública que tiene en la actualidad (gráfico 4.37).

GRÁFICO 4.37

CENTROAMÉRICA

Esfuerzo de ajuste^{a/} necesario para estabilizar la deuda pública al año 2019
(porcentaje del PIB)



a/ Se refiere a la reducción del gasto o el aumento de ingresos necesario para estabilizar la deuda.

Fuente: Fuentes y Cabrera, 2015, a partir de datos oficiales y la metodología planteada por Deshon, 2013.

NOTAS

1 El ingreso nacional disponible es la suma de todos los ingresos de un país durante un año determinado, sin importar si estos fueron obtenidos dentro o fuera de las fronteras del país. Su cálculo no toma en cuenta los ingresos de los extranjeros residentes en el país.

2 En el caso de Panamá, el programa de inversión desarrollado en torno al Canal tuvo un efecto independiente de la reactivación de la economía estadounidense, que sesgó hacia arriba el promedio centroamericano, sobre todo durante el período precrisis.

3 Sin embargo, en 2014 estas actividades tuvieron un gran dinamismo en Guatemala. De hecho, una cuarta parte (un punto porcentual) del 4% de crecimiento del PIB reportado para ese año se debió a la expansión de la minería.

4 Un país se considera importador neto de alimentos cuando sus importaciones de este tipo de bienes son mayores que las exportaciones, en toneladas métricas.

5 En los casos del azúcar y el café los precios mejoraron en 2008 y 2009.

6 La maquila representa el 50% de las exportaciones totales de Honduras (3.889 millones de dólares en 2013), hecho que limita la comparación del desempeño de este país con los demás.

7 Los servicios de contacto incluyen actividades relacionadas con agroindustria, transporte, viajes, servicios personales, servicios empresariales basados en el manejo de relaciones con el cliente y computación e informática de redes y aplicaciones. Estas actividades son de menor valor agregado, bajos niveles de calificación e integración productiva limitada con empresas locales.

8 Los servicios compartidos abarcan actividades relacionadas con los servicios de construcción, comunicación, servicios financieros, seguros, servicios de cobro de licencias y franquicias, computación e informática, además de servicios empresariales relacionados con la gestión de recursos de las empresas. Estas actividades tienen mayor valor agregado, niveles medios de calificación y posibilidad limitada de integración productiva con empresas locales.

9 En otros países no incluidos en la Comunidad Andina o en el Mercosur, como Chile y México, la IED representa el 1% y el 2,5% del PIB, respectivamente.

10 Mediante el decreto 120-2013, del 12 de junio de 2013, el Congreso Nacional de Honduras aprobó la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Las ZEDE están autorizadas a establecer su propia política y normativa. Además, gozarán de autonomía funcional y administrativa, que incluye las funciones, facultades y obligaciones que la Constitución de la República y las leyes le confieren a los municipios. Contarán con tribunales autónomos e independientes con competencia exclusiva dentro de ellas. Podrán definir su propio presupuesto y tienen el derecho a recaudar y administrar sus tributos,

determinar las tasas que cobran por los servicios que prestan, celebrar todo tipo de convenios o contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo, aun cuando fuera a lo largo de varios períodos de gobierno. Asimismo, las ZEDE son zonas fiscales y aduaneras extraterritoriales, distintas a las del resto del territorio nacional.

11 Beteta y Moreno-Brid (2014) asocian el deterioro de las cuentas comercial y corriente con etapas previas de mayor crecimiento económico: “los datos sugieren que si el crecimiento económico recobra el dinamismo de décadas anteriores, el déficit comercial aumentaría agudamente hasta alcanzar niveles cercanos al 20% del PIB, situación que sería insostenible”.

12 Entre 2010 y 2013 Nicaragua superó a Honduras en términos de la IED como proporción del PIB.

13 De acuerdo con el FMI (2009), en el caso de la IED el inversionista “ejerce el control o un grado significativo de influencia sobre la gestión de una empresa que es residente en otra economía”. Por el contrario, la inversión de cartera se define como “las transacciones y posiciones de capital distintas de las incluidas en la inversión directa”. Un rasgo importante de la inversión de cartera, y que la distingue de la IED, es su negociabilidad, que permite a los inversionistas retirar sus capitales en el momento en que lo deseen. Por tal motivo, es mucho más volátil que la IED.

14 Esta información proviene de las encuestas de hogares, que permiten realizar estimaciones generales a nivel nacional. Existen otras fuentes de datos, como los sistemas de seguridad social, que podrían precisar la evolución del empleo formal.

15 En el período 2010-2013 la cantidad de ocupados aumentó en 231.029 personas, el 35% de ellos en el sector de comercio, hoteles y restaurantes. Las demás ramas de actividad tuvieron una importancia relativa menor al 12%.

16 Corresponde al cambio porcentual en el empleo ante variaciones en el crecimiento económico.

17 Cociente entre la población económicamente activa, definida como las personas de 15 años y más que trabajan o buscan empleo, y la población total de ese mismo rango de edad, multiplicado por 100.

18 Para el período 2004-2008, los datos de Guatemala corresponden a los años 2004 y 2006, y provienen de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Para el período 2010-2013 se cuenta con encuestas de carácter anual (ENEI). Los datos de Costa Rica provienen de estimaciones basadas en información del INEC.

19 Un ocupado informal es un asalariado de una microempresa, un trabajador por cuenta propia no calificado o uno que no recibe ingresos (Tornarolli et al., 2012).

20 Es posible que ello se debiera a la aprobación de una reforma al impuesto sobre la renta que solo permite registrar costos laborales si los empleados están inscritos en el sistema de seguridad social.

21 Por diferencias metodológicas no es posible comparar este indicador entre los países centroamericanos, pero sí se puede dar seguimiento al subempleo por insuficiencia de horas en cada uno de ellos.

22 Se calcula dividiendo el PIB total entre la población ocupada de cada país en un año específico.

23 Aunque en general la apreciación tiene una relación negativa con las exportaciones, su efecto depende de la respuesta que tenga el sector exportador ante las variaciones en el tipo de cambio.

24 Aunque en Panamá el dólar es la divisa de hecho, también existe la moneda oficial, el balboa.

25 En Nicaragua además existe control sobre la relación reservas/base monetaria, que incluso a partir del 2012 aumentó de 2,2 a 2,5 veces.

26 La estrategia de metas de inflación consiste en mantener un alineamiento entre el objetivo de inflación anunciado por el Banco Central y el nivel esperado de inflación, por medio de la política monetaria. El instrumento de cambio es la tasa de interés, y a través de modificaciones en ella se envían los mensajes de política monetaria (PEN, 2005).

27 Se mide como la diferencia entre los ingresos y gastos financieros y los activos totales medios en un período dado (SECMCA, 2015).

28 Esta sección y la siguiente se basan en Fuentes y Cabrera, 2015.

29 Banca con un modelo de especialización segmentado y un sistema de fondeo basado en depósitos y en el mercado de capitales.

30 El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea identifica los siguientes factores como determinantes de la importancia sistémica de una entidad financiera: tamaño, interconexión, grado de sustitución de los servicios/infraestructura que ofrece/posee, entre ellos la actividad de pagos, así como el alcance de sus operaciones y su complejidad.

31 En 2014 la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) autorizó a Ficohsa la compra y transferencia de las acciones de Citibank y Cititarjetas de Honduras.

32 La Superintendencia Financiera de Colombia también forma parte de esta instancia, en consideración del peso que tiene la participación en activos de la banca colombiana.

33 Comprenden retiros de depósitos a la vista en cuentas de cheques, ahorro, préstamos, emisión de cheques de caja, certificados y de viajero y otros instrumentos, pagos o transferencias.

34 Si se toma en cuenta el tiempo de vigencia transcurrido desde que se aprobaron las reformas, solo es posible comparar los resultados antes y después de las mismas en El Salvador y Nicaragua en 2009, y Honduras y Panamá en 2010.

35 Más información en <<http://www.minfin.gob.gt/index.php/component/content/category/38-cosefin>>.

36 En Guatemala las transferencias aumentaron y luego disminuyeron, con un resultado neto negativo para todo el período.

37 Los datos que se utilizan para comparar la estructura del gasto público se refieren al Gobierno Central. Ello se debe a que solo para Costa Rica, Nicaragua y El Salvador se dispone de series de datos actualizadas y con el nivel de desagregación necesario para realizar este análisis.

38 La dolarización de la economía salvadoreña reduce las posibilidades de monetizar el déficit, lo que hace que su principal fuente de recursos sea el endeudamiento. A ello se suman las presiones asociadas a cambios en el sistema de reparto de las pensiones.

39 Diferencia entre ingresos y gastos, sin considerar el pago de intereses de la deuda.

40 En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluyó a los cinco países más pobres de América Latina y el Caribe -Bolivia, Haití, Honduras, Guyana y Nicaragua- en el programa mundial de los organismos multilaterales para proveer alivio financiero a las naciones con mayores problemas de pago de su deuda.

41 Una de las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018 es disminuir progresivamente el déficit fiscal hasta llegar a un 2,5% del PIB al cierre del período gubernamental, y con ese propósito se ha implementado un acelerado proceso de consolidación fiscal. Pese a ello, el endeudamiento de la administración central pasó del 30,4% del PIB en 2010, al 46,4% en 2015. Si bien este ritmo de crecimiento es menor que el de años anteriores, será inevitable que la deuda pública alcance el 50% del PIB en 2017, como lo señala el informe *ADN económico de Honduras 2015*, del Banco Mundial (Icefi, 2016b).

42 Se refiere a la deuda que el Gobierno deberá asumir en el futuro para hacer frente al pago de pensiones. En El Salvador se estima que en los próximos quince años se tendría que destinar un tercio del PIB para no dejar desprotegidos a los trabajadores pensionados (Saavedra, 2014).

C A P Í T U L O

5

Panorama ambiental

INDICE

Hallazgos relevantes	197
Valoración general	199
Valoraciones anteriores	200
Introducción	203
Aumenta significativamente la deuda ecológica regional	203
Crecientes presiones sobre los recursos y el patrimonio natural	205
Agua: un recurso abundante pero cada vez más vulnerable	206
Más evidencia sobre el deterioro y sobreexplotación de los recursos marino-costeros	207
Agricultura mantiene impacto ambiental y una superficie estable	210
Se mantiene tendencia en disminución de cobertura forestal	211
Una rica biodiversidad cada vez más amenazada	213
Siguen aumentando los territorios protegidos, con la mirada puesta en el mar	215
Energía, reto central para la sostenibilidad	216
Tendencias del crecimiento urbano en Centroamérica	222
Áreas metropolitanas concentran crecimiento	222
La gestión de los servicios urbanos	226
Gestión del riesgo de desastre	228
Repaso: el impacto de los desastres entre 1990 y 2011	229
2000-2013: sobresale la pérdida de vidas humanas por el impacto de los sismos	231
Centroamérica enfrenta nuevos retos en su vulnerabilidad	232
Institucionalidad y políticas públicas para la gestión ambiental	236
Nuevos instrumentos normativos e institucionales para la gestión ambiental	236
Algunas características de la conflictividad socioambiental en la región	245

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Centroamérica tiene una creciente deuda ecológica. Según la última medición (publicada en 2015 con datos de 2011), el consumo por persona supera en 18,2% la capacidad del territorio para regenerarse naturalmente. En 2007, la brecha era de 10%.

>> La huella de carbono es el principal componente de la huella ecológica en toda la región, pero sobre todo en Panamá y Costa Rica, que tienen los mayores índices de desarrollo humano.

>> En el consumo final de energía se mantiene una alta proporción de los derivados del petróleo (48% en 2013).

>> En 2013 los hidrocarburos se utilizaron mayoritariamente en transporte, que representó el 62% del consumo final total.

>> Entre 2003 y 2013 la intensidad petrolera se redujo un 1,7%, es decir, hubo mayor eficiencia en el uso de hidrocarburos.

>> En 2013 la industria eléctrica registró una dependencia petrolera del 31% (36,4% incluyendo el carbón).

>> Las fuentes renovables generaron el 63,6% de electricidad regional. Honduras y Nicaragua tienen una alta dependencia petrolera en este campo (57% y 50%, respectivamente).

>> Centroamérica solo ha explotado un 22% de su potencial de generación de energía hidráulica, que es de 24.800 MW. Lo mismo sucede con otras fuentes limpias, como la geotermia y la energía eólica.

>> En Centroamérica, las emisiones de gases contaminantes generadas por el uso de combustibles fósiles, en términos per cápita promedio, equivalen a un 10% de las emisiones de los países de renta alta, 23% del mundo, 33% de los países de renta media y 42% de América Latina y el Caribe.

>> La cobertura forestal de la región es de 40%, mayor que la media mundial y la de los países de la OCDE. No obstante, entre 2000 y 2012 disminuyó en todos los países, salvo en Costa Rica.

>> Aunque la oferta hídrica por habitante en el Istmo supera los requerimientos mínimos estimados (1.700 metros cúbicos por habitante al año), se mantienen los problemas de acceso para la población, especialmente la rural.

>> Más del 50% del volumen total de agua aprovechada en los países, con excepción de Panamá, se destina al sector agrícola.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En la región –sin considerar a Belice– únicamente el 32% de la población está conectada a sistemas de alcantarillado.

>> La cobertura de saneamiento aún se encuentra por debajo del 50% en Nicaragua (41,5%) y Guatemala (46,9%).

>> Nuevas actividades agrícolas para la exportación están creciendo rápidamente. Entre 2006 y 2013 las áreas cultivadas de caucho natural un 58,3%, las de piña un 64,2% y las de maní un 73,7%.

>> En términos globales, el territorio destinado a áreas protegidas en la región sigue aumentando. En la actualidad cubre una cuarta parte de la superficie terrestre y el 14% del área marina (donde se incrementó un 66% entre 2000 y 2012).

>> Se estima que, en conjunto, la región posee el 12% de la diversidad biológica del

planeta, aunque solo represente el 2% de su superficie. Sin embargo, ha perdido el 52% de su biodiversidad original. El cambio de uso del suelo explica la pérdida de un 34% de ella.

>> Entre 2004 y 2014 se duplicó el número de especies amenazadas en la región, al pasar de 426 a 872.

>> En el período 1970-2013 hubo una acelerada concentración de población en centros urbanos. En Costa Rica y Panamá, países pequeños y menos poblados, el incremento fue mayor (32,2% y 28,4%, respectivamente) y en 2013 más del 70% de sus habitantes estaba asentado en centros urbanos.

>> El área total de las manchas urbanas configuradas por las ciudades capitales y las áreas periféricas de la región casi se triplicó en los últimos cuarenta años: de 33.146 hectáreas en 1975, a 92.180 en 2014.

>> El Salvador registra las mayores pérdidas y daños atribuibles a desastres relacionados con actividad geológica (75% de las viviendas destruidas y 42% de las personas afectadas), seguido por Costa Rica (38% de las viviendas destruidas y 5% de las personas afectadas).

>> En un marco de alta vulnerabilidad social, exposición de la población y mala ubicación y calidad de las viviendas y la infraestructura, los sismos son un importante factor de riesgo de desastres; en el período 2010-2013 se incrementó su participación como causa de pérdidas y daños que afectaron a 2.451.492 personas en toda la región (exceptuando Belice).

VALORACIÓN GENERAL

En materia ambiental Centroamérica muestra una situación paradójica: posee una abundante riqueza natural, pero hace un uso insostenible de sus recursos y su territorio. Además, con ello no ha propiciado mejores condiciones de vida para la población; por el contrario, los patrones de consumo comprometen la disponibilidad futura de los recursos y excluyen del acceso a ellos a importantes grupos y sectores. Esta dinámica genera impactos sociales y económicos, aumenta los riesgos y provoca crecientes conflictos que hacen cada vez más complicada la tarea de los Estados, de gestionar el territorio y el patrimonio, en un marco de mayor desarrollo humano.

Este capítulo reporta avances logrados en los últimos años en términos de creación de instituciones, espacios para la coordinación regional, normas y políticas públicas, pero escaso progreso en cuanto a los impactos de las actividades productivas sobre la naturaleza y la base de recursos, o en la reducción de la vulnerabilidad social y económica que deriva de muchos años de limitada o nula visión ambiental prospectiva.

La región como conjunto tiene un balance ecológico negativo. En 2011 (fecha del último dato regional disponible), cada centroamericano consumió un 18,2% más de lo que el territorio puede proveer para diversos usos, considerando su capacidad de reposición. Esta brecha era de un 10% en 2007, lo cual demuestra que el patrón de uso de los recursos crece en forma acelerada.

Tres factores sobresalen como causas de esta situación. En primer lugar, la creciente presión sobre la base de recursos naturales que pueden sustentar el desarrollo humano presente y futuro, y cuyo manejo responsable permitiría buscar el equilibrio ecológico: energía, agua, bosque y biomasa pesquera, entre otros. Segundo, un crecimiento urbano sin la debida planificación, que genera aumentos constantes en los escenarios de riesgo y en la demanda de servicios sociales y de

transporte, así como mayor contaminación y uso inadecuado del suelo urbano. Y por último, una alta vulnerabilidad –socialmente construida– ante la variabilidad y el cambio climáticos. Para enfrentar los desafíos de esta problemática la región tiene una institucionalidad débil y, ante todo, una baja capacidad de traducir en resultados los acuerdos y políticas regionales y nacionales.

El tema energético es un ejemplo claro de esa paradoja entre disponibilidad y uso insostenible de los recursos, y que además acrecienta la deuda ecológica. La huella de carbono (el territorio requerido para absorber las emisiones de gases contaminantes) es el principal componente de la deuda ecológica centroamericana. Esta situación evidencia que, pese a la riqueza y el alto potencial con que cuenta la región para producir energía con fuentes limpias y locales, la generación y el consumo están centrados en fuentes contaminantes, en particular derivados de petróleo y leña. Este capítulo reporta esfuerzos en materia energética, pero los logros son lentos y limitados y no hay cambios significativos, en especial porque se trata de áreas difíciles de transformar, en un entorno marcado por el cortoplacismo en la definición de políticas públicas y el déficit de inversión en los países. Aunque las emisiones de Centroamérica son bajas en el contexto mundial, lo cierto es que son crecientes y profundizan la huella ecológica. La situación en el ámbito forestal también refleja la paradoja señalada. Centroamérica posee una cobertura boscosa mayor que la media mundial y latinoamericana, pero esta se reduce a un ritmo más acelerado, lo que compromete la disponibilidad futura de este recurso y genera cambios de uso del suelo que tienen severas implicaciones ambientales, entre ellas una merma en su biodiversidad. La región posee el 12% de la diversidad biológica del planeta en un 2% del territorio mundial y tiene una cuarta parte de su superficie protegida. Sin embargo, la presión humana ha dejado su huella. Se estima que el Istmo ha perdido la mitad de su biodiversidad original, y la cobertura forestal sigue bajando en todos los países, excepto en Costa Rica.

En términos de desarrollo humano, una de las principales tensiones entre la abundancia de recursos y el uso poco sostenible se expresa en el tema del agua, pues existe una oferta amplia y suficiente, pero grandes porcentajes de población no tienen acceso a ella, especialmente en zonas rurales. Además la infraestructura para tratar aguas residuales es mínima, lo que compromete los cuerpos de agua en los que son depositadas, debido a la contaminación, sobre todo en las áreas urbanas.

En las ciudades las presiones están asociadas al crecimiento no planificado que caracterizó a la región en los últimos cuarenta años. En ese período el área de las manchas urbanas alrededor de las capitales casi se triplicó, aunque con diferencias entre los países.

Tanto a nivel urbano como rural, los procesos de degradación, pero ante todo los rezagos en desarrollo humano, potencian la vulnerabilidad ante los desastres. Centroamérica es una de las zonas del mundo con mayor riesgo climático, como resultó evidente en la sequía que se presentó en 2014 y 2015 y que puso de manifiesto la falta de adaptación de los medios de vida y productivos a este fenómeno.

Para enfrentar estos desafíos es imperativo que los actores sociales, económicos, políticos, y la sociedad en su conjunto, tomen conciencia sobre la magnitud y los impactos del deterioro ambiental que ha tenido la región en las últimas décadas, a sabiendas de que las amenazas y los niveles de riesgo van en aumento y requieren acciones conjuntas, inmediatas y con visión de largo plazo. De otro modo, en el futuro cercano el Istmo estaría expuesto a crecientes pérdidas y a situaciones que harían inviables actividades productivas y humanas en ciertos territorios y para ciertos grupos de población. En tales condiciones, impulsar el crecimiento económico y mejorar los niveles de desarrollo resultaría imposible.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Centroamérica está desgarrada por fracturas regionales en materia ambiental, determinadas por la desarticulación física y cultural entre la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, y la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población y hay menos agua y biodiversidad.

Aunque cuenta con mecanismos propios para reducir el riesgo, es una zona impactada por recurrentes fenómenos y desastres. La fragilidad y la vulnerabilidad de la región magnifican el potencial de los fenómenos naturales para dañar las poblaciones, su base productiva y la infraestructura física. Algunos países han emprendido acciones para atender los desastres (alerta temprana, evacuación, primeros auxilios), pero poco han hecho en materia de prevención y mitigación, o sea, en el ataque a las fuentes de vulnerabilidad para reducir el impacto de estos eventos, dada la imposibilidad de evitar su ocurrencia. La prevención y mitigación de desastres es una de las tareas postergadas del desarrollo de la región.

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

Valoración 2003

A inicios del siglo XXI, Centroamérica exhibe la marca de dos huellas que deja el modelo de desarrollo vigente. Una es la huella ecológica, causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimen-

tación de ríos y persistente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, dinámicas de urbanización desordenadas y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. La otra huella es humanitaria y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres. Este riesgo manifiesto constituye la culminación de procesos complejos de interacción entre las sociedades y su entorno físico. 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. Todo parece indicar que una efectiva gobernabilidad ambiental en Centroamérica depende no solo de la consolidación de los procesos de integración formal a nivel regional, sino también de un mayor compromiso de los gobiernos y una ciudadanía bien informada sobre el estado de sus recursos, los riesgos existentes y las opciones para reducirlos.

Valoración 2008

Centroamérica tiene variados ecosistemas, biodiversidad y valiosos bienes y servicios ambientales. Aun así, es evidente la pérdida de prioridad política de los temas ambientales en las agendas regionales y nacionales. La región está lejos de armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible. Persiste una débil institucionalidad, agravada por la ausencia de un respaldo político efectivo, lo cual se traduce en enormes carencias en el estado de los respectivos sistemas nacionales de protección. Sin embargo, se han registrado avances en la gestión de áreas protegidas, que han permitido fortalecer el marco legal, institucional y político para impulsar diferentes procesos de gestión, en una compleja realidad socioambiental. En respuesta a esta situación, desde la década anterior se han puesto en marcha mecanismos de participación de la sociedad civil en el manejo de estas áreas, con modalidades de

gestión compartida que en algunos casos han dado importantes frutos. Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades, lo que hace prever problemas más serios en el futuro.

Valoración 2011

Centroamérica es un ejemplo claro de la desvinculación entre ambiente y desarrollo. Luego de dos décadas de gran actividad en la creación de entidades, la formulación de estrategias y la promulgación de leyes, la región no ha logrado integrar de manera adecuada el ambiente en su agenda política y económica real. En la práctica, el tema se aborda como un conjunto fragmentado de preocupaciones, en espacios aislados y por lo general débiles, no como una consecuencia de y una fuente para el desarrollo mismo. El Istmo muestra avances en la generación de instrumentos de política, tanto nacionales como regionales; sin embargo, mantiene tendencias insostenibles en el uso de los recursos, particularmente en la forma de ocupar y afectar el territorio. Enfrenta, por tanto, el reto de colocar el ambiente como marco de referencia claro y sustantivo en su agenda de desarrollo.

Al relacionar estos dos elementos (ambiente y desarrollo) en indicadores específicos (huella ecológica e índice de desarrollo humano) se evidencia una deuda con ambos: Centroamérica superó, en la década pasada, la capacidad de su territorio para satisfacer el ritmo de uso de los recursos de su población. Esta "deuda ecológica" es menor que en las regiones más desarrolladas del mundo, pero mayor que el promedio latinoamericano y superior a los valores que registran las naciones menos avanzadas. Esto confirma el desencuentro entre la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad ambiental.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

INSUMOS

En el marco de un convenio de cooperación suscrito con la oficina subregional de la Cepal en México, se realizaron las siguientes investigaciones:

- *Convergencia de políticas energéticas, incluyendo carbono-neutralidad y estrategias para el cumplimiento de las metas de SE4ALL*, de Debora Ley (México).
- *Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono*, de la División de Recursos Naturales y Energía de Cepal, bajo la coordinación de Hugo Ventura.
- *Los retos de la adaptación incluyente y sostenible en Centroamérica*, de Julie Lennox y Jaime Olivares, de la Unidad Agrícola y de Cambio Climático de Cepal.
- *Estado de la conservación y el uso de los recursos naturales en Centroamérica*, de Nils Saubes y Juventino Gálvez, del Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala).
- *Gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres*, de Luis Ernesto Romano (El Salvador).
- *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica*, elaborado por el Laboratorio Prias del Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT) del Consejo Nacional de Rectores (Conare) de Costa Rica, con el apoyo financiero del Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica (Odetca) de la cooperación alemana (GIZ). El equipo de investigación del Laboratorio Prias estuvo integrado por Ricardo Orozco, Jairo Aguilar, Annie Vargas y Christian Vargas.
- *Gestión de los servicios urbanos en Centroamérica*, de Myriam Urzúa (México).

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS PARA EL TEXTO

- El Comité Regional de Recursos Hidráulicos aportó un recuadro sobre la sequía en Centroamérica durante los años 2014 y 2015. Su elaboración estuvo a cargo de Patricia Rodríguez y Adriana Bonilla.
- Diego Fernández (Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica) analizó la información estadística sobre la huella ecológica.
- Un equipo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) conformado por Víctor Milla, Guillermo Navarro, Óscar Santamaría y Luis Vargas, preparó la nota técnica *Análisis del comercio internacional de productos de madera y su gobernanza administrativa en la región de América Central y la República Dominicana 2000-2011*.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Por sus valiosos comentarios, sugerencias y el suministro de información, se agradece a los participantes del taller regional realizado el 8 de julio de 2015 en San José, para presentar los informes preliminares de las investigaciones sobre crecimiento y gestión urbana en Centroamérica: Carlos Ferrufino, Claudia Funes, Silvia García, Luis Antonio González, Carlos Gordon, Rodrigo Guardia, Vladimir Klotchkov, Tomás Martínez, Friedegund Mascher, Cornelia Miller, Ricardo Orozco, María Isabel Pares, Obryan Poyser, María Patricia Quinteros, José Gabriel Román, Marcela Román, Benjamín Rosales, Leonardo Sánchez, Jorge Vargas y Cloris Velásquez.

La preparación de este capítulo contó con el apoyo financiero de la cooperación suiza, mediante su sede diplomática en Costa Rica y la Fundación Avina.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- LENÍN CORRALES | COSTA RICA
- ALLAN LAVELL | COSTA RICA
- MILENA BERROCAL, JOSÉ COURRAU, MELISSA MARÍN, JULIO MONTES DE OCA, GERMÁN OBANDO, NAZARETH PORRAS Y ALBERTO SALAS | ORMACC-UICN
- RICARDO SOL | COSTA RICA
- RAMÓN CUSTODIO | HONDURAS
- LIL SOTO | FUNDACIÓN AVINA
- HÉCTOR TUY, JAIME LUIS CARRERA Y NILS SAUBES, IARNA-URL GUATEMALA
- GLORIA VILLA | COSTA RICA

BORRADOR Y EDICIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

- LEONARDO MERINO Y KAREN CHACÓN

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

- KAREN CHACÓN

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- ROLANDO LEIVA Y NATALIA MORALES



C A P Í T U L O

5

Panorama ambiental

Introducción

Centroamérica posee un territorio pequeño con una riqueza natural extraordinaria. Este es un factor estratégico para impulsar su desarrollo, por lo que también es clave asegurar que las actividades humanas no pongan en riesgo la disponibilidad futura de los recursos, ecosistemas y procesos ambientales de los que depende ese patrimonio natural. De ahí que sea fundamental dar seguimiento sistemático a su estado y a los resultados de la gestión ambiental. En la medida en que esa gestión favorezca la generación de capacidades y oportunidades, será posible ampliar los umbrales de crecimiento económico y bienestar. De otro modo, la contaminación y el uso poco responsable y sostenible de los recursos naturales agudizarán la vulnerabilidad social y ambiental de la región.

Después de analizar por más de quince años el desempeño ambiental de Centroamérica, este Informe constata que, si bien ha mejorado la disponibilidad y calidad de la información en la materia, aún persisten debilidades que limitan la posibilidad de conocer el estado de recursos esenciales como la biodiversidad, los ecosistemas y las cuencas hidrográficas. Se sigue careciendo de datos actualizados y periódicos sobre uso del suelo, generación y tratamiento de los residuos sólidos y las aguas servidas, entre otros asuntos. Pese a algunos esfuerzos, la región no cuenta con indicadores ambientales

comparables, confiables y publicados con periodicidad. Esto obliga a recurrir a estudios aislados, que permiten examinar los temas en un momento determinado, pero no dar seguimiento a su evolución posterior.

Con esta advertencia, el presente capítulo describe el panorama general de la gestión ambiental en Centroamérica durante el período 2000-2014. Dos consideraciones relevantes para el análisis son la sostenibilidad y la equidad. La primera se asocia al uso racional de los recursos, a una tasa similar o inferior a la capacidad de recuperación natural de los ecosistemas, la segunda al acceso y aprovechamiento sostenible de los recursos para toda la población.

El análisis se ha estructurado en cuatro secciones. En la primera se exploran los cambios ocurridos en el patrimonio natural de la región y la huella ecológica que está dejando el estilo de desarrollo actual, poniendo especial énfasis en los efectos del crecimiento urbano y la falta de ordenamiento territorial. Se parte de la premisa de que el patrimonio y los recursos naturales son bienes públicos y están sujetos a crecientes externalidades. En el segundo apartado se abordan los riesgos asociados a los patrones de uso de los recursos y la gestión ambiental, tanto a la luz de la incidencia de desastres y su impacto, como de los escenarios de cambio climático para el Istmo, los países y sectores productivos específicos. Dado

que la gestión ambiental está muy vinculada con las dinámicas de desarrollo a nivel local, en la siguiente sección se estudia la participación ciudadana y la descentralización, intentando caracterizar procesos e identificar buenas prácticas. Finalmente, se analiza la evolución de las capacidades institucionales, las políticas y la legislación sobre temas ambientales, con respecto a lo señalado en el Cuarto Informe (2011).

Aumenta significativamente la deuda ecológica regional

La metodología de la huella ecológica¹ compara el uso real por persona de los recursos naturales en un país (huella ecológica) con la capacidad que tiene el territorio para satisfacer ese uso (biocapacidad). Según esa medición, los patrones de consumo que mantiene Centroamérica son cada vez más insostenibles. La región no solo tiene una deuda ecológica, sino que esta creció de manera significativa desde lo reportado en la edición anterior de este Informe.

La medición más reciente (publicada en 2015 con datos de 2011) indica que el consumo por persona supera en 18,2% los recursos disponibles según la capacidad productiva y el ritmo de regeneración natural del territorio. En otras palabras, si todas las personas del planeta siguieran los patrones de consumo del centroamericano promedio, se necesitarían 1,18 planetas para satisfacer esa demanda. En

la medición previa (con datos de 2007) la brecha era de 10%, es decir, aumentó más de ocho puntos porcentuales en el corto período de cuatro años.

Como se observa en el gráfico 5.1, la huella ecológica de Centroamérica no es tan grande como la de regiones más desarrolladas –la Unión Europea o Norteamérica, por ejemplo– ni como el promedio mundial, pero sí llama la atención que es contraria a la tendencia de América Latina en su conjunto, cuya biocapacidad es mayor a su huella, dada la amplia base de recursos naturales con que cuenta, especialmente por la reserva de la zona amazónica. Es decir, mientras Latinoamérica tiene un crédito ecológico, Centroamérica tiene una deuda.

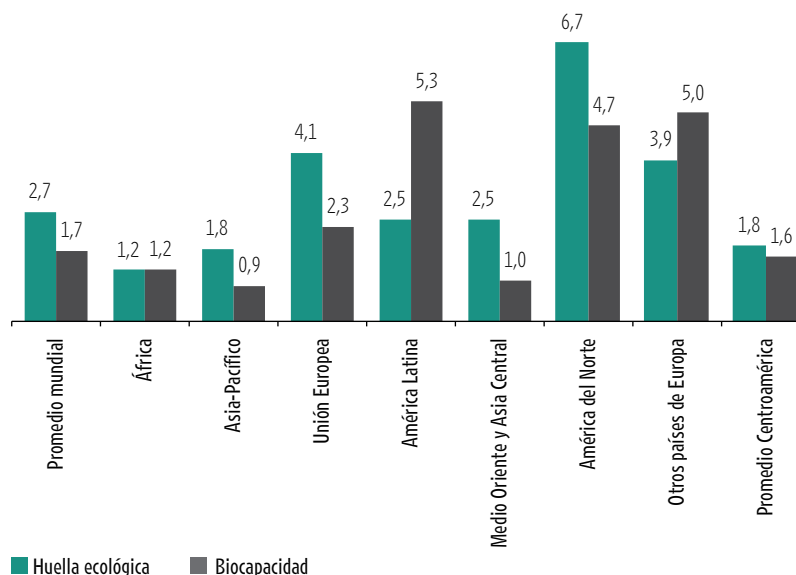
El aumento de la población y la demanda creciente de insumos para las actividades productivas reducen la cantidad de recursos disponibles por persona. En la región solo Honduras y, sobre todo, Nicaragua tienen un balance positivo o crédito ecológico. Los demás países se consideran “ecodeudores”, pues tienen una huella ecológica que ya superó la biocapacidad. En El Salvador esto sucedió en la década de los sesenta, Costa Rica y Guatemala alcanzaron ese umbral a inicios y mediados de los noventa, respectivamente, y Panamá a finales de la década de 2000. En la actualidad El Salvador tiene el mayor déficit natural (diferencia entre la biocapacidad y la huella ecológica) de 1,2 hectáreas por persona, debido no solo a un consumo creciente, sino también a la poca disponibilidad de recursos naturales derivada de la pequeñez de su territorio y su alta densidad de población.

Es importante destacar que los países que tienen mayor huella ecológica también registran valores más altos en el índice de desarrollo humano (IDH), lo cual demuestra que el logro de mejores condiciones de vida suele estar asociado a un mayor consumo y a los consiguientes impactos ambientales (gráfico 5.2). Ello plantea el reto de generar bienestar para la población sin que ello implique nuevas presiones sobre el patrimonio natural. Ese desafío se torna mucho más apremiante en la actualidad, debido a la creciente evidencia sobre el deterioro del ambiente a nivel mundial y los escenarios de cambio

GRÁFICO 5.1

REGIONES DEL MUNDO

Huella ecológica y biocapacidad, por regiones. 2011
(hectáreas globales per cápita)

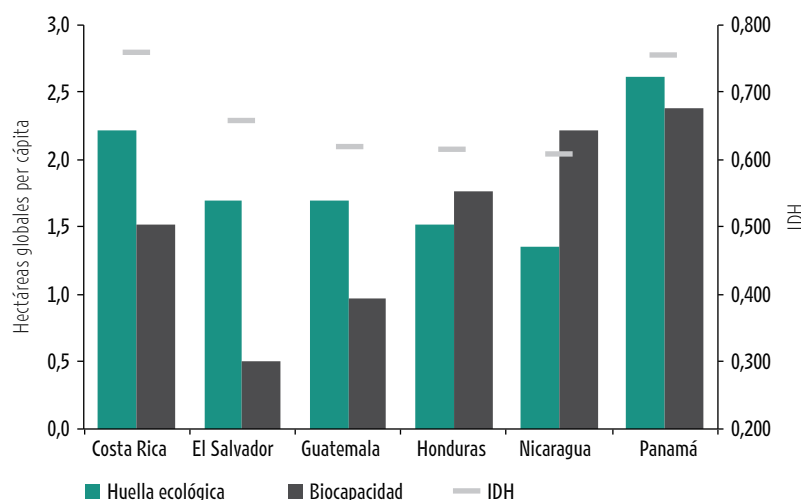


Fuente: Elaboración propia con datos de Global Footprint Network, 2015.

GRÁFICO 5.2

CENTROAMÉRICA

Huella ecológica, biocapacidad e IDH^{a/}, según país. 2011



a/ IDH: índice de desarrollo humano.

Fuente: Elaboración propia con datos de Global Footprint Network, 2015.

climático para la región. En este contexto, resulta clave diseñar e implementar medidas para elevar la productividad y hacer más eficiente el uso de los recursos.

También es interesante anotar que, si bien los problemas de sostenibilidad mundial están directamente asociados a los altos niveles de consumo y contaminación de las naciones más desarrolladas, los países centroamericanos muestran patrones de consumo semejantes, pero en pequeña escala y con menores emisiones de gases de efecto invernadero. En particular, el peso de la huella de carbono (las emisiones contaminantes) dentro de la huella ecológica es proporcionalmente tan significativo en Centroamérica como en otras regiones del mundo (gráfico 5.3).

Si bien el tamaño de la huella varía entre un país y otro, su composición es similar en la mayor parte del Istmo. No obstante, cabe destacar que en Panamá y Costa Rica el peso de la huella de carbono es mayor (gráfico 5.4). Las actividades asociadas a la pesca y el pastoreo también generan diferencias en la estructura de la huella.

En síntesis, Centroamérica tiene patrones de consumo insostenibles, que generan un severo desequilibrio ecológico. En los apartados siguientes se describe la situación de algunos de los bienes naturales de la región y los principales desafíos que plantea su sostenibilidad.

Crecientes presiones sobre los recursos y el patrimonio natural

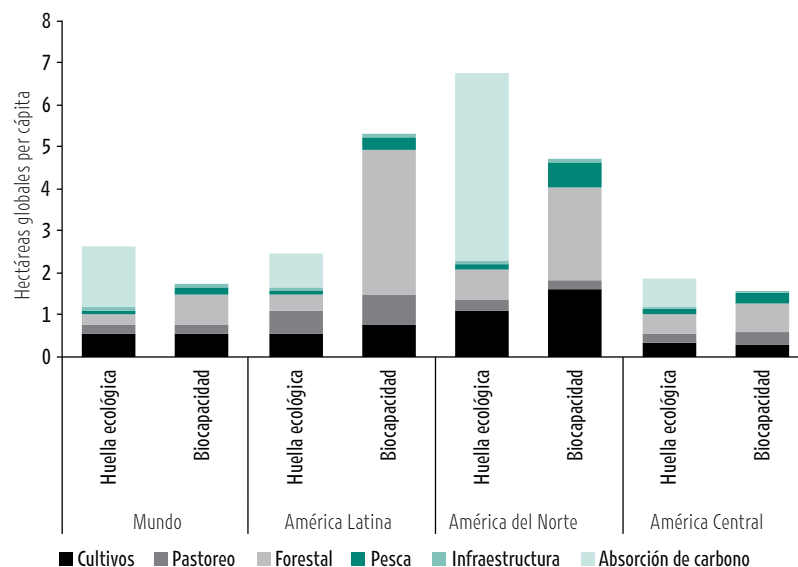
Como se ha dicho, Centroamérica posee una gran riqueza y diversidad natural: vegetación, tierras, agua, especies silvestres, entre otros. Estos recursos son el verdadero sustrato del desarrollo humano y económico de la región, ya que hasta ahora su utilización directa ha sido la base de las principales actividades en la mayoría de los países. Sin embargo, los patrones de uso son insostenibles, tal como evidencia la creciente huella ecológica analizada en el apartado anterior.

La presión sobre el ambiente es tal, que algunos recursos ya se están agotando. Persisten prácticas agrícolas que afectan tierras, bosques y agua. La extracción de madera, tanto legal como ilegal, sigue siendo intensa y de modo sostenido merma la cobertura forestal. Las especies

GRÁFICO 5.3

REGIONES DEL MUNDO

Comparación entre la huella ecológica y la biocapacidad de Centroamérica y otras regiones del mundo, según tipo de uso de los recursos naturales. 2011

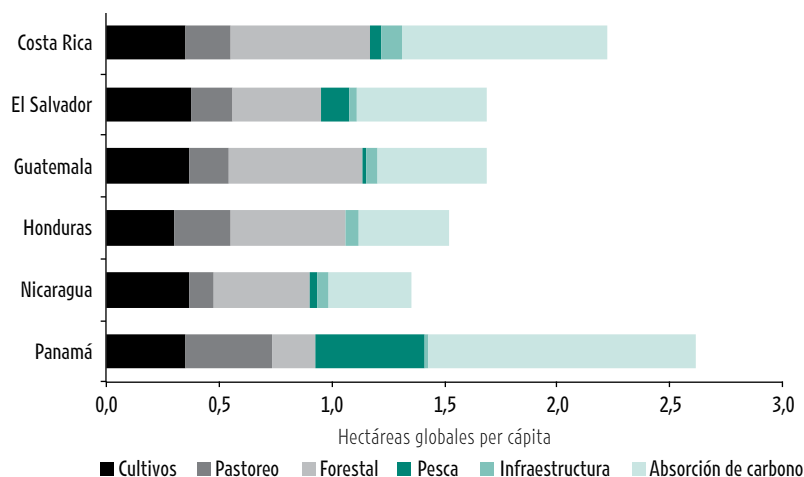


Fuente: Elaboración propia con datos de Global Footprint Network, 2015.

GRÁFICO 5.4

CENTROAMÉRICA

Huella ecológica según tipo de uso de los recursos naturales, por país. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Footprint Network, 2015.

marinas han sido diezgadas por la sobre-pesca, además de ser amenazadas por la destrucción de los ecosistemas y la contaminación de las aguas. Así, en varios países los recursos pesqueros y forestales parecen haber llegado al límite de la explotación, lo que pone en riesgo su disponibilidad futura.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**USO DE RECURSOS
NATURALES Y PATRIMONIO**

VÉASE

Saubes y Gálvez, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

Asimismo, la extracción de recursos hídricos es cada vez mayor, dado el aumento de la demanda, tanto rural y agrícola como urbana e industrial. El crecimiento de las ciudades, además de incrementar y concentrar geográficamente el consumo de agua, contribuye a la degradación de las cuencas y a la impermeabilización de superficies, lo cual limita la recarga de fuentes subterráneas, de las cuales depende la mayoría de las capitales del Istmo.

En este apartado se analiza, con la información disponible, el estado, presiones e impactos del uso de algunos bienes naturales clave de la región: los ecosistemas y la biodiversidad, el agua, los recursos forestales, las tierras agrícolas y la pesca.

Agua: un recurso abundante pero cada vez más vulnerable

Al analizar la disponibilidad y uso de los recursos hídricos, el Cuarto Informe encontró una situación paradójica: un territorio con abundancia de agua que, sin embargo, tiene problemas para garantizar el acceso y, ante todo, proteger el recurso de la contaminación y asegurar su disponibilidad futura. Este capítulo no reporta cambios significativos en ese estado de cosas, y más bien llama la atención sobre el impacto de nuevos riesgos, como la sequía.

Centroamérica no ha logrado garantizar el abastecimiento de agua de calidad

CUADRO 5.1

CENTROAMÉRICA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL MUNDO

Precipitación y oferta hídrica, según país. 2014
(miles de kilómetros cúbicos)

Países	Precipitación promedio anual	Oferta anual	
		Total	Per cápita
Belice	1.705	21.730	60.479
Costa Rica	2.926	113.000	23.502
El Salvador	1.784	26.270	4.288
Guatemala	1.996	127.900	7.826
Honduras	1.976	92.160	11.413
Nicaragua	2.280	164.500	27.047
Panamá	2.928	139.300	35.454
Centroamérica	2.395	684.860	14.979
América Latina y el Caribe	1.556	19.203.526	30.354
Mundo		54.738.410	7.455

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2014b.

para toda su población, debido a problemas de gestión y a la contaminación por falta de servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales. Esta situación se agrava por las crecientes presiones y disputas entre grupos y territorios por el acceso al recurso y las amenazas asociadas a la variabilidad y el cambio climático. Además, la falta de información sobre los recursos hídricos (o de su socialización) limita el conocimiento sobre su estado real y la toma de decisiones oportunas para mejorar su gestión. Los temas relacionados con el acceso al recurso por parte de la población se analizan con detalle en el capítulo 2 de este Informe, y algunos aspectos sobre las políticas y la gestión del agua se presentan en la sección final de este capítulo.

En lo que concierne a la oferta hídrica, estadísticas de la FAO (2014b) revelan que el agua disponible por habitante en la región supera los requerimientos mínimos de la población, que se estiman en 1.700 metros cúbicos por habitante al año (PNUD, 2006). El país con mayor oferta hídrica per cápita es Belice, seguido por Panamá y Nicaragua, mientras que los mayores volúmenes de precipitación anual se registran en Panamá, Costa Rica y Nicaragua (cuadro 5.1).

Pese a esta relativa abundancia, en Centroamérica hay grupos que no tienen o enfrentan problemas de acceso al agua. En este aspecto hay una notable

CUADRO 5.2

CENTROAMÉRICA

Población con acceso a agua mejorada, por zona, según país. 2015
(porcentajes)

País	Urbana	Rural	Nacional
Belice	98,9	100,0	99,5
Costa Rica	99,6	91,9	97,8
El Salvador	97,5	86,5	93,8
Guatemala	98,4	86,8	92,8
Honduras	97,4	83,8	91,2
Nicaragua	99,3	69,4	87,0
Panamá	97,7	88,6	94,7

Fuente: Elaboración propia con base en OMS y Unicef, 2016.

diferencia entre zonas urbanas y rurales en algunos países (cuadro 5.2). Tal es el caso de Nicaragua, donde el acceso al agua de la población rural (67,8%) es treinta puntos porcentuales menor que el de la población urbana (97,6%). Una situación similar, aunque menos aguda, se da en Honduras, donde la brecha es cercana a quince puntos (96,8% versus 81,5%).

Otro de los factores que afectan la disponibilidad del recurso hídrico es su alta variabilidad temporal. Una parte importante de la región sufre temporadas

secas durante las cuales se reducen significativamente las precipitaciones. A ello se suman las condiciones propias de la geografía: varios países forman parte del denominado corredor seco centroamericano, el cual se caracteriza, entre otras cosas, por enfrentar períodos cíclicos de sequías (FAO, 2012), que se han agravado en los últimos años (recuadro 5.1). Por ejemplo, en la cuenca del río Belice se estima que la disponibilidad hídrica habrá disminuido un 22,6% en 2020 y un 57,4% en 2050 (Iarna-URL y WWF, 2014).

En cuanto a la demanda hídrica, los datos disponibles no muestran un nivel alto de presión sobre el recurso, ya que en ningún país la extracción sobrepasa el 10% de la oferta total. Con excepción de El Salvador, donde la extracción representa el 8% de la oferta, todas las naciones del Istmo registran tasas inferiores al 3%. En Nicaragua, Panamá y Belice la cifra es de menos del 1% (cuadro 5.3).

La baja cobertura de los servicios de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales es una de las principales amenazas a la calidad del recurso hídrico, lo mismo que el desconocimiento y mal manejo de los acuíferos y las zonas de recarga. Según el más reciente estudio de Focard-APS (2013) en la región –salvo en Belice– únicamente el 32% de la población está conectada a un sistema

de alcantarillado. Además, la capacidad instalada es menor al 42% de las aguas residuales recolectadas por esos sistemas en todos los países, excepto en Nicaragua (cuadro 5.4). En el caso de Belice, solo se cuenta con alcantarillado en las ciudades de Belmopán, Belice y San Pedro, y se estima que la población cubierta

representa el 21% de la población urbana nacional (Grau et al., 2013).

Uno de los aspectos que impide mejorar la gestión del recurso hídrico es la falta de información confiable y periódica sobre su disponibilidad y calidad. Cabe destacar que al cierre de edición de este Informe no se contaba con datos sobre la contaminación de los cuerpos de agua que generan las actividades productivas. Existen también importantes vacíos de información y conocimiento técnico y científico sobre el volumen de extracción, disponibilidad y estado de las aguas subterráneas, recurso del cual depende el abastecimiento de la mayor parte de la población urbana. La expansión de las áreas metropolitanas presiona cada vez más los acuíferos volcánicos sobre los que se asientan las ciudades. En los casos de Costa Rica y Guatemala, estudios recientes determinaron que la extracción de agua subterránea (por medio de pozos) podría superar el potencial de recarga estimado, por lo que es necesario realizar esfuerzos para mejorar la gestión en este ámbito (Saubes y Gálvez, 2015).

CUADRO 5.3

CENTROAMÉRICA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL MUNDO

Extracción hídrica, según país^{a/} (miles de kilómetros cúbicos)

Países	Demanda anual
Belice (2000)	101
Costa Rica (2013)	2.350
El Salvador (2005)	2.118
Guatemala (2006)	3.324
Honduras (2013)	1.607
Nicaragua (2011)	1.545
Panamá (2010)	1.037
Centroamérica	12.082
América Latina y el Caribe	278.857
Mundo	2.684.101

a/ La cifra entre paréntesis en los países corresponde al año de los datos. Para América Latina y el Caribe el período es circa 2008-2012 y para el Mundo es 1998-2002.

Fuente: Elaboración propia con datos de Saubes y Gálvez, 2015 y FAO, 2014b.

Más evidencia sobre el deterioro y sobreexplotación de los recursos marino-costeros

Más de 6.000 kilómetros de costas en los litorales del Caribe y el Pacífico hacen que los ecosistemas marino-costeros de

CUADRO 5.4

CENTROAMÉRICA

Cobertura de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. CIRCA 2011^{a/}

País	Cobertura de alcantarillado sanitario (porcentajes)	Volumen anual de aguas residuales provenientes de los sistemas de alcantarillado (millones de metros cúbicos)	Número de plantas de tratamiento	Capacidad de tratamiento (porcentaje del volumen proveniente de los sistemas de alcantarillado)
Costa Rica	25,6	86,1	40	29,7
El Salvador	46,0	184,9	89	14,0
Guatemala	38,0	238,0	205	13,9
Honduras	36,4	152,6	162	34,7
Nicaragua	19,4	72,3	52	98,2
Panamá	33,1	157,6	100	41,7

a/ Los datos de cobertura de alcantarillado y de número de plantas de tratamiento corresponden a los siguientes años, respectivamente: Costa Rica, 2011 y 2013; El Salvador, 2010 y 2014; Guatemala, 2011; Honduras, 2011; Nicaragua, 2005 y 2013; Panamá, 2010 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de Saubes y Gálvez, 2015, Focard-APS, 2013 y datos de las instituciones encargadas a nivel nacional.

RECUADRO 5.1

Impactos de la sequía en Centroamérica

Durante las estaciones lluviosas de 2014 y 2015, la vertiente del Pacífico de Centroamérica experimentó un déficit de lluvias que originó condiciones de sequía entre moderada y severa en los siete países, particularmente en la franja conocida como corredor seco centroamericano, que va desde Guatemala hasta Costa Rica y reinicia en Panamá, en la zona denominada "arco seco". Este evento causó afectaciones en el ambiente, la agricultura, los recursos hídricos y la seguridad alimentaria, entre otros. Registros de precipitación en varias estaciones medidoras reportaron los mínimos de lluvia acumulada más bajos de los últimos cuarenta años (CRRH-SICA, 2014).

Este fenómeno se presentó debido a la combinación de un calentamiento en el océano Pacífico ecuatorial, conocido como "El Niño", con el enfriamiento de la superficie del océano Atlántico, y en especial del mar Caribe, lo cual generó una diferencia de temperaturas en los mares a ambos lados del Istmo, con una magnitud nunca antes observada. Durante el "veranillo" o "canícula", tanto en 2014 como en 2015, hubo lugares donde no llovió hasta por 42 días consecutivos y en algunos casos el déficit de precipitaciones ascendió a más del 65% del volumen normal para la estación seca (CRRH-SICA, 2015).

En primera instancia, la sequía generó racionamientos adicionales a los que ya son normales en algunas ciudades y municipios rurales; se incrementaron los costos de bombeo para la extracción de agua desde acuíferos, o del todo se secaron fuentes superficiales empleadas para abastecer a pequeñas comunidades rurales. En Guatemala, 16 de los 22 departamentos reportaron daños asociados al déficit hídrico, lo mismo que 10 de los 14 departamentos de El Salvador (CRRH-SICA, 2015).

Además, de acuerdo con Obsan-R-SICA (2015), este fenómeno afectó la agricultura, sobre todo las actividades de subsistencia en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, donde la produc-

ción de alimentos (maíz y frijol, principalmente) está en alto riesgo para las cosechas de la primera siembra e incluso para las llamadas siembras de postrera. Ello podría agudizar la inseguridad alimentaria y nutricional, en especial para poblaciones ubicadas en áreas de alta vulnerabilidad como muchas comunidades indígenas y rurales. Si bien no hubo desabastecimiento a escala regional, los lugares y grupos más afectados por la sequía fueron aquellos donde la seguridad alimentaria y nutricional es más frágil o precaria, y donde los daños en los cultivos de granos básicos fueron severos. De acuerdo con el CRRH-SICA (2015), en algunos países del norte de la región, cuyos habitantes tienen una alta dependencia del maíz y el frijol, las pérdidas alcanzaron hasta el 80% y el 60% de las cosechas de esos productos, respectivamente.

En la zona de Chiriquí, en Panamá, se ha visto afectada la producción de arroz, especialmente el arroz de secano. Y en el sector cafetalero, con excepción de Nicaragua, la sequía ha reducido notablemente la humedad del suelo, lo que dificulta la adecuada absorción de nutrientes. En el sector ganadero la escasez de agua para consumo de los animales y el pasto ha tenido consecuencias sobre la producción y reproducción animal, al tiempo que impide que el ganado esté preparado para enfrentar la estación seca. Además, la falta de lluvias favorece el incremento de plagas que afectan tanto al ganado como a diversos cultivos (Obsan-R-SICA, 2015).

En el sector energético la sequía ha elevado los costos de producción, pues obliga a incrementar el consumo de combustibles en plantas termoeléctricas, lo que a su vez implica pérdidas para las empresas generadoras y, según el modelo tarifario, aumentos en la factura al consumidor (CRRH-SICA, 2015).

De acuerdo con Ramírez y Bonilla (2015), el impacto de la sequía vino a sumarse al que ya había provocado la roya en el medio rural, donde miles de agricultores aún no se recuperan de los daños en sus parcelas de café. El número total de familias afectadas fue de al menos 512.068, que sufrieron pérdidas en

sus medios de producción, en su capacidad para alimentarse y para acceder a agua adecuada para su consumo, mientras duró el período de sequía (del año 2014, únicamente).

En la zona del corredor seco centroamericano, a raíz de la escasez del recurso han surgido conflictos por el acceso al agua entre la población y los sectores empresariales, situación que se agrava por la falta de capacidades de almacenamiento. En el Canal de Panamá se reportó el mes de junio de 2014 como el más seco del año; la zona de Guanacaste, en Costa Rica, experimentó un largo período de sequía, y en Nicaragua la canícula se extendió por todo el mes de agosto de 2014 (Obsan-R-SICA, 2015).

Desde abril de 2014, los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales, articulados en el Foro del Clima de América Central, que coordina el Comité Regional de Recursos Hídricos (CRRH-SICA), emitieron alertas sobre la probabilidad de que en 2014 las lluvias en la zona del corredor seco estuvieran por debajo de lo normal. Los avisos sobre la persistencia del déficit de precipitación fueron divulgados cada tres meses durante los años 2014 y 2015. Esta información impulsó a los gobiernos a crear comités y promulgar decretos de emergencia, entre otras acciones para enfrentar la sequía y mitigar su impacto sobre las actividades productivas y grupos de población más vulnerables. Este fenómeno se prolongó durante todo el 2015 y la estación seca del 2016.

Dadas sus características de lenta instalación y variable duración, la sequía requiere inversiones y enfoques de mediano y largo plazos, así como políticas y planes nacionales específicos, según lo ha propuesto la ONU, que ha destacado este tipo de desastre como el más destructivo de la época actual en los países en desarrollo (FAO, 2013).

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez y Bonilla, 2015 y Obsan-R-SICA, 2015.

la región tengan un rol fundamental en las dinámicas sociales, culturales, económicas y ambientales de esos territorios y sus pobladores, particularmente en la pesca. El *Cuarto Informe Estado de la Región* reportó que las disminuciones en las capturas en varios países denotaban la sobreexplotación de algunas especies y, por tanto, el deterioro de la biomasa pesquera y los ecosistemas marinos que la sustentan. Se planteó la necesidad de diseñar políticas para el uso sostenible de los recursos afectados por la ausencia de controles sobre las capturas, el uso de técnicas dañinas y poco selectivas y la debilidad institucional. Los nuevos datos recopilados para esta edición no son abundantes ni muy actuales, dado que la falta de información en este campo es un problema común a todo el Istmo. Si bien en años recientes se han documentado esfuerzos para un uso adecuado y sostenible de los recursos pesqueros, diversos estudios revelan situaciones que los ponen en riesgo.

Uno de los indicadores que confirman el deterioro de los ecosistemas marino-costeros en Centroamérica es el índice de salud de los océanos² (cuadro 5.5). En la medición publicada en 2015, la mayoría de los países recibió puntuaciones menores a 67 (OHI, 2015). Las más bajas fueron las de Nicaragua (48) y El Salvador (56).

Un estudio sobre el estado de los recursos pesqueros en la región determinó que existe una gran riqueza de especies marinas en el litoral del Pacífico e identificó 177 especies en la franja situada entre 100 y 1.500 metros de profundidad (Ospesca-SICA, 2010b), pero mayor aún fue la biodiversidad encontrada en el mar Caribe: 267 especies de peces y 65 de crustáceos³ (Ospesca-SICA, 2011a). En 2010 se había concluido que nueve especies de peces y dos de crustáceos dominan claramente en esas aguas⁴ (Ospesca-SICA, 2010b).

La falta de datos sobre capturas no permite dar seguimiento a las poblaciones pesqueras en el largo plazo. Una forma indirecta de hacerlo es el análisis de los volúmenes (López-Selva, 2015). Sin embargo, las estadísticas que agrupan especies ofrecen una visión limitada de la realidad pues, por ejemplo, se sigue

CUADRO 5.5

CENTROAMÉRICA

Índice de salud de los océanos, según país. 2012-2015

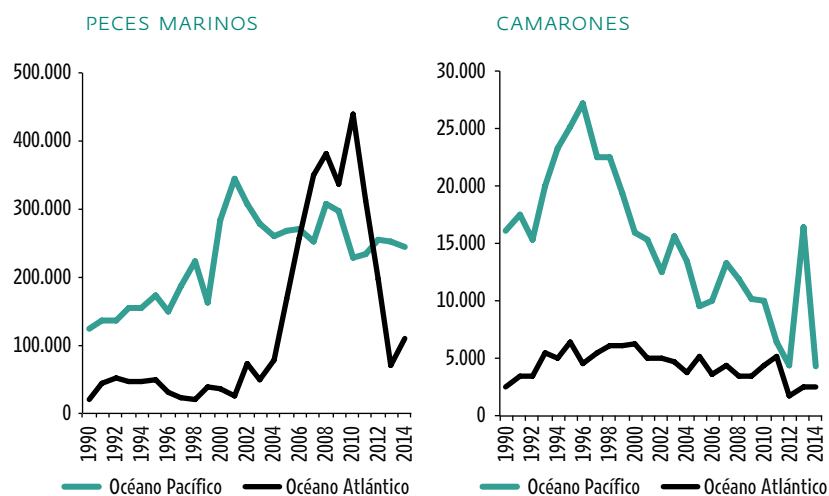
País	Valor del índice				Posición del país en 2015
	2012	2013	2014	2015	
Belice	65	64	65	65	132
Costa Rica	69	67	65	66	130
El Salvador	58	59	57	56	195
Guatemala	67	68	67	67	119
Honduras	67	66	67	66	127
Nicaragua	51	50	48	48	215
Panamá	63	64	65	66	123

Fuente: Ocean Health Index.

GRÁFICOS 5.5

CENTROAMÉRICA

Capturas de peces marinos y camarones. 1990-2014 (toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2015.

reportando pesca de camarón, pero no que ésta ha ido desplazándose de una profundidad a otra, por el agotamiento en algunas zonas. Tras alcanzar sus niveles máximos a inicios de la década de 2000, desde hace varios años la producción regional ha disminuido, lo cual sugiere que los recursos han sido sometidos a presiones que comprometen su disponibilidad futura (gráficos 5.5). Ello podría generar inseguridad alimentaria y nutricional, pues los productos del mar

son una fuente importante de proteínas en la dieta centroamericana: el consumo promedio anual per cápita de especies pesqueras y acuícolas es de nueve kilogramos (FAO, 2014c).

La sobrepesca es una presión directa sobre los ecosistemas. En el Pacífico se viene produciendo desde mediados de los años noventa, cuando las capturas de camarones comenzaron a disminuir de forma constante, mientras que en el caso de los peces el punto de inflexión se

dio al inicio de la década de 2000. En el mar Caribe el descenso en las capturas empezó a principios de la década de 2000 para los camarones y al final de ella para los peces.

En cuanto a la extracción pesquera, la última medición disponible, de 2013, indica que Panamá concentra el 52% de la captura regional total (199.417 toneladas). Belice registró una baja entre 2012 y 2013, pero mantuvo un crecimiento exponencial en la década precedente. En cambio Panamá mostró una tendencia a la baja entre 2009 y 2011, y una recuperación a partir de 2012 (gráfico 5.6).

Por otra parte, la producción acuícola pasó de 35.000 a cerca de 163.000 toneladas entre 2000 y 2013, aumento en el que participaron todos los países. El mayor aporte provino de Honduras, seguido por Costa Rica y Nicaragua. Pese a este notable crecimiento, en 2013 la extracción pesquera regional fue 1,3 veces mayor (PEN, 2015).

Agricultura mantiene impacto ambiental y una superficie estable

El *Cuarto Informe Estado de la Región* reportó que el uso que se da a la mayor parte de la superficie agrícola de Centroamérica tiene un alto impacto ambiental, tanto por actividades de subsistencia que emplean tecnologías rezagadas, como por nuevos cultivos de exportación. También se señaló que el área agrícola no había crecido (más bien registró una ligera reducción), en concordancia con los cambios en la dinámica económica regional.

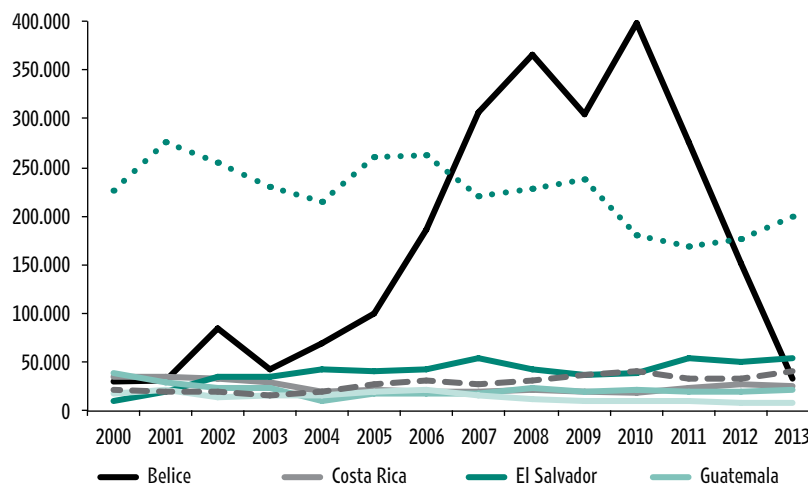
En esta edición se reporta que las tierras dedicadas a usos agrícolas no han tenido un crecimiento significativo en la mayoría de los países. Según estimaciones de la FAO, en el período 2000-2013 el mayor incremento se dio en Belice (7%), Honduras (10%) y El Salvador (5,5%). En los demás casos la superficie se mantuvo relativamente estable y en Guatemala presentó una disminución del 17% (gráfico 5.7).

Los cultivos de mayor extensión son los de granos básicos, sobre todo maíz y frijol. Entre 2006 y 2013 el área sembrada de esos productos aumentó, hasta alcanzar 1.953.916 y 817.215 hectáreas, respectivamente. Sin embargo, si se observan las

GRÁFICO 5.6

CENTROAMÉRICA

Extracción pesquera^{a/} por país. 2000-2013
(toneladas)



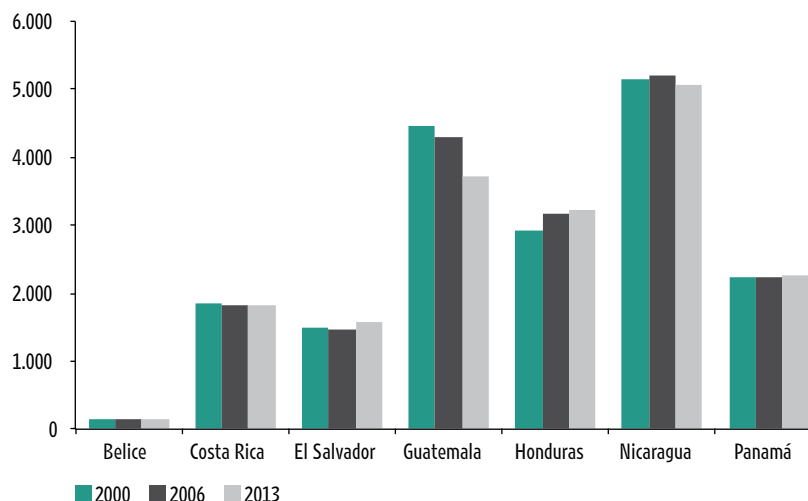
a/ Incluye la producción de peces marinos, peces de agua dulce, moluscos, crustáceos, plantas marinas y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015.

GRÁFICO 5.7

CENTROAMÉRICA

Superficie agrícola. 2000, 2006 y 2013
(miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2014d.

tasas de crecimiento es claro que el área cultivada de productos agrícolas para exportación es la que se está ampliando con mayor rapidez. El caucho, la piña, la yuca y el maní son los que más han incrementado sus superficies en términos relativos. Por ejemplo, entre 2006 y 2013 el área sembrada de caucho natural

creció 58,3%, la de piña 64,2%, la de yuca 47,6% y la de maní 73,7% (cuadro 5.6). En todos los países hay evidencia de crecientes impactos por la expansión de estos cultivos: contaminación de cuerpos de agua, erosión, aumento de emisiones y pérdida de ecosistemas y biodiversidad (Saubes y Gálvez, 2015).

Una de las principales consecuencias de las actividades agrícolas es la contaminación de los suelos y los cuerpos de agua, debido fundamentalmente al uso de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas). Como muestra el gráfico 5.8, Costa Rica es el mayor consumidor de estos productos en la región (recuadro 5.2), seguido por El Salvador y Guatemala. Por el contrario, Nicaragua y Panamá registran los valores promedio más bajos.

Se mantiene tendencia en disminución de cobertura forestal

Los bosques son fundamentales no solo desde el punto de vista ecológico, sino también para diversas actividades sociales y económicas. En 2011, el *Cuarto Informe Estado de la Región* advirtió que Centroamérica pierde cobertura forestal (con la notoria excepción de Costa Rica) a una tasa mayor que el promedio latinoamericano. Si bien esa tasa bajó su ritmo en el período 2000-2010 con respecto a la década previa, entre 2005 y 2010 se perdieron 1.246.000 hectáreas de área boscosa por la presión de las actividades extractivas, la tala ilegal y diversos usos del recurso. La deforestación es, además, la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero de la región. Este Quinto Informe reporta una nueva disminución de la cobertura forestal.

Existen debilidades que dificultan el aprovechamiento sostenible de la madera

y la consolidación de esfuerzos tendientes a reducir la deforestación. Pese a ello, la cobertura forestal a nivel regional (40%) aún es mayor que la media mundial y la de las naciones de la OCDE (31%), pero menor que la de América Latina y el Caribe (46%; Banco Mundial, 2015a). Por país, la mayor cantidad de bosques la tiene Panamá, alrededor del 62% de su superficie (cuadro 5.7), segui-

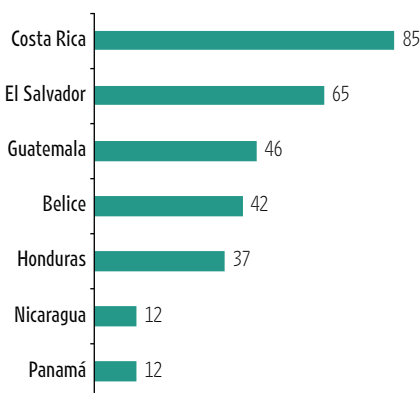
do por Belice (60%) y Costa Rica (54%) y Honduras (44,3%), mientras que El Salvador es el que tiene la menor cobertura (278.200 hectáreas).

Como se mencionó antes, entre 2000 y 2015 la cobertura forestal cayó en todo el Istmo, excepto en Costa Rica. Esto preocupa sobre todo en los países donde los bosques son más escasos, como El Salvador (PEN, 2014a). Datos más recientes

GRÁFICO 5.8

CENTROAMÉRICA

Uso promedio^{a/} de fertilizantes.
2006-2012
(toneladas por cada mil hectáreas)



a/ Promedio anual del uso de fertilizantes.

Fuente: Saubes y Gálvez, 2015 con datos de Cepal, 2014a.

CUADRO 5.6

CENTROAMÉRICA

Área cultivada de los principales productos agrícolas. 2006-2013
(hectáreas)

Cultivos	Área cultivada		Cambio absoluto	Cambio porcentual
	2006	2013		
Arroz	257.102	288.767	31.665	12,3
Caña de azúcar	531.850	605.785	73.935	13,9
Banano	120.799	149.921	29.122	24,1
Caucho	48.000	76.000	28.000	58,3
Frijoles	670.428	817.215	146.787	21,9
Maíz	1.777.405	1.953.916	176.511	9,9
Maní	28.113	48.821	20.708	73,7
Piña	38.480	63.183	24.703	64,2
Yuca	40.612	59.929	19.317	47,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Saubes y Gálvez, 2015 y FAO, 2014d.

RECUADRO 5.2

El reto de la sostenibilidad en el sector agropecuario de Costa Rica

El sector agrícola costarricense pasó de ser un sistema basado en el cultivo de productos tradicionales y granos básicos, a uno centrado en monocultivos para la exportación. Las actividades que más se han expandido en los últimos años son la palma africana (74.512 hectáreas), la caña de azúcar (63.316) y la piña (45.000), que ocupan los lugares segundo, tercero y quinto, respectivamente, entre los cultivos más importantes en términos de superficie. En 2013 Costa Rica se ubicó entre los diez países del mundo que usan más fertilizantes por hectárea de tierra cultivada. Se calcula que el consumo aumentó un 28% entre 2010 y 2013 (Banco Mundial, 2015c).

Es necesario pasar de un manejo integrado de plagas a un manejo integrado de los cultivos. Un factor que frena la implementación de mejoras es la poca organización del sector. La agricultura orgánica no progresa en el país, debido a las dificultades de los productores para encontrar salidas al mercado, pero también a la falta de voluntad política para fomentar esta modalidad.

Por su parte, el sector ganadero ha puesto en marcha algunas iniciativas en materia de sostenibilidad, una de ellas en Guanacaste, donde los productores desarrollan prácticas amigables con el ambiente: manejo de excretas con biodigestores, producción de abono orgánico, cercas vivas y mejoras en la gestión del agua.

Fuente: Bach, 2013 y Banco Mundial, 2015c.

CUADRO 5.7

CENTROAMÉRICA

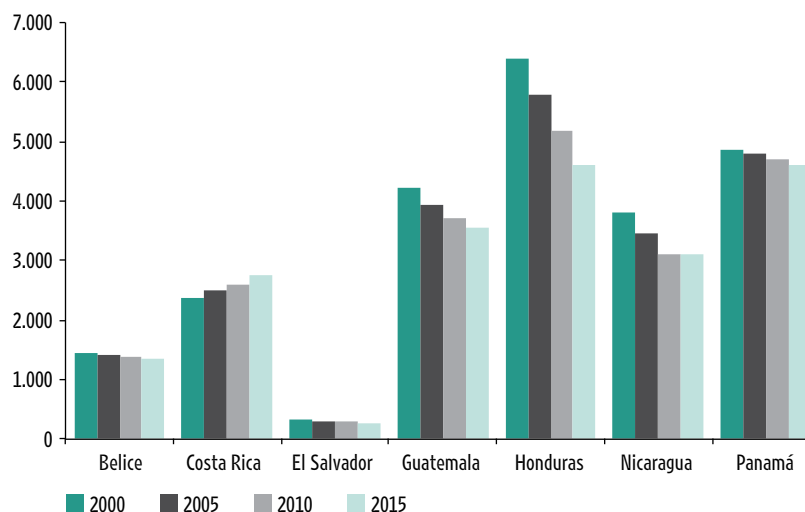
Cobertura forestal, según país.
2015

País	Superficie boscosa	
	Miles de hectáreas	Porcentaje del territorio
Belize	1.366	59,9
Costa Rica	2.756	54,0
El Salvador	265	12,8
Guatemala	3.540	33,0
Honduras	4.592	41,0
Nicaragua	3.114	25,9
Panamá	4.617	62,1

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015.

GRÁFICO 5.9

CENTROAMÉRICA

Evolución de la cobertura forestal^{a/}. 2000, 2005, 2010 y 2015
(miles de hectáreas)

a/ Incluye bosques naturales y plantaciones forestales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015.

CUADRO 5.8

CENTROAMÉRICA^{a/}**Volumen de madera aprovechada^{b/}, según país.** 2013
(porcentajes)

País	Madera proveniente de plantaciones	Madera proveniente de bosque natural
Costa Rica ^{c/}	92,0	8,0
Guatemala	80,0	20,0
Honduras	1,0	99,0
Nicaragua	6,0	94,0
Panamá ^{d/}	58,0	42,0

a/ No fue posible obtener datos sobre el volumen de madera aprovechada en Belize y El Salvador.

b/ Incluye solamente el mercado interno y no considera la importación.

c/ Los datos de Costa Rica incluyen plantaciones forestales y sistemas agroforestales.

d/ Los datos de Panamá incluyen la madera proveniente de las categorías "plantado" y "plantación y raleo".

Fuente: Elaboración propia con datos de Saubes y Gálvez, 2015; ANAM, 2014; Hernández et al., 2014; ICF, 2014; Sifgú, 2015 e Inafor, 2013.

de Cepal (2015) revelan que la mayor reducción se ha dado en Honduras (28%) y en El Salvador (20%). En cambio, para Belize y Panamá se reportan variaciones menores al 6% (gráfico 5.9).

Las presiones sobre los recursos forestales son diversas. Desde hace varios años, Centroamérica mantiene una misma tendencia en su uso. En 2013 la producción total de madera en rollo fue de 46 millones de metros cúbicos (FAO, 2014d). Más de la mitad de ese volumen proviene de Guatemala y Honduras (43,2% y 19,3%, respectivamente). Sin embargo, mientras la región en su conjunto registró un aumento de 10,3% entre 2000 y 2013, la situación en el plano nacional es muy variable. En Costa Rica y Nicaragua la producción fue menor, mientras que Guatemala presentó un incremento del 32,3%. Con porcentajes negativos sobresalen Belize, Honduras, El Salvador y Panamá (Saubes y Gálvez, 2015).

Es importante destacar que, en conjunto, la mayor proporción de madera utilizada en la región proviene de plantaciones forestales, aunque con diferencias muy significativas: en Costa Rica, Guatemala y Panamá más del 58% del volumen aprovechado tiene ese origen,

en tanto que en Honduras y Nicaragua más del 90% procede de bosques naturales (cuadro 5.8). En un estudio reciente sobre las dinámicas del sector forestal y la comercialización de madera en Centroamérica, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) constató el intenso intercambio que se realiza tanto dentro como fuera de la región (recuadro 5.3).

La conservación y el manejo sostenible de los recursos forestales se ven comprometidos por presiones constantes de la población y las actividades productivas. Las causas de la deforestación son múltiples y diversas: desde el cambio de uso del suelo y el empleo de leña⁵ como combustible, hasta debilidades institucionales para la protección del recurso, tal como lo evidencia la situación en Honduras (recuadro 5.4). A ello se suman la falta de planificación territorial, la tala y el comercio ilegales, así como los fenómenos asociados a la variabilidad y el cambio climáticos (Saubes y Gálvez, 2015).

Entre las múltiples amenazas que dificultan la recuperación de la cobertura forestal y su sostenibilidad está el uso de la leña como principal fuente de energía en los hogares (Olade, 2013). Según la

RECUADRO 5.3

Desafíos de la comercialización de madera en Centroamérica

Entre 2000 y 2013 el comercio intra e interregional de madera en Centroamérica tuvo un gran dinamismo. Por el lado de las importaciones, tres países figuran como los mayores receptores, con elevados crecimientos desde 2001: República Dominicana (46%), Panamá (379%) y Costa Rica (274%, gráfico 5.10). Entre los principales proveedores están Estados Unidos, Suramérica, la Unión Europea y China.

En cuanto a las exportaciones, Honduras, Guatemala y Costa Rica aparecen entre los mayores comerciantes de madera y sus productos. Costa Rica registró el mayor aumento en los últimos años y en 2011 fue el principal exportador hacia afuera de la región, con un total de 70 millones de dólares (diez veces más de lo que vende al Istmo). Ese año colocó el 59% de sus ventas (41 millones de dólares) en el "Resto de Asia" y un 27% en Estados Unidos.

En lo que concierne a la composición de las ventas, en 2011 destacan las exportaciones de madera en troza hechas desde Costa Rica, con un valor de 48 millones de dólares, así como las realizadas por Guatemala, en este caso por ser las más

diversificadas, aunque también sobresalen los productos de primera transformación: "madera aserrada" y "otras manufacturas" (20 millones de dólares). Esos mismos rubros representan la mayor parte de las exportaciones de Honduras con un valor de 18 millones de dólares. Por último, es importante mencionar que en 2011 Panamá se ubicó entre los primeros países exportadores de la región; su principal producto fue la madera en troza, con ventas por 16 millones de dólares.

Los datos analizados para este Informe mostraron discrepancias entre la información aportada por los países abastecedores y los receptores. Al realizar un estudio cruzado de 2.352 reportes correspondientes al año 2011, se encontró que un 22% resultó en un déficit (el país exportador reportó menos valor/volumen que el importador) y un 21% en un superávit (el país exportador reportó más valor/volumen que el importador). El restante 57% de los cruces no registró datos, lo cual significa que alguna de las dos cifras (o ambas) no fue informada. Según los expertos, las inconsistencias predominantes en los valores FOB y CIF tienen que ver con la menor cantidad de dólares notificada por el exportador. Por ejemplo, Honduras, como exportador, reportó un valor FOB de

600 dólares, mientras que El Salvador, como importador, reportó un costo total de 1.990.350 dólares, lo que equivale a una discrepancia de -330.523%.

En términos generales, no hay evidencia de que las discrepancias en las estadísticas sean un reflejo directo de ilegalidad. Sin embargo, tienen un efecto similar, ya que le restan credibilidad al sistema de información comercial. En cuanto a los sistemas de verificación, se encontró que los países tienen marcos regulatorios para la producción, aprovechamiento y procesamiento forestal que a menudo operan con procedimientos administrativos muy complejos; esto genera altos costos de acceso al comercio legal de productos de madera, afecta la competitividad del sector y disminuye la rentabilidad del recurso forestal, creando incentivos para la tala ilegal y, por ende, para el avance de procesos de degradación y deforestación. Por ello resulta crucial promover la estandarización de procedimientos de exportación e importación en todos los países y crear un sistema de seguimiento de alcance regional.

Fuente: Navarro et al., 2014 y UN Comtrade Database.

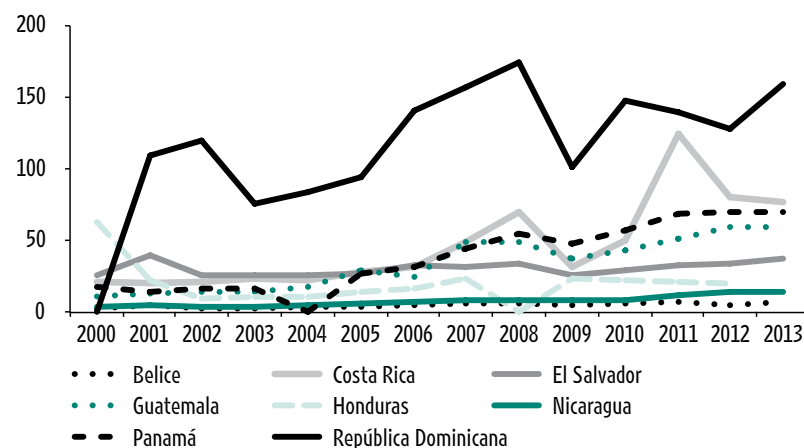
FAO (2014a) en 2013 el consumo de leña en la región fue de 42,5 millones de metros cúbicos. Como se ha señalado en ediciones anteriores de este Informe y se analiza en el acápite "Energía, reto central para la sostenibilidad", Guatemala, Honduras y Nicaragua, en conjunto, representan el 80% del consumo regional (gráfico 5.11).

Una rica biodiversidad cada vez más amenazada

En la primera década del presente siglo Centroamérica tuvo un crecimiento importante de sus zonas protegidas y avanzó hacia nuevas modalidades de gobernanza, pero también mostró serios problemas en términos de capacidades y recursos para su adecuada gestión. Esto generó debilidades en el manejo de las áreas de conservación, y amenazas que comprometen su integridad y su riqueza. Esta edición reporta esa misma

GRÁFICO 5.10
CENTROAMÉRICA

Evolución de las importaciones de madera^{a/}, por país. 2000-2013
(millones de dólares)



a/ Incluye solamente las importaciones de la categoría 44: madera, productos de madera y carbón de madera.

Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade Database.

RECUADRO 5.4

Las causas de la deforestación en Honduras

Diversas investigaciones estiman que Honduras pierde cobertura forestal a un ritmo de 58.000 hectáreas por año. Un estudio reciente identificó algunas de las causas de esta situación, a saber:

- Falta de políticas forestales y no aplicación de las existentes, politización de la gestión forestal, altos costos económicos del manejo forestal.
- Normas legales confusas y poco conocidas, que favorecen las actividades ilegales; indefinición de la tenencia de la tierra en superficies boscosas.
- Conflictos de competencia entre instituciones, obstáculos administrativos y corrupción en diferentes eslabones de la cadena de aprovechamiento, falta

de participación de los actores involucrados en la gestión forestal y escasa o nula coordinación entre ellos.

- Planes de manejo no adaptados, explotación tradicional limitada a la corta de los árboles de mejor calidad y más fácil acceso (lo que causa graves daños a la calidad genética de los ecosistemas), actividades de reforestación sin parámetros técnicos, prácticas agrícolas inapropiadas, como ganadería extensiva, agricultura de ladera, roza y quema.
- Costumbres agrícolas insostenibles, uso de leña como fuente de energía, migraciones, pobreza e inadecuada distribución de la tierra, patrones de urbanización y marginalización rural.

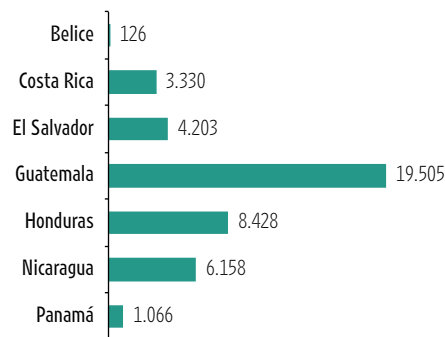
- Los incentivos para la actividad forestal sostenible no son divulgados; algunos programas que fomentan el desarrollo de otras actividades productivas (cafi-cultura, ganadería y cultivo de camarón) fueron creados sin considerar su impacto ambiental y generan deforestación; el acceso a recursos para la producción forestal sostenible es limitado; la falta de valorización del bosque y sus productos limita el acceso a mercados.

- Prácticas "extractivistas"; falta de valoración y educación acerca de los conceptos de reforestación y mejoramiento forestal.

Fuente: Saubés y Gálvez, 2015 con base en Vallejo, 2011.

GRÁFICO 5.11

CENTROAMÉRICA

Consumo total de leña, por país. 2014
 (miles de metros cúbicos)


Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2014a.

tendencia, con limitaciones institucionales y, ante todo, severos impactos sobre el patrimonio.

Centroamérica es una de las regiones más ricas y diversas del mundo, tanto en el ámbito terrestre como en el marino. Costa Rica y Guatemala forman parte

del grupo de países considerados "megadiversos". Se estima que, en conjunto, la región posee el 12% de la diversidad biológica del planeta, aunque solo representa el 2% de su superficie (UICN, 2011). Además ocupa el primer lugar a nivel mundial en densidad de especies de aves y mamíferos, y el segundo en densidad de especies de plantas (Obando y Herrera, 2010). Se tiene conocimiento de cerca de 20.000 especies de plantas, 1.174 de aves y 350 de mamíferos. Cabe agregar que el sistema de arrecife mesoamericano, ubicado frente a las costas de México, Belice, Guatemala y Honduras, contiene el segundo arrecife de barrera más largo del mundo.

Por otra parte, una iniciativa de mapeo estimó que en Centroamérica existen 22 tipos de ecosistemas, de los cuales 19 se encuentran representados en Guatemala y 17 en Honduras, razón por la cual estos países se consideran los más diversos de la región en esta materia (Obando y Herrera, 2010).

Del lado negativo, un estudio reciente basado en el índice de abundancia de especies (MSA, por su sigla en inglés) estimó que Centroamérica ha perdido el 52% de su biodiversidad original,

debido a las presiones de la sociedad (Meyer, 2011). Según esa investigación, los países más afectados son El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras (les queda menos del 50% de su biodiversidad original). A nivel de las áreas protegidas terrestres, las de Panamá, Nicaragua, Honduras y Costa Rica son las que han permitido resguardar más riqueza biológica. La mayor parte de la biodiversidad remanente en el Istmo se concentra en los bosques de la vertiente del Caribe, principalmente en el noreste de Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

El incremento del número de especies amenazadas confirma la pérdida de biodiversidad. En Centroamérica ese número se duplicó entre 2004 y 2014, al pasar de 426 a 872 (gráfico 5.12). Costa Rica, Panamá, Honduras y Guatemala registran los valores más altos en este indicador. En el extremo opuesto se ubican El Salvador, Nicaragua y Belice, pero en los tres casos se reportan aumentos sostenidos en la cantidad de especies bajo amenaza.

El cambio de uso del suelo es el factor que más presiona los ecosistemas y, según los expertos, explica la pérdida de un 34% de la biodiversidad original de

la región. El desarrollo de infraestructura vial (9%), la fragmentación de las áreas naturales (6%) y la variabilidad y el cambio climáticos (2,5%) son otros elementos que inciden en esta situación (CCAD-SICA, 2011). Varias investigaciones han estimado que, por efectos probables de la variabilidad y el cambio climáticos, la diversidad de zonas de vida se reducirá y hacia finales del presente siglo aumentará la superficie de las zonas más secas (Cepal et al., 2012b).

La pérdida de biodiversidad también está directamente vinculada con la reducción y el deterioro de los servicios que los ecosistemas proveen a la sociedad, lo cual genera significativos impactos económicos, sociales y ambientales. Un estudio reciente estimó que las pérdidas relacionadas con la degradación de las tierras ascienden a 1.567 millones de dólares, equivalentes al 12,4% del PIB agrícola de la región. Estas pérdidas podrían ser mayores por los probables efectos de la variabilidad y el cambio climáticos (Morales, 2012).

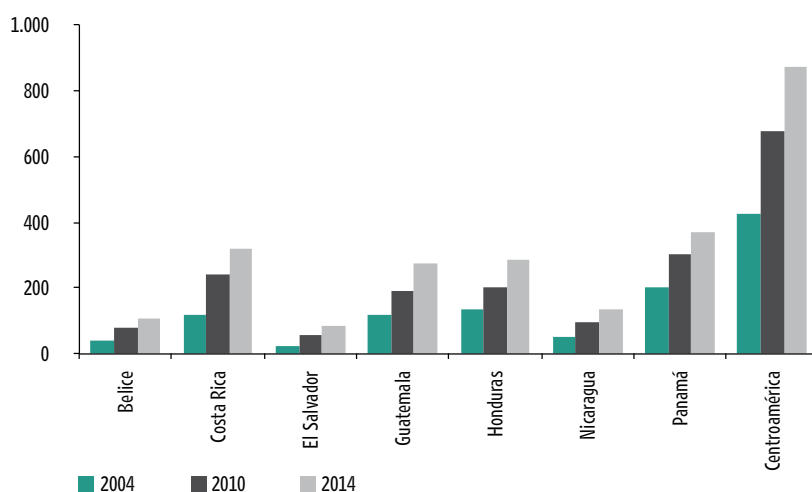
Siguen aumentando los territorios protegidos, con la mirada puesta en el mar

Para enfrentar las crecientes presiones sobre los recursos naturales, desde hace más de tres décadas Centroamérica impulsa iniciativas estatales y privadas para conservar sus ecosistemas. Las áreas protegidas han seguido aumentando. En la actualidad cubren cerca de una cuarta parte de la superficie terrestre y el 14% del área marina. Sin embargo, persisten grandes diferencias intrarregionales. Belice es el país con la mayor proporción de territorio protegido, 37%, y en la situación contraria se encuentra El Salvador, con tan solo 8% (gráfico 5.13; PEN, 2014a).

Cabe destacar que en la última década las áreas protegidas marinas en Costa Rica, Belice y Honduras, fueron objeto de diversos incentivos y el fortalecimiento del marco jurídico relacionado con la conservación, como se verá más adelante. Nicaragua presenta la mayor cobertura con un 38% de su territorio marino, mientras en el otro extremo está Honduras, con solo un 3% (cuadro 5.9).

GRÁFICO 5.12
CENTROAMÉRICA

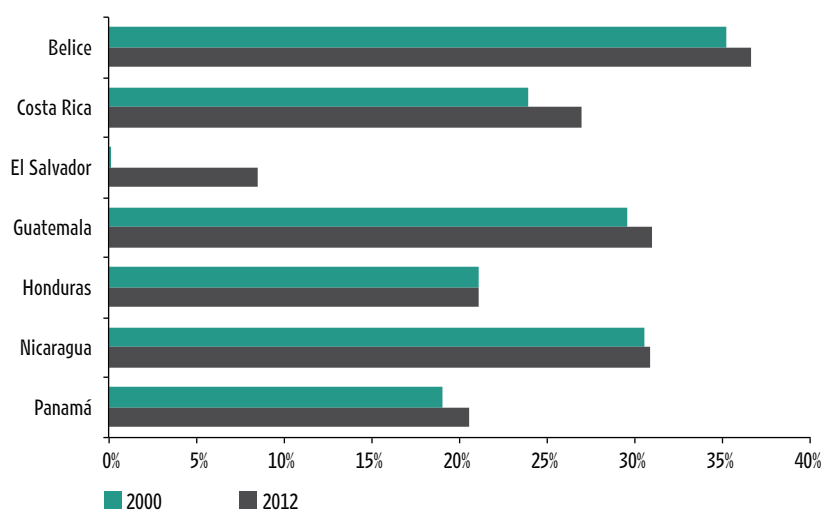
Número de especies globalmente amenazadas, por país.
2004, 2010, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de UICN, 2014.

GRÁFICO 5.13
CENTROAMÉRICA

Área terrestre protegida. 2000 Y 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015.

Es difícil evaluar con precisión el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Centroamérica, pues no se conocen todas las especies presentes y hay pocos estudios detallados sobre su situación. En general se sabe que, junto

a las áreas protegidas restrictivas, existen zonas sometidas a modalidades menos rigurosas. Por ello es relevante contar a futuro con estudios que permitan conocer los resultados de todas las formas de manejo que se dan en la región.

CUADRO 5.9

CENTROAMÉRICA

Extensión de las áreas marinas protegidas. 2012

País	Hectáreas	Porcentaje del área del mar territorial
Belice	266.859	14,2
Costa Rica	484.796	15,5
El Salvador	62.208	9,5
Guatemala	94.064	13,0
Honduras	108.566	2,7
Nicaragua	1.517.257	37,7
Panamá	541.186	7,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015.

Energía, reto central para la sostenibilidad

En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) se planteó que Centroamérica tenía el doble reto de asegurar la provisión de la energía necesaria para su desarrollo y, a la vez, reducir los impactos social, económico y ambiental asociados al uso del recurso. Este sector es estratégico, tanto para la calidad de vida de la población como para muchas actividades productivas, pero se caracteriza por la presencia de patrones de generación y consumo contaminantes y poco eficientes. Modificar esta situación es clave no solo para garantizar la disponibilidad de energía en el futuro, sino además para cumplir con los compromisos suscritos a nivel global en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Con ese propósito, en los últimos años se ha acelerado la implementación de proyectos de energías renovables pero, a la vez, las nuevas fuentes y el mayor aprovechamiento de las existentes enfrentan limitaciones y trabas legales, son estacionales o requieren alta tecnología para proveer energía firme.

En esta sección se examina el uso de los recursos energéticos en la región centroamericana durante el período 2003-2013, a la luz de los patrones señalados en el Cuarto Informe (dependencia del petróleo, bajo aprovechamiento del potencial

de fuentes limpias). El principal hallazgo es que hay algunos avances puntuales que han modificado levemente el peso de la energía proveniente de los hidrocarburos, pero se mantienen la dependencia, la ineficiencia y las emisiones contaminantes, así como la estructura general de la oferta y la demanda.

La matriz energética sigue dependiendo de combustibles fósiles

El consumo energético regional mantiene una fuerte dependencia petrolera, pese a que en la década de los noventa los países realizaron modificaciones –principalmente institucionales– en esta materia. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá hicieron cambios mayores en electricidad (apertura del mercado, privatizaciones y creación de mercados mayoristas de electricidad), en tanto Belice, Costa Rica y Honduras dieron acceso al sector privado en el segmento de producción eléctrica. En el subsector petrolero, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá liberalizaron las actividades de comercialización, mientras que los demás países han mantenido reguladas todas o algunas etapas de la cadena de comercialización.

Estos cambios sectoriales no modificaron de manera significativa la dependencia petrolera. Entre 2000 y 2013 la participación de los hidrocarburos (crudo y derivados) en la oferta energética se redujo de 56,6% a 50,9%; pero el consumo final se incrementó (solo el de los derivados, que se utilizan en transporte, consumo doméstico, industria y otros, sin incluir producción de electricidad) de 38,1% a 43,0%. Ello se explica, en parte, por el cierre de las operaciones de refinación en cuatro países, y además supone la persistencia de una tendencia al alza en las emisiones de carbono, tal como se comentó al inicio de este capítulo, en la sección sobre la huella ecológica regional. La biomasa tuvo un pequeño incremento (de 33,9% a 37,8%), debido a un mayor uso del bagazo de caña en la cogeneración y a aumentos en el uso de carbón (Ventura, 2015).

Centroamérica forma parte del segundo grupo de países que producen menores cantidades de gases de efecto invernadero (GEI), tanto a nivel global como per

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ENERGÍA

VÉASE

Ventura, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

cápita. Considerando solo las emisiones de carbono por el uso de combustibles fósiles, los GEI de Centroamérica equivalen a un 10% de las emisiones per cápita promedio de los países de renta alta, un 23% de las del mundo, un 33% con respecto a los países de renta media y un 42% de lo que genera América Latina y el Caribe⁶. El gráfico 5.14 muestra la evolución de las emisiones durante el período 1974-2013; allí se observa una clara tendencia al alza, independientemente de su tamaño como proporción de las emisiones globales. Pese a esa baja contribución relativa al fenómeno global y al efecto invernadero, Centroamérica es una de las regiones más vulnerables a los fenómenos climáticos.

El consumo final de energía se muestra en el gráfico 5.15. En términos porcentuales, hay una alta participación de los derivados del petróleo (50%), seguidos por la biomasa (38%) y la electricidad (12%; cifras estimadas a 2013)⁷. En 2013, el 62% de los hidrocarburos se usó para transporte, un 14% para producir electricidad y el resto en otros usos. La biomasa corresponde mayoritariamente a la leña utilizada en los hogares para cocinar y una fracción en industrias artesanales; tiene peso en los tres países que poseen más población rural (59% en Guatemala y 46% en Honduras y Nicaragua). A nivel regional su participación en el consumo final se redujo, de 43,2% en 2000 a 39,0% en 2013; no obstante, en Guatemala aumentó el uso de carbón y bagazo.

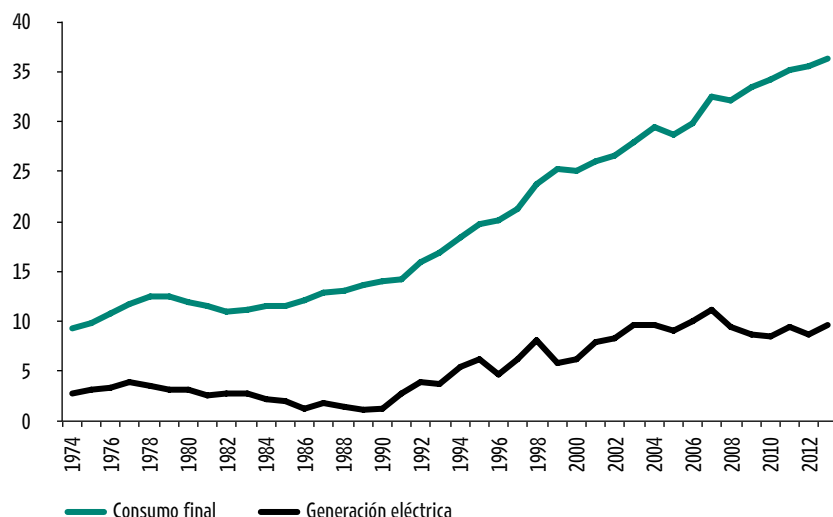
En orden descendente, el consumo de energía en la región es encabezado por Guatemala (35%), seguido por Honduras (18%), Costa Rica y Panamá (14% cada uno), El Salvador (11%), Nicaragua (9%) y Belice (1%). En ese mismo orden y en proporciones parecidas se da el consumo

GRÁFICO 5.14

CENTROAMÉRICA

Evolución de emisiones de carbono asociadas al consumo de combustibles fósiles. 1974-2013

(millones de toneladas)



Fuente: Cepal, con cifras oficiales y factores de emisión del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

final de hidrocarburos, no así en electricidad, cuyo consumo es liderado por Costa Rica.

En términos generales, el 48% del consumo energético de la región depende del petróleo y sus derivados, con variaciones entre países (cuadro 5.10). El transporte es el principal consumidor, con un promedio de 69%, seguido por la industria con 23% y la producción de electricidad con 14,6% (2013). Panamá, El Salvador y Costa Rica registran los porcentajes más altos de uso de hidrocarburos con respecto al consumo final (mayor a 60%). En 2013, en promedio, el 14,6% del consumo de derivados del petróleo se dio en la generación eléctrica (porcentaje que podría ser mayor al considerar la energía propia que producen algunas industrias). Esta cifra refleja una reducción (en 2007 fue de 19,9%) gracias a un mayor uso de fuentes renovables. Honduras y Nicaragua sobresalen por el hecho de que alrededor de la tercera parte del consumo petrolero se origina en el subsector eléctrico.

Avances modestos en eficiencia y reducción de las pérdidas de energía

Ante la dependencia petrolera actual y la posibilidad de que el cambio climático comprometa la disponibilidad futura de recursos hídricos, el tema de la eficiencia energética es clave para la región. El comportamiento esperado de la precipitación a mediano y largo plazos (2050 y 2080) podría generar incertidumbre y encarecer la producción hidroeléctrica. Por ello es urgente dirigir esfuerzos hacia las alternativas de sustitución por fuentes limpias, así como al ahorro y el uso eficiente de la energía. Esto se plasmó en los objetivos de la Estrategia Regional de Cambio Climático, en cuya área estratégica 2 se plantea la necesidad de impulsar programas de energía renovable, eficiencia, ahorro de energía y transporte sostenible. Estos objetivos también son congruentes con las prioridades definidas en la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020 (Estrategia 2020), aprobada por los ministros y jefes de Estado de la región a finales de 2007.

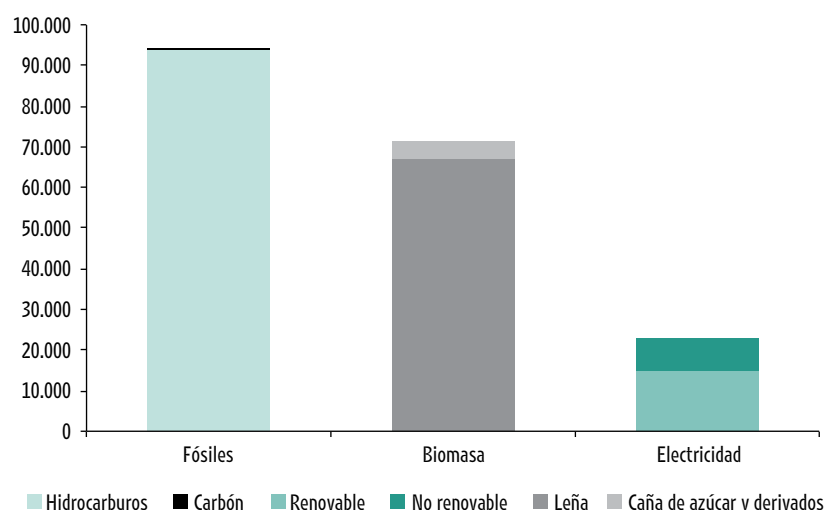
En cuanto a la eficiencia, el índice de intensidad energética (IE) muestra que entre 2000 y 2013 en Centroamérica disminuyó la cantidad de energía que se

GRÁFICO 5.15

CENTROAMÉRICA

Consumo final de energía. 2013

(miles de barriles de petróleo equivalente)



Fuente: Elaboración propia con datos de Ventura, 2015 y del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de Olade.

CUADRO 5.10

CENTROAMÉRICA

Indicadores de dependencia de los hidrocarburos, según país. 2013
(porcentajes)

País	Hidrocarburos en el consumo energético total	Utilización de leña en el consumo energético total	Consumo de hidrocarburos para generación eléctrica ^{a/}	Generación en plantas a base de derivados del petróleo ^{b/}
Costa Rica	61,0	7,9	9,3	11,8
El Salvador	62,8	15,7	7,8	40,5
Guatemala	32,9	59,9	6,0	13,7
Honduras	42,0	41,9	30,9	57,3
Nicaragua	41,0	44,2	28,3	49,6
Panamá	73,5	7,5	13,2	34,0
Promedio de la región	48,0	36,0	14,6	31,1

a/ Al considerar el carbón, la dependencia sube alrededor de 5 puntos porcentuales; en Guatemala el incremento es de casi 18 puntos, en Honduras de 1 y en Panamá de 8.

b/ Se estima que un 40% de la producción en ingenios azucareros utiliza derivados del petróleo y el restante 60% bagazo de la caña.

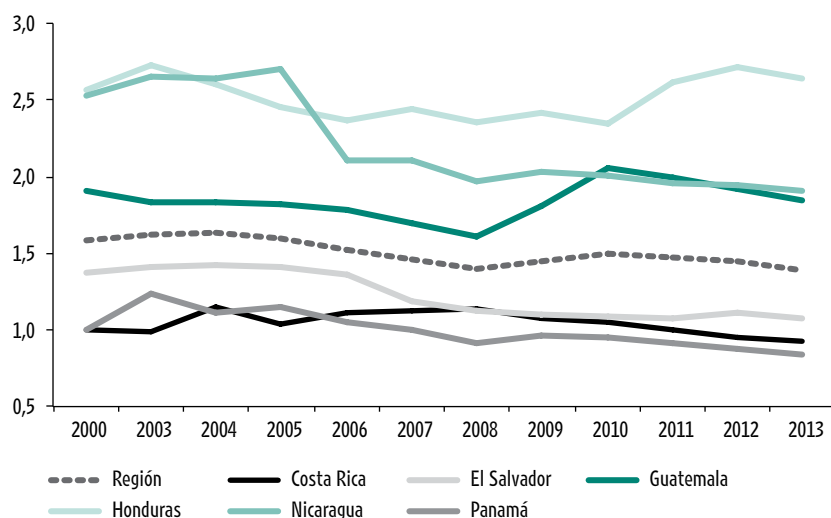
Fuente: Ventura, 2015 con información de Olade, 2013.

consume para producir mil dólares de un bien o servicio, de 1,6 a 1,4 barriles equivalentes de petróleo, lo que implica una reducción del 12% (gráfico 5.16) y, por ende, un aumento de la eficiencia. En promedio la IE regional es un 20% mayor que el promedio de América Latina y el Caribe, aunque en Costa Rica, Panamá y El Salvador es inferior (Olade, 2013). La ineficiencia se da sobre todo en los países donde más se usa leña (Honduras, Nicaragua y Guatemala). En Guatemala ha crecido el uso de leña y bagazo de caña, fuentes de muy baja eficiencia, para generar calor y electricidad (Galindo et al., 2014).

A partir de 2003 todos los países redujeron su intensidad petrolera, componente del IE en que se registró el mayor avance. En promedio para la región, ese indicador disminuyó un 1,7% anual entre 2003 y 2013, y en el último de esos años su valor fue de 0,7 barriles equivalentes de petróleo por cada mil dólares producidos (gráfico 5.17). Los mayores progresos se dieron en Costa Rica, Nicaragua y Panamá. De acuerdo con la Cepal (2015), uno de los factores que incidieron en este resultado fueron los precios internacionales y las consecuentes variaciones internas.

GRÁFICO 5.16

CENTROAMÉRICA

Índice de intensidad energética. 2000-2013
(barriles equivalentes de petróleo por miles de dólares)

Fuente: Ventura, 2015 con datos de Olade, 2013.

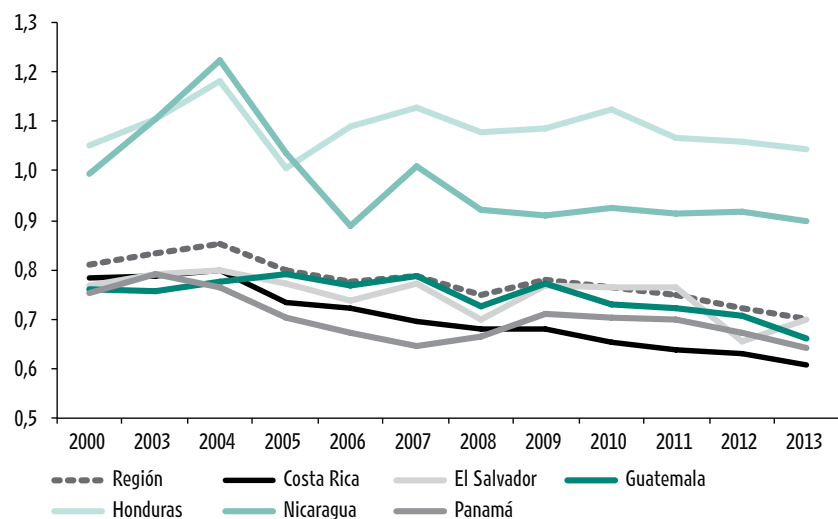
En el componente de electricidad, el indicador de IE a nivel regional mostró una pequeña mejora, de 0,5% anual, en el período 2003-2013 y alcanzó el valor de 0,33 MW/h por cada mil dólares

producidos en 2013. Guatemala, Panamá y El Salvador se ubicaron por debajo del promedio y solo en Panamá y Costa Rica se registraron disminuciones. La expansión de actividades económicas no

GRÁFICO 5.17

CENTROAMÉRICA

Índice de intensidad petrolera^{a/}. 2000-2013
(barriles equivalentes de petróleo por miles de dólares)



a/ Con base en el consumo final de derivados del petróleo, sin incluir los utilizados en la producción de electricidad.

Fuente: Ventura, 2015 con datos oficiales de los países.

intensivas en el uso de electricidad (por ejemplo las asociadas a ciertos servicios) podrían ser uno de los factores que explican el desempeño de los dos últimos países (Cepal, 2015).

En todo el Istmo se han puesto en marcha programas de eficiencia energética. En materia de iluminación, la estrategia ha sido sustituir las bombillas incandescentes (cuya prohibición se discute en varios países) por lámparas fluorescentes compactas de bajo consumo (LFC). Esto se ha logrado mediante la distribución gratuita de LFC o, en el caso de Costa Rica, a través de un programa de venta con descuento organizada por las empresas eléctricas⁸. También varias ciudades han implementado programas de alumbrado público eficiente. En el marco de la Estrategia Regional para la Iluminación Eficiente en Centroamérica se presentaron varios proyectos; por ejemplo, la iniciativa “en.lighten”, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) y el Proyecto Mesoamérica, propone una serie de acciones que deben ser cumplidas en 2018 y que podrían dar lugar a una

reducción anual de 2.578 millones de kW/h en el consumo de electricidad. Hay pocos o nulos avances en la instalación de refrigeradores eficientes y se requieren normas de eficiencia energética para otros electrodomésticos como los aires acondicionados, cuyas ventas han aumentado (Cepal, 2015).

En el sector transporte, el mayor consumidor de derivados del petróleo en la región, se han tomado algunas medidas, pero han sido insuficientes para la magnitud del rezago. Ello ha impedido avances en el objetivo de reducir en 10% el consumo de energía en ese sector, incluido en la Estrategia 2020. Se han hecho esfuerzos para mejorar el flujo vehicular mediante el ordenamiento vial, la modernización de las flotas de transporte público y la introducción de carriles exclusivos para autobuses en Guatemala (2007), Panamá (2011), San Salvador (2014) y Tegucigalpa (2015). En Costa Rica se ha reanudado el servicio de tren urbano y se introdujeron restricciones de circulación de vehículos en algunas zonas del área metropolitana. En 2014 Panamá inauguró el primer tren subterráneo (metro) de la región.

Las pérdidas de energía son otra situación que limita el óptimo aprovechamiento de este recurso. En el caso de la electricidad, las pérdidas (técnicas y no técnicas) fueron del 17,4% de la generación total en 2013, luego de registrar un mínimo de 15,6% en 2009. La situación más grave es la de Honduras, donde el 31,2% de la energía producida en ese año no se aprovechó. En el período 2003-2013 cuatro países redujeron sus pérdidas (Nicaragua en 9,7%, Panamá en 4,5%, Guatemala en 0,5% y El Salvador en 0,9%) y dos las aumentaron (Honduras en 9,3% y Costa Rica en 1,9%). La meta establecida en la Estrategia 2020 es reducirlas a 12% para el año 2020, lo cual parece difícil de alcanzar dada la tendencia observada. Solo Costa Rica y El Salvador han llegado a ese nivel; sin embargo, debe tomarse en cuenta que se trata de una meta regional, en la que los países más urbanizados y de menor extensión territorial (que son los dos antes mencionados) deberían tener mayores avances (Ventura, 2015). Alrededor del 80% de las pérdidas se produce en la fase de distribución (Jiménez et al., 2014).

Crece la participación de fuentes renovables, pero no se aprovecha el potencial

Pese a la abundancia de fuentes limpias que ofrecen los recursos naturales de la región, el balance de la generación de electricidad muestra un peso importante de la energía producida en centrales termoelectricas a partir de derivados del petróleo (*fuel oil* y diésel): en 2013 representó un 31%, y un 36,4% incluyendo el carbón (valores semejantes se registraron en 2014). Las fuentes renovables (recurso hídrico, geotermia, viento, luz solar y biomasa) aportaron el 63,6%; sin embargo, Honduras y Nicaragua son mayoritariamente dependientes del petróleo (57% y 50%, en cada caso). Los porcentajes varían de modo significativo entre los demás países (gráfico 5.18; Cepal, 2014b). Desde 2006 la dependencia petrolera de la industria eléctrica ha disminuido en promedio un 4%, gracias a una mayor participación de la energía hidráulica y eólica.

A diciembre de 2013 la capacidad instalada en los seis sistemas que conforman el Mercado Eléctrico Regional (MER) fue de 12.878 MW y la producción

ascendió a 45.807 GW/h, distribuidos, según fuente, de la siguiente manera: 47,3% hidráulica, 36,4% térmica (30,8% en derivados del petróleo y 5,6% carbón),

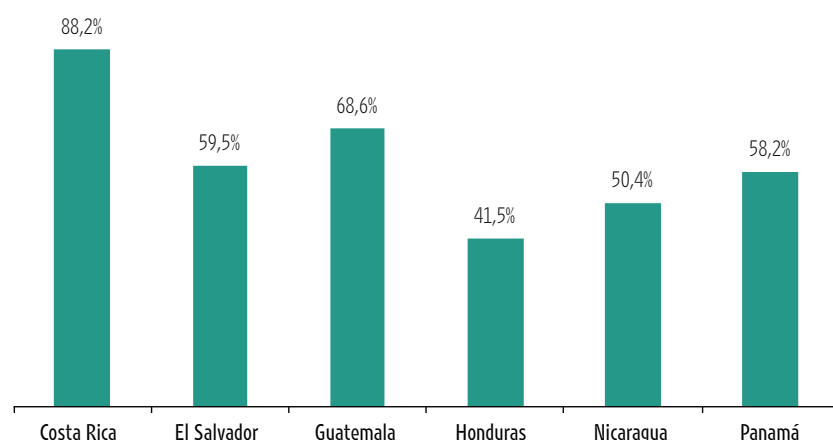
8,2% geotermia, 5% bagazo de caña, 3% viento y pequeñas fracciones de biogás y energía solar (cuadro 5.11).

En 2013, las ventas totales de electricidad, incluyendo los mercados regulados y libres, ascendieron a 37.986 GW/h^o. Los mercados regulados son mayoritarios (91% del MER) y los mercados libres tuvieron una participación de 30,9% en Guatemala, 7,2% en El Salvador, 5,4% en Panamá y 3,3% en Nicaragua. En Costa Rica y Honduras todas las ventas de electricidad se realizaron en mercados regulados (Cepal, 2014b). Durante 2013 las importaciones regionales de electricidad cubrieron el 2,1% de la demanda eléctrica, cifra que representa un notable incremento con respecto al valor registrado en 2012 (1,2%), pero aún modesta si se considera la capacidad que ofrece la nueva infraestructura del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac), cuyo último tramo entró en operación en octubre de 2014.

En términos generales, todos los países han avanzado en el aprovechamiento de fuentes renovables. Cabe destacar el caso de Nicaragua, que logró superar una crisis de abastecimiento eléctrico y promover exitosamente una estrategia

GRÁFICO 5.18
CENTROAMÉRICA

Generación eléctrica con fuentes renovables. 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Ventura, 2015.

CUADRO 5.11

CENTROAMÉRICA

Oferta y suministro de energía eléctrica. 2013

	Distribución		Por fuente					
	Total	porcentual	Hidroeléctrica	Geotérmica	Eólica	Cogeneración ^{a/}	Solar	Biogás
Potencia instalada (MW)								
Centroamérica	12.877,8	100,0	5.380,7	625,6	416,7	1.034,9	1,0	10,1
Costa Rica	2.731,2	21,2	1.725,3	217,5	148,1	40,0	1,0	3,7
El Salvador	1.583,5	12,3	487,5	204,4		129,5		6,4
Guatemala	2.968,4	23,1	996,6	49,2		594,2		
Honduras	1.806,4	14,0	557,9		102,0	137,5		
Nicaragua	1.271,1	9,9	119,7	154,5	146,6	133,8		
Panamá	2.516,2	19,5	1.493,8		20,0			
Generación (GWh)								
Centroamérica	45.807,7	100,0	21.671,4	3.778,8	1.351,4	2.305,9	1,4	32,8
Costa Rica	10.136,1	22,1	6.851,0	1.516,7	484,6	86,3	1,4	
El Salvador	5.967,7	13,0	1.847,8	1.442,4		228,6		32,8
Guatemala	9.270,6	20,2	4.630,8	212,3		1.520,5		
Honduras	7.826,7	17,1	2.739,2		310,2	195,3		
Nicaragua	3.744,7	8,2	448,2	607,3	555,0	275,2		
Panamá	8.862,0	19,3	5.154,3		1,6			

a/ Cogeneración en ingenios azucareros.

Fuente: Ventura, 2015, con datos oficiales de los países y Cepal, 2014b.

para su desarrollo (Fomin-Grupo BID y Bloomberg New Energy Finance, 2013). Honduras es el país más rezagado en este campo, pese a ser el que ofrece más incentivos. En el marco del SICA, la región ha planteado diversas acciones conjuntas en materia energética (recuadro 5.5).

Ahora bien, pese a los avances, los recursos del Istmo permitirían una participación mucho mayor de las fuentes renovables en la generación de energía. Hay un potencial teórico de hidroelectricidad y geotermia que sería suficiente para satisfacer las necesidades regionales de las próximas décadas, sin contar la energía eólica, la solar y la producida a partir de biomasa. Sin embargo, hay que considerar las barreras tecnológicas, económicas, ambientales y sociales que condicionan el desarrollo de estas modalidades. El cuadro 5.12 muestra una estimación del potencial hidroeléctrico de Centroamérica: 24.800 MW, de los cuales solo se ha explotado un 22%, mientras el geotérmico se calcula en 4.240 MW, de los cuales solo se ha aprovechado un 15% (Cepal, 2015).

En cuanto a la energía eólica, la capacidad instalada y en operación (416,7 MW, en centrales ubicadas en Nicaragua, Costa Rica, Honduras y Panamá) representa menos del 1% del potencial en tierra del recurso disponible¹². Para la energía solar, estimaciones conservadoras muestran que la región recibe entre dos y tres veces más radiación anual que los líderes mundiales en esta tecnología, como Alemania.

En el caso de la cogeneración con bagazo de caña, es común que durante el período de zafra (de cuatro a siete meses, según el país) los ingenios azucareros generen vapor y excedentes de electricidad para vender a la red. A fines de 2013 se registraron 23 ingenios azucareros que vendieron un total de 2.306 GW/h, equivalentes a un 5% de la generación total de la región¹³. La información disponible sugiere que existirían otros 27 ingenios con potencial para producir unos 1.200 GW/h adicionales. En el área de biocombustibles los avances son modestos. La región también tiene potenciales importantes para aprovechamiento de biogás, biomasa agrícola y otras fuentes.

RECUADRO 5.5

Acciones de la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020

En el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), una de las más importantes acciones en materia energética fue la aprobación de la Estrategia Energética Sustentable Centroamérica 2020 (Estrategia 2020), tanto a nivel ministerial¹⁰ como presidencial¹¹. Este instrumento provee a los países de una visión común de desarrollo e integración energética, estableciendo metas para: i) reducir la dependencia de los hidrocarburos, ii) aumentar la participación de las fuentes renovables, iii) reducir la emisión de gases de efecto invernadero, iv) aumentar la cobertura de energía eléctrica y v) incrementar la eficiencia en la oferta y la demanda de energía.

Uno de los principales logros de la Estrategia 2020 ha sido la coordinación y alineación, en los ámbitos nacional y regional, para el avance de las energías renovables. La participación de estas fuentes en la generación eléctrica de los países tuvo un crecimiento de casi cinco puntos porcentuales entre 2007 y 2014,

al pasar de 59% a 63,7% en 2014, como resultado de nuevos proyectos hidroeléctricos, eólicos, geotérmicos y solares. Durante ese período, por cada unidad termoeléctrica (MW) se instalaron tres unidades (MW) de energía renovable.

También en el acceso a la electricidad se reportan avances importantes. En 2013 la cobertura eléctrica fue cercana al 90%, lo que representa nueve puntos porcentuales más que en 2007 y la conexión de alrededor de 1,5 millones de familias al servicio de electricidad.

Asimismo, durante el período 2003-2013 se llevaron a cabo acciones para la diversificación de los combustibles fósiles utilizados para la generación de energía, que se materializaron con la construcción de varias plantas carboeléctricas y permiten prever la posibilidad de comenzar a usar gas natural en la próxima década.

Fuente: Ventura, 2015.

CUADRO 5.12

CENTROAMÉRICA

Potencial de generación de energía hidroeléctrica, según país. 2013

País	Potencial total ^{a/}		Por desarrollar		Instalado ^{b/}	
	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh
Centroamérica	24.801	97.766	19.419	73.882	5.382	23.883
Costa Rica	8.535	33.645	6.810	25.486	1.725	8.159
El Salvador	2.165	8.534	1.677	6.436	488	2.098
Guatemala	5.000	19.710	4.003	15.423	997	4.287
Honduras	5.000	19.710	4.442	17.311	558	2.399
Nicaragua	1.760	6.938	1.640	6.422	120	516
Panamá	2.341	9.228	847	2.805	1.494	6.423

a/ Los datos sobre potencial se basan en el Sistema de Información Económica Energética de Olade, 2013 para El Salvador, Honduras y Panamá, y en cifras oficiales para los otros tres países.

b/ Los datos sobre capacidades instaladas son oficiales.

Fuente: Ventura, 2015.

Tendencias del crecimiento urbano en Centroamérica

En los últimos veinte años, el concepto y la práctica de la gestión urbana se han ampliado de manera sustancial, para abarcar asuntos y problemas vinculados al desarrollo urbano (Jordán y Simioni, 2003) que tradicionalmente no formaban parte del quehacer profesional en la materia. Por eso, es importante realizar estudios que utilicen esta nueva perspectiva y consideren no solo el tema del ordenamiento del territorio, sino también el de los servicios urbanos que se prestan dentro de él.

El proceso de concentración de los habitantes en las ciudades es una tendencia mundial. Sin embargo, este fenómeno ha tenido ritmos distintos en América Latina y Centroamérica. En 1970, el 56% de la población latinoamericana residía en zonas urbanas, en tanto que el 62% de la centroamericana habitaba en zonas rurales. No fue sino hasta cuatro décadas después (2000) que el Istmo dejó de ser mayoritariamente campesino. La población urbana de Centroamérica pasó de 44,1% en 1990, a cerca de la mitad en 2000 (Orozco et al., 2015) y 57% en 2013 (PEN, 2014a).

Como se señaló en el Cuarto Informe, esta expansión, que no fue planificada, significó la apertura de nuevos escenarios de riesgo y aumentó la vulnerabilidad, tanto ambiental como de las personas y la infraestructura misma, ante el impacto de los desastres.

La insuficiente o nula planificación urbana, unida a debilidades financieras y técnicas de las entidades competentes en esta materia, ha resultado en marcos institucionales, regulatorios y de control anquilosados y seriamente limitados para enfrentar las presiones ambientales, sociales y económicas de los centros urbanos. Ello ha contribuido a generar crecientes niveles de riesgo para la población, la infraestructura pública y privada y las actividades económicas que se desarrollan en esos territorios, lo que se traduce en pérdidas económicas y humanas cuando ocurren desastres.

La concentración urbana ocurrida en el período 1970-2013 avanzó a velocidades distintas en las naciones centroamericanas. En algunas de las más pequeñas

y menos pobladas, Costa Rica y Panamá, el incremento fue mayor (32,2% y 28,4%, respectivamente) y en 2013 más del 70% de los habitantes estaba asentado en las ciudades. El Salvador se ubicó en una posición intermedia (22,7% de crecimiento y 62,2% de población urbana en 2013), mientras que en Nicaragua, Guatemala y Honduras el proceso fue más lento: en los últimos 33 años el aumento en la población urbana osciló entre 9,6% y 15,4%, y en 2013 las proporciones alcanzaron entre el 49,0% y el 57,3%. Belice es un caso excepcional, pues además de ser el país más pequeño y menos poblado de la región, fue el único en que disminuyó la proporción de residentes urbanos (-1,5%; Orozco et al., 2015).

Áreas metropolitanas concentran crecimiento

De acuerdo con el análisis de las imágenes Landsat¹⁴ realizado para este Informe (Orozco et al., 2015) y consistente con el comportamiento de la población, las manchas urbanas de las ciudades capitales de Panamá y Costa Rica fueron las que más crecieron (gráfico 5.19). Entre 1975 y 2014, Ciudad de Panamá pasó de

5.110 a 21.618 hectáreas, lo que implica un aumento de 323% (16.508 hectáreas). Es interesante la evolución de Belmopán, cuya mancha tuvo una fuerte expansión (334%) durante el mismo período, que contrasta con la caída en la proporción de habitantes urbanos a nivel nacional, lo que podría evidenciar que el proceso de urbanización del país se concentró en la ciudad capital. Esto obedeció, entre otros aspectos, a una estrategia de gestión del riesgo, por el impacto constante de huracanes en la ciudad de Belice (E¹⁵: Corrales, 2015). En El Salvador, Guatemala y Nicaragua el incremento de la mancha osciló entre 141% y 193%. Independientemente de que hayan crecido las ciudades intermedias, los datos presentados confirman la relevancia de enfocar el análisis en la expansión de las capitales.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**CRECIMIENTO URBANO
EN CENTROAMÉRICA**

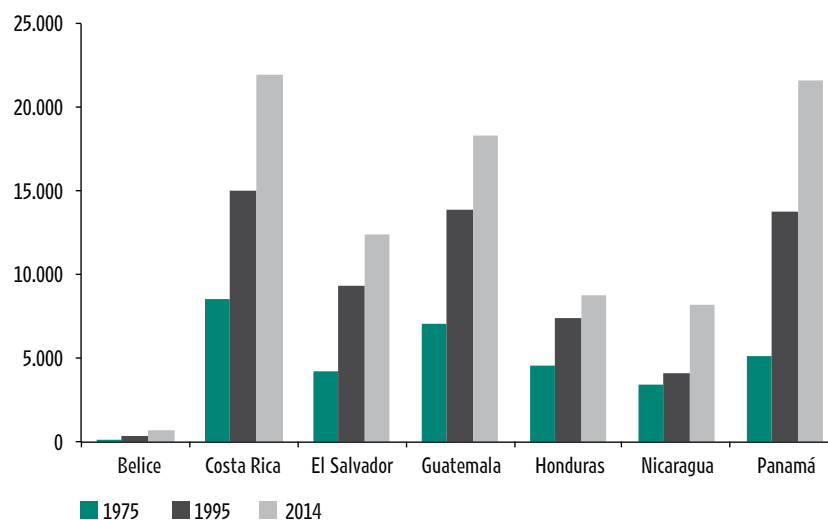
VÉASE

Orozco et al., 2015,
en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 5.19
CENTROAMÉRICA

Mancha urbana de las ciudades capitales y áreas periféricas.

1975, 1995, 2014
(hectáreas)



Fuente: Orozco et al., 2015.

En 1975, según la superficie de las manchas urbanas (de las cuales se tiene información para ese año), la lista de las capitales centroamericanas podía presentarse, en forma descendente, en el siguiente orden: San José, Ciudad de Guatemala, Ciudad de Panamá, Tegucigalpa, San Salvador y Managua. En 1995 las tres primeras mantenían sus posiciones, mientras que San Salvador pasó a ocupar el cuarto puesto y Tegucigalpa el quinto. Finalmente, entre 2014 y 2015 la mancha urbana de Ciudad de Panamá se ubicó como la segunda más grande, muy similar a la de Costa Rica, seguida por Ciudad de Guatemala, mientras que San Salvador y Tegucigalpa mantuvieron las mismas posiciones del período previo. Belmopán es la más pequeña para todos los períodos.

A nivel regional la superficie de las manchas urbanas configuradas por las ciudades capitales y la periferia casi se triplicó en los últimos cuarenta años, al pasar de 33.146 hectáreas en 1975, a 92.180 en 2014. Dada la notable expansión de Ciudad de Panamá, su peso relativo pasó de 15% a 23%; junto con San José representa el 47% y al sumar Ciudad de Guatemala se abarca el 67% del área metropolitana total de la región.

Al igual que la población de las ciudades, el proceso de expansión de las manchas urbana ha tenido ritmos distintos. Las tasas más altas fueron las de Belice y Panamá (superiores al 7% anual), seguidos por El Salvador (5,5%) y Guatemala y Costa Rica (4,8%). No obstante, en todos los países –excepto en Nicaragua– las tasas fueron mayores en el período 1975-1995, que en 1995-2014 (cuadro 5.13).

Aunque la información disponible en los países y fuentes internacionales no necesariamente coincide con los años y territorios considerados en el presente análisis, se buscó determinar si los cambios en las manchas urbanas guardan relación con el comportamiento de dos indicadores: la densidad de población en las ciudades capitales y la proporción de residentes en las áreas metropolitanas principales (cuadro 5.14). Los hallazgos obtenidos se resumen a continuación:

- En Ciudad de Panamá y San José las variaciones en el tamaño de la mancha

CUADRO 5.13

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de las manchas urbanas de las áreas metropolitanas principales. 1975-2014
(tasas anuales promedio)

Áreas metropolitanas	1975-1995	1995-2014	1975-2014
Belmopán	4,37	3,10	7,61
Ciudad de Guatemala	3,40	1,41	4,85
Ciudad de Panamá	5,08	2,28	7,48
Managua	1,03	3,45	4,51
San José	2,86	1,93	4,84
San Salvador	3,99	1,46	5,51
Tegucigalpa	2,48	0,86	3,36

Fuente: Orozco et al., 2015.

urbana en el período 1975-2014 coincidieron con aumentos significativos en la densidad de población y la concentración en áreas metropolitanas.

- Honduras y El Salvador tuvieron cambios mucho menores que Costa Rica y Panamá en la concentración en áreas metropolitanas y la densidad de población.
- En San Salvador llama la atención que el incremento de la mancha (el tercero más alto de la región) no implicó variaciones proporcionales en los otros indicadores, lo que podría obedecer a la habilitación de territorios urbanos y la construcción de infraestructura para usos distintos al residencial (comercio, oficinas, instituciones públicas, etc.).
- La situación de Belmopán es similar a la de San Salvador, pero tiene la particularidad de la concentración de población metropolitana incluso disminuyó, lo que podría evidenciar procesos de migración interna hacia otros territorios o ciudades secundarias, sobre todo si se toma en cuenta que, a nivel nacional, la densidad de población tan solo aumentó de 10 a 14 habitantes por kilómetro cuadrado en el período 1995-2014.
- En Managua podría estarse dando un patrón semejante al de Belmopán, pero

más agudo, pues esta ciudad fue la que tuvo el menor incremento porcentual en la densidad de población (15%) en el período 1995-2014.

- Ciudad de Guatemala es un caso singular, pues tuvo un crecimiento intermedio en el tamaño de la mancha urbana, pero el mayor aumento a nivel regional en la densidad de población (307%).

Conocer con mayor detalle las dinámicas que explican las variaciones en estos indicadores amerita investigaciones con nuevos instrumentos y más información. No obstante, este análisis general evidencia que si bien el crecimiento urbano se ha dado en todos los países, ello ha sucedido con ritmos y patrones distintos.

Pese a las diferencias, se identificaron algunos rasgos comunes en los patrones de crecimiento de las áreas metropolitanas. De acuerdo con las imágenes satelitales que se presentan en los mapas 5.1, es evidente que en todas las capitales la expansión se dio a lo largo de las principales carreteras, de modo que puede decirse que un factor determinante del crecimiento fueron las redes viales. Además es claro que en todos los países la topografía (presencia de cañones de ríos, montañas y volcanes), los lagos y, en el caso de Panamá, el Canal, han sido barreras físicas para la ampliación de las manchas urbanas. Por último, las capitales se

CUADRO 5.14

CENTROAMÉRICA

Datos sobre el crecimiento urbano de las capitales. 1975-2014

Período	Belice ^{a/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Variación del área de la mancha urbana^{b/}							
1975-1995	135,3	75,8	118,8	95,2	63,1	22,6	169,6
1995-2014	84,2	46,5	33,7	32,2	18,7	96,9	56,9
1975-2014	333,5	157,5	192,5	158,1	93,7	141,4	323,1
Población en el área metropolitana principal como porcentaje del total de población^{c/}							
1975	32,6	21,8	13,9	19,6	10,3	20,5	31,7
1990/1995	26,5		20,4	19,0		19,8	36,3
2014	21,0	48,8	21,6	19,1	12,5	19,2	44,0
Variación 1975-2014	-11,6	27,0	7,7	-0,5	2,2	-1,3	12,3
Densidad de población en la ciudad capital (habitantes/km²)^{d/}							
1975		1.187	3.871	2.349			2.273
1995	10	2.077	6.452	4.698	6.122	3.380	3.636
2014	14	3.441	7.074	9.553	11.230	3.900	7.445
Variación 1975/1995-2014	4	2.254	3.203	7.204	5.108	520	5.172

a/ Los datos de población de Belice corresponden a 2000 y 2010.

b/ El dato corresponde a la ciudad capital más la periferia.

c/ Los datos corresponden a los censos de población más cercanos a 1975, 1995 y 2014. El área metropolitana incluye la ciudad capital más las zonas de alta densidad de su entorno.

d/ Los datos de población corresponden a aglomeraciones urbanas principales que incluyen las ciudades capitales más la periferia, calculadas por la División de Población de la ONU. Los datos de superficie fueron tomados de Demographia, 2016a, excepto en el caso de Belice, cuya fuente de información es el Instituto de Estadística de Belice y los datos población y superficie corresponden al distrito Cayo, donde se ubica la ciudad de Belmopán. Para Nicaragua la fuente es el Inide y los datos de población y superficie corresponden al municipio de Managua.

Fuente: Orozco et al., 2015 y Cepal, 2015.

han expandido más rápidamente hacia el este, el oeste o el sur, con la sola excepción de Tegucigalpa, la única ciudad que muestra un patrón claro de crecimiento del centro hacia la periferia.

En Centroamérica la concentración de población en centros urbanos es menor al promedio de América Latina y el Caribe (80%; ONU-Habitat, 2013), pero su ritmo va en aumento. Si bien en las dos últimas décadas la mayoría de los países ha promulgado leyes y políticas y ha creado instituciones para mejorar el ordenamiento territorial, las dinámicas asociadas a la demanda de vivienda, transporte, agua, saneamiento, espacios públicos y seguridad, han rebasado la capacidad estatal y del sector privado para proveer esos bienes y servicios. Así lo confirman el creciente congestionamiento vial, los asentamientos informales, la población sin acceso a agua potable, el alto déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo) y los problemas de inseguridad ciudadana. En 2014, alrededor de 12 de los 45 millones de habitantes de la región no contaban con servicios de

saneamiento para disponer de las aguas servidas de manera segura, situación que es más grave en Nicaragua y Guatemala, donde la cobertura es menor al 50%. Los residuos sólidos se depositan en rellenos sanitarios y botaderos, en muchos casos sin cumplir con la normativa vigente para reducir la contaminación. Además, las iniciativas de separación y reciclaje son escasas y tienen muy bajo impacto en las principales áreas metropolitanas. Todo ello, unido al crecimiento del parque automotor, contribuye a incrementar los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad ambiental y social (Urzúa, 2015).

Algunas recomendaciones planteadas por informes internacionales para mejorar la gestión de las áreas metropolitanas y el ordenamiento territorial son relevantes para Centroamérica (ONU-Habitat, 2013; Angel, 2012; Smolka y Furtado, 2014), entre ellas las siguientes:

- Evitar la pérdida de densidad poblacional asociada a un crecimiento hacia la periferia, pues ello implica el aumento de los costos de toda la infraestructura

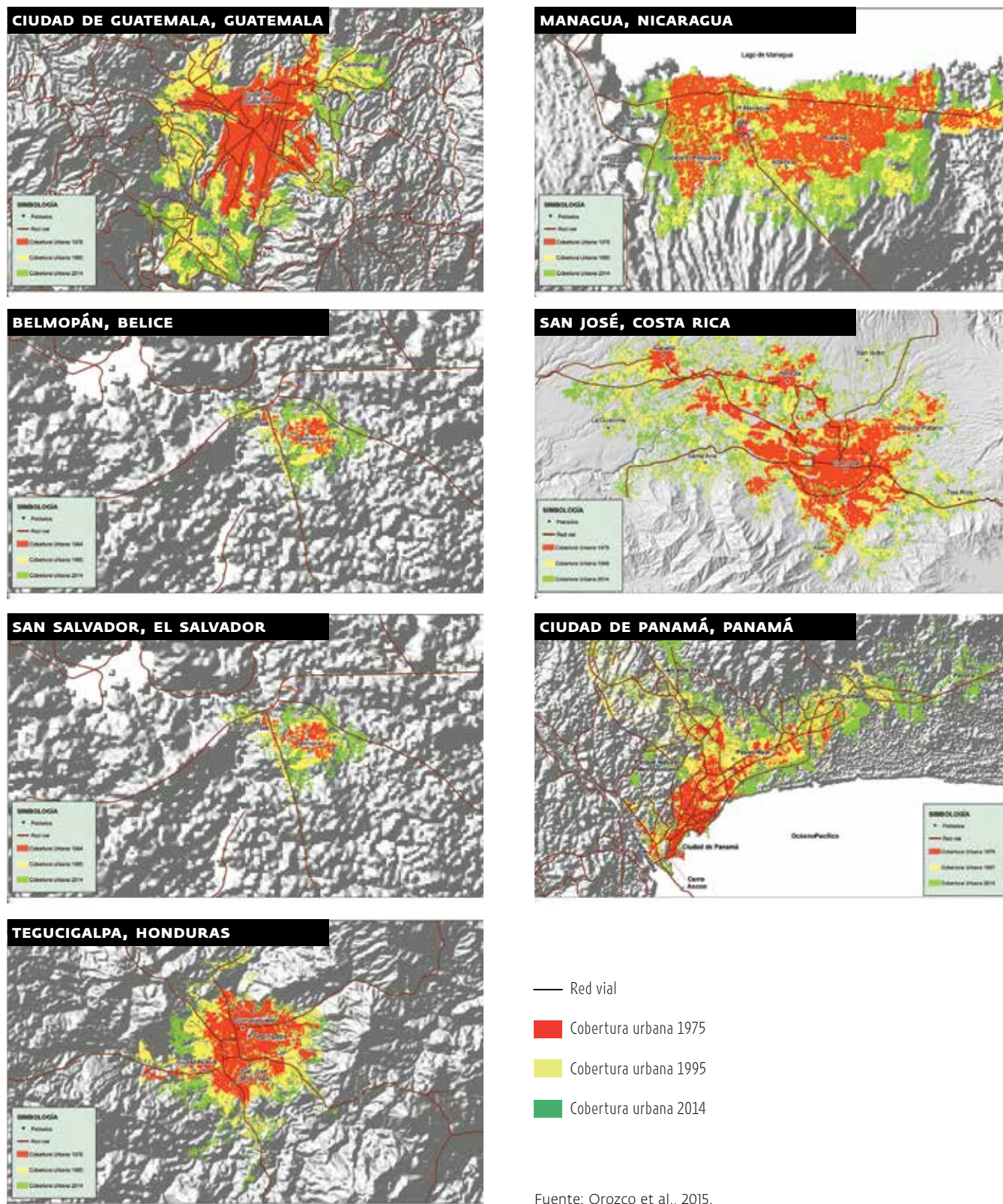
y su mantenimiento. Las ciudades más extensas requieren más carreteras, tuberías, cableado y sistemas de transporte, y hacen que disminuyan las economías de escala y las ventajas de aglomeración. Por ello son fundamentales las iniciativas de rescate de zonas centrales o abandonadas, mediante proyectos de densificación urbana.

- Aplicar impuestos prediales y mejorar la recaudación, en forma paralela al diseño de instrumentos legales y financieros que permitan captar la plusvalía del suelo urbano generada por las inversiones y decisiones públicas. Unos pocos países tienen los mecanismos legales apropiados para esto, pero su aplicación sistemática es obstaculizada por grupos de interés y falta de voluntad política. Ello impide fortalecer las capacidades institucionales para realizar inversiones y ejercer una planificación, regulación y control efectivos y oportunos.

MAPA 5.1

CENTROAMÉRICA

Comparación del crecimiento de la mancha urbana por país. 1975, 1995, 2014



- Mejorar el transporte público y la conectividad mediante áreas verdes, reforestación de los cauces de los ríos, ciclovías, parqueos públicos y otro tipo de infraestructura es crucial para facilitar la movilidad y los flujos de personas, mercaderías, etc. Iniciativas en este sentido no solo reducen los costos y la contaminación asociados al congestionamiento vial, sistemas ineficientes de transporte, paisajes urbanos fragmentados y ambientalmente degradados, sino que ayudan a mejorar la calidad de vida de los habitantes y su apropiación del espacio público. Además, en una región como la centroamericana, altamente impactada por la variabilidad y el cambio climáticos, esto puede contribuir en los esfuerzos de adaptación y mitigación de los efectos de esos fenómenos.
- No replicar en ciudades secundarias o intermedias los errores cometidos en la gestión de las grandes áreas metropolitanas. Algunas ciudades pequeñas o intermedias crecen con rapidez debido a inversiones de gran escala. La debilidad de las instituciones públicas, nacionales y locales, hace que tengan poco margen de negociación con las entidades inversoras y escasa capacidad técnica para planificar y liderar un proceso de desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Por último, pero no menos importante, es preciso que las instituciones públicas, a nivel nacional, local y regional, mejoren la disponibilidad, calidad y acceso a información periódica y actualizada para sustentar la toma de decisiones y el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo urbano. En este contexto, es fundamental cumplir con las rondas de censos de población y vivienda, lo mismo que actualizar los registros administrativos desagregados a nivel territorial sobre temas como permisos y metros cuadrados de construcción, transporte público y movilidad urbana, entre otros.

La gestión de los servicios urbanos

El crecimiento de las ciudades implica cambios en la infraestructura y en

los servicios que requieren las personas cotidianamente. La mayor concentración de habitantes en espacios urbanos propicia economías de escala que hacen viables las inversiones necesarias para la habilitación de espacios públicos y la prestación de servicios de seguridad, recreación, saneamiento, transporte público y otros vinculados con la calidad de vida de la población. No obstante, en Centroamérica ese tipo de desarrollo no ha sido la norma. El ordenamiento urbano no ha sido prioridad política por mucho tiempo, y este hecho, combinado con las débiles finanzas del Estado y los gobiernos locales, genera que las iniciativas de inversión busquen más la solución de problemas inmediatos, y no respondan a procesos de planificación de mediano y largo plazos, con visión clara sobre el tipo de ciudades y espacios urbanos que se quieren. Servicios básicos como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la recolección de desechos y el transporte público son deficitarios en gran parte de la región. En esta sección se abordan los dos últimos temas, puesto que el de los servicios de agua y saneamiento fue analizado en el capítulo 3 de este Informe.

Avances en la movilidad en las ciudades

En general, en las ciudades de Centroamérica el transporte público no logra resolver los problemas de movilidad de manera eficiente y limpia. No hay

conectividad entre las diversas modalidades y rutas, la mayoría de las cuales no responde a las necesidades de la población. Ello ha generado que cada vez más personas opten por el transporte privado, en flotas vehiculares que resultan desproporcionadas considerando la extensión territorial y el número de habitantes de los países. Como se aprecia en el cuadro 5.15, Guatemala tiene el parque automotor más grande en términos absolutos, aunque con respecto al tamaño de la población resultan notorios los casos de Costa Rica, Honduras y Panamá (Urzúa, 2015). En los últimos años, ante la magnitud de esta problemática, en la mayoría de las capitales se han puesto en marcha acciones encaminadas a mejorar este servicio, con la incorporación de sistemas de transporte que combinan las tecnologías de buses de tráfico rápido, con carriles segregados en algunos casos, mecanismos de pago electrónico y terminales más seguras para los usuarios.

El Área Metropolitana de Ciudad de Panamá es la más importante de ese país, ya que en ella reside casi el 50% de sus habitantes (CGR, 2014). El principal problema de movilidad es la dispersión de la periferia. Predominan los viajes periferia-centro, por medio del transporte público. Sin embargo, el uso de automóviles particulares también es significativo y tiende a crecer; en la actualidad el modo privado supera el 40% de los viajes origen-destino en “horas pico”

CUADRO 5.15

CENTROAMÉRICA

Parque automotor, por país. 2010-2014 (unidades)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{a/}
2010	1.161.731	645.020	2.064.035	1.013.184		471.118
2011	1.213.616	681.700	2.222.182	1.103.191	455.558	494.354
2012	1.272.289	730.493	2.389.240	1.219.530		574.714
2013	1.329.053	791.814	2.562.925	1.350.136	534.931	598.926
2014	1.399.238	858.459	2.693.335		609.821	655.096

a/ El dato de Panamá para 2014 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de los países.

de la mañana. La tasa de motorización es de alrededor de 235 unidades por cada mil habitantes, lo cual es alto para el contexto regional (Secretaría del Metro de Panamá, s.f.). Diariamente en esta ciudad cerca de 420.000 vehículos realizan dos millones de viajes. La congestión del tránsito, por la cantidad de automotores y la saturación de vías, provoca que el tiempo promedio de viaje al trabajo sea de 68 minutos. Todas las mañanas se movilizan al centro de la ciudad alrededor de 50.000 personas, y se espera que en 2035 la cifra llegue a 150.000. El 50,3% de la población se traslada en autobús, un 16,9% en vehículo particular, un 12,9% en taxi y un 19,9% camina (MOP, 2012).

Con la construcción de los corredores Norte y Sur se buscó resolver el congestionamiento y circunvalar parcialmente la ciudad. No obstante, esas obras contribuyeron a extender la mancha urbana y tuvieron impactos ambientales. Las autoridades impulsan el Plan Maestro de Reordenamiento Vial, concluido en 2011, y la implementación de un sistema integrado de transporte que incluye el tren subterráneo (metro) y el denominado “MetroBus” (Morais, s.f.).

En abril de 2014 se inauguró en la capital panameña el primer metro de Centroamérica. Su costo fue de 1.880 millones de dólares (Sipse.com, 2014) y fue construido en tres años por un consorcio integrado por la española Fomento de Construcciones y Contratas y la brasileña Norberto Odebrecht. La Línea 1 tiene 12 estaciones en un trayecto de 13,7 kilómetros que los usuarios pueden hacer en 23 minutos (Urzúa, 2015). Actualmente se encuentra en etapa de planeación la Línea 2 (Secretaría del Metro de Panamá, s.f.), con recorrido desde la localidad de San Miguelito hasta la barriada 24 de Diciembre.

El Sistema de MetroBus empezó a operar en diciembre de 2010, pero no fue sino hasta 2013 que dejaron de circular por completo los antiguos buses conocidos como “diablos rojos”, que fueron el principal medio de transporte durante cuatro décadas. La meta actual es reemplazar 3.000 buses antiguos con 1.236 unidades nuevas, cómodas y seguras, que cubran cuarenta rutas. Estas acciones han mejorado la movilidad, aunque todavía es necesario articular estas obras y servicios con el resto de la estructura urbana, de tal manera que toda la metrópolis cuente con recursos que garanticen calidad de vida a la población.

Por su parte, el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala es la más grande y poblada de Centroamérica. Cada día recibe, en promedio, 1.100.000 vehículos, desde autos pequeños hasta flotillas de buses colectivos urbanos, camiones de carga pesada y un alto volumen de motocicletas (Rodríguez, 2015). No obstante, desde el punto de vista técnico, la ciudad solo tiene capacidad para 350.000 unidades, razón por la cual se genera un alto congestionamiento y tráfico lento en diversos puntos. Con respecto al transporte público (E:¹⁵ Velásquez, 2015), se estima que el 97% de los vehículos son particulares y el 3% de uso público. Los particulares ocupan nueve veces más espacio vial. Según datos oficiales, en 2014 el parque automotor de Guatemala ascendió a 2.693.335 unidades.

En los últimos años se pusieron en marcha varios proyectos de transporte público. En 2007 entró en operación el Transmetro, un sistema de buses de tráfico rápido (BTR) que se desplazan por un carril segregado. En 2010 se inauguró el segundo eje, llamado corredor central, en 2012 se amplió el servicio al Centro Histórico de la ciudad y en 2014 se inició la construcción del eje norte (Zona 6). Actualmente el costo del viaje (subsidiado por el Municipio de Guatemala) es de un quetzal, en todas direcciones y sin límite de tiempo para la salida en una estación. En 2015, al cumplirse ocho años de funcionamiento del Transmetro, se reporta la realización de 635 millones de traslados (Municipalidad de Guatemala, 2015). Este sistema ha representado una mejoría del servicio en los siguientes

ámbitos: i) menores tiempos de viaje, ii) mayor seguridad, iii) comodidad para el pasajero y iv) mejores condiciones de trabajo para los operadores.

En el Área Metropolitana de Managua el transporte público presenta deficiencias que se han traducido en una tasa de desaprobación de más del 70% de la población (PNUD et al., 2008). Según el Instituto Nacional de Información del Desarrollo (Inide), en 2011 el parque automotor registrado en el país alcanzaba 455.558 unidades, de las cuales 244.368 se encontraban en Managua (Inide, 2011); en 2013 la cifra llegó a 534.931 (Morales, 2014) y en 2014 era cercana a 609.821 (Urzúa, 2015). En Managua hay un vehículo por cada 3,85 habitantes y la tasa tiende a aumentar (Morales, 2014). En 2013 había aproximadamente 13.100 unidades de transporte público. El sistema de autobús colectivo transporta un promedio de 840.000 pasajeros por día (Mendoza, 2013). Deficientes condiciones de seguridad hacen que el desplazamiento peatonal y en bicicleta genere un número importante de lesionados y fallecidos todos los meses, pese a lo cual diariamente se realizan unos 25.000 viajes en bicicleta (Mendoza, 2013).

En 2014 se presentó el “Plan para Nicaragua”, elaborado como parte de un proyecto auspiciado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por su sigla en inglés). En él se plantean las estrategias de desarrollo del sector transporte para los próximos veinte años, incluyendo el transporte de carga y su logística, carreteras y transporte público de pasajeros, entre otros aspectos.

El deterioro del transporte público afecta la calidad de vida de las personas en Costa Rica, donde todos los días se realizan alrededor de dos millones de viajes por ese medio. La región más crítica es la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José, punto de origen o destino de más de tres cuartas partes de esos traslados (MOPT, 2011). La primacía del vehículo privado sobre el transporte colectivo y los peatones da lugar a un gran congestionamiento y a la pérdida de eficacia del sistema vial. La flota vehicular pasó de 180.986 unidades en 1980, a 1.328.928 en 2013. En el último de

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**GESTIÓN DE SERVICIOS
URBANOS**

VÉASE

Urzúa, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

estos años los automóviles particulares y de carga liviana representaron el 74,7% del parque automotor, las motocicletas un 19,2%, las unidades de carga pesada un 2,8%, los autobuses y taxis un 2,1% y otros tipos un 1,2% (PEN, 2014b).

A partir de 2012 se reportan algunos esfuerzos para mejorar la movilidad: la aprobación de una nueva ley de tránsito, la suscripción de un convenio interinstitucional para implementar el sistema de pago electrónico en el transporte público y un plan de descongestión vial en el área central comercial de San José, entre otros. No obstante, los avances son limitados, dada la necesidad de acciones estructurales para modernizar e innovar el sistema de transporte público en Costa Rica y en la GAM.

La situación del transporte en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) ha sido un problema y una preocupación constante para los gobiernos, tanto a nivel nacional como local. En la primera década del presente siglo, al igual que en las otras capitales del Istmo predominaron los viajes individuales –con la consiguiente congestión vehicular– y la sobreoferta de servicios de transporte público. En 2010 el parque automotor del país sumaba 645.020 unidades, de las cuales el 50% circulaba en el AMSS; su incremento anual promedio era de 7%, frente a una tasa de crecimiento de la población del 1% (Urzúa, 2015). El 54% de los viajes se realizaba en transporte público colectivo, que ocupaba el 30% del espacio de las calles, mientras que un 23% se efectuaba en automóviles particulares, en el 70% de la red vial. Los autobuses no utilizaban paradas establecidas, lo que ocasionaba demoras y afectaba la calidad del servicio. La falta de vías con capacidad suficiente para recibir el creciente parque automotor y la carencia de señalización limitaban el uso de la infraestructura y empeoraban la congestión en el centro de la ciudad, donde confluían mayoritariamente las rutas de transporte público.

Entre 1995 y 2010 se realizaron estudios para evaluar el sistema de movilidad en la AMSS y planificar acciones de corto y mediano plazo, lo cual permitió visibilizar la necesidad de reestructurar y fortalecer la oferta de transporte con un

sistema integrado, de mayor capacidad y con carriles exclusivos alimentados desde los barrios y las ciudades periféricas.

Está en marcha el proyecto del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (Sitramss), que al finalizar la prueba piloto iniciada en mayo de 2015 había movilizó a más de 285.000 pasajeros (Presidencia de la República de El Salvador, 2015). Es un sistema colectivo de alta capacidad, del tipo BTR, con carriles exclusivos de 3,5 metros de ancho en el centro de la vía. En forma paralela se está realizando el proceso tendiente a dotar a los usuarios de tarjetas de pago electrónico. De este modo se busca mejorar sustancialmente la movilidad en el centro de la metrópolis, aunque quedan pendientes las zonas intermedias y externas de la ciudad.

Por último, en Tegucigalpa existe una problemática compleja, caracterizada por el predominio del transporte individual. En 2013 el parque automotor ascendió a 1.350.136 unidades en todo el país y mostró un incremento de 10,7% con respecto al año previo. El más reciente estudio, efectuado en julio de 2014 en la zona de impacto del Trans450 (proyecto que se mencionará adelante), reflejó un 85% de insatisfacción de la ciudadanía con los servicios de movilidad en la capital (Programa de Transporte Público para el Distrito Central de Honduras, s.f.). La congestión vehicular, especialmente en “horas pico”, provoca un alto consumo de combustibles, contaminación y descenso de la productividad. El promedio de viaje alcanza hasta tres horas diarias.

En cuanto al transporte público, hay alrededor de 12.000 unidades registradas: 1.800 buses, 1.000 microbuses y 10.000 colectivos, a los que se suma una importante cantidad de vehículos que operan ilegalmente (Urzúa, 2015). La falta de control en las velocidades, lugares de parada y estacionamiento, calidad y forma de los servicios ha generado un enorme desorden, que pone en riesgo las vidas de usuarios, conductores y peatones. En Tegucigalpa se registra un promedio de 1,5 millones de viajes por día (Domínguez, 2015) debido en parte a que los mayores núcleos de población

están en la periferia y la actividad socioeconómica se concentra en la ciudad. El 66% de los traslados se realiza en vehículos motorizados y el 34% en bicicleta y a pie. Del total de viajes motorizados, el 59% se hace en transporte público y el 41% en automóvil privado (Urzúa, 2015).

Por iniciativa de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, en 2013 se aprobó la implementación de un sistema de transporte público moderno, el llamado Trans450, con BTR. El sistema entrará en funcionamiento en 2016 y se espera que resuelva buena parte de los problemas de calidad e inseguridad del servicio actual.

Residuos sólidos urbanos

Poco a poco Centroamérica ha ido reconociendo la necesidad de manejar adecuadamente los residuos sólidos urbanos, generados por una población y un consumo crecientes. La información disponible para conocer la situación en esta materia es escasa, por lo que es importante dirigir esfuerzos a recopilar y sistematizar datos actualizados que permitan un mejor seguimiento del tema a escala regional. En términos generales, datos del 2010 indican que la generación de residuos sólidos domiciliarios por persona (RSD) es mayor en los centros urbanos (residuos sólidos urbanos o RSU) y en las grandes ciudades con respecto a la totalidad del territorio de cada país –con excepción de Panamá– (cuadro 5.16). La producción de RSU se está incrementando, pero no de forma homogénea, pues su volumen es mayor a medida que aumenta el nivel económico de los grupos de población (Urzúa, 2015).

Una de las tareas centrales en la región es incorporar a la ciudadanía en el manejo y disposición final de los residuos, mediante procesos de reducción, separación y aprovechamiento o reciclaje (recuadro 5.6).

Gestión del riesgo de desastre

En Centroamérica los desastres son un severo obstáculo para el desarrollo humano y, a la vez, el resultado de procesos fallidos de desarrollo, pues deriva de la vulnerabilidad socialmente construida, que facilita el impacto de los fenómenos naturales. El *Cuarto Informe Estado de la Región* reportó que entre la década

CUADRO 5.16

CENTROAMÉRICA

Generación per cápita de residuos sólidos domiciliarios (RSD) y residuos sólidos urbanos (RSU), según país. CIRCA 2010
(kilogramos por habitante por día)

País	Ciudades grandes ^{a/}		Total del país	
	RSD	RSU	RSD	RSU
Costa Rica		1,20		0,88
El Salvador	0,58	1,74	0,50	0,89
Guatemala	0,50	0,62	0,48	0,61
Honduras	0,94		0,61	
Nicaragua	1,00		0,73	
Panamá	0,50	1,60	0,55	1,22

a/ Ciudades de entre 300.001 y 5.000.000 de habitantes.

Fuente: Martínez Arce et al., 2010.

de 1990 y la primera del siglo XXI, los desastres detonados por eventos hidrometeorológicos se duplicaron, y que el problema no radica en los eventos en sí, sino en las condiciones que hacen vulnerable a la población y limitan las posibilidades de evitar y recuperarse de los daños: precaria situación social y económica, falta de planificación, mala infraestructura, pobreza, entre otros (PEN, 2011).

Este apartado analiza las características de los desastres ocurridos en Centroamérica en los últimos años. En términos generales, se mantuvo la tendencia creciente en la intensidad y frecuencia del impacto de estos eventos, con pérdidas de vidas humanas, personas afectadas y viviendas destruidas o dañadas. En la mayoría de los países se reportan avances en materia de gestión y el paso de una visión centrada casi exclusivamente en la preparación y la respuesta a hechos consumados, a una en la cual –al menos a nivel teórico– el énfasis está en la modificación de las causas de fondo, es decir, la vulnerabilidad y la exposición al riesgo de amplios sectores de la población. Sin embargo, el mayor reto que enfrenta el Istmo es el paso del discurso a la práctica, y la reducción efectiva del riesgo. En la siguiente sección del capítulo se estudian los cambios recientes en la institucionalidad encargada de las distintas áreas de la gestión ambiental, entre ellas la del riesgo de desastre.

Repaso: el impacto de los desastres entre 1990 y 2011

Por sus condiciones sociales, económicas, geográficas y ambientales, Centroamérica es una zona altamente vulnerable a eventos de gran magnitud, o “intensivos”, así como a menores pero constantes eventos “extensivos”¹⁶. Entendiendo que los fenómenos naturales son solo una parte en la ocurrencia del desastre (que se torna tal por la exposición y vulnerabilidad de los habitantes), una revisión del período 1990-2011 permite realizar una comparación cuantitativa de los hechos detonantes. En ese período, los eventos intensivos estuvieron asociados tanto a condiciones climáticas como a la actividad geológica, en especial terremotos, por lo cual, desde una perspectiva de largo plazo, no es posible señalar solo a la variabilidad y el cambio climáticos como las principales y únicas causas de pérdidas y daños (Romano, 2015).

Según los datos de la base DesInventar para Centroamérica, los desastres que se relacionan con el agua o el clima impactan de distintas maneras. Para analizar este punto se utilizan cuatro variables: pérdida de vidas humanas, personas afectadas, viviendas destruidas y viviendas dañadas. Así, en el caso de El Salvador, en el período de estudio los desastres intensivos asociados al clima provocaron el 22% de las víctimas mortales, un 5% de las personas afectadas, un 5% de las viviendas destruidas y solo un 1% de

RECUADRO 5.6

El reciclaje en Centroamérica

La gestión de los residuos es clave para avanzar hacia un desarrollo humano sostenible. El repaso del estado actual de esta actividad en Centroamérica arroja como principal conclusión la ausencia de normativa que regule, al menos, el reciclaje (cuadro 5.17). A excepción de Costa Rica, ningún país del Istmo cuenta con legislación sobre el tema, y solo en El Salvador y Nicaragua hay proyectos de ley en trámite. Si bien Guatemala, Nicaragua y Panamá tienen políticas sobre manejo y gestión de residuos, estas carecen de la fuerza que otorga una ley específica.

En El Salvador, Guatemala y Honduras la regulación sobre reciclaje se establece de manera sintética dentro de las respectivas leyes ambientales. Resalta el caso de Honduras, donde, a diferencia de los demás países, existe el Reglamento para el Manejo Integral de Residuos Sólidos.

La gestión en esta materia se asigna a distintos actores en cada país: en algunos casos al sector municipal, y en otros a ministerios, comisiones interinstitucionales, el sector privado o a alianzas entre varias de estas entidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Lacre, 2016 y Accenture, 2013.

las viviendas dañadas. En Honduras y Guatemala prácticamente el 100% de las pérdidas y daños por eventos extensivos se debió a fenómenos climáticos y en Guatemala, en promedio, el 98% de las pérdidas y daños en esas cuatro variables estaría asociado al clima. Nicaragua y Panamá se ubican en una posición intermedia, pues registran mayores efectos de los desastres detonados por eventos de otros tipos (como los geológicos), aunque en las cuatro variables consideradas los impactos más severos se debieron a desastres con componentes climáticos.

En el caso de los desastres extensivos, El Salvador registra las mayores pérdidas y daños atribuibles a actividad geológica

CUADRO 5.17

CENTROAMÉRICA

Marco regulatorio del reciclaje, según país

País	Política específica	Regulación específica	Normativa	Ente encargado	¿Se está impulsando nueva legislación?
El Salvador	No	No	Ley de Medio Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente	Unidad de Desechos Sólidos, Ministerio de Ambiente	Ley General para la Gestión Integral de Residuos Sólidos
Costa Rica	No	Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos		Municipalidades	No
Guatemala	Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos	No	Ley General del Ambiente	Comisión Nacional para el Manejo de Desechos Sólidos	No
Honduras	No	No	Ley General del Ambiente y Reglamento para el Manejo Integral de Residuos Sólidos	Sector privado	No
Nicaragua	Política Nacional sobre Gestión de Residuos Sólidos	No	No		Ley Especial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Peligrosos y no Peligrosos
Panamá	Política Nacional de Gestión Integral de Residuos no Peligrosos y Peligrosos	No	No	Municipalidades y Ministerio de Salud / Programa Nacional de Reciclaje, Autoridad Nacional del Ambiente	No

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Lacre, 2016 y Accenture, 2013.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

GESTIÓN DEL RIESGO

VÉASE

Romano, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

en las cuatro variables (75% de las viviendas destruidas y 42% de las personas afectadas, por ejemplo), seguido de lejos por Costa Rica (38% y 5%, respectivamente). En los otros cuatro países, la mayoría de los daños y pérdidas por eventos extensivos se asocia a desastres con componentes climáticos, aunque en el caso de Honduras se detectan impactos significativos vinculados a factores geológicos (18% de las viviendas destruidas y 15% de las dañadas). Esto evidencia que la actividad sísmica y volcánica es relevante, junto con los factores climáticos, que parecen tener más peso en la agenda de discusión.

Los eventos intensivos registran más muertes y viviendas destruidas que los extensivos, pues aunque son menos frecuentes, por lo general son más devastadores. Por ejemplo, entre los dos terremotos ocurridos en El Salvador transcurrieron quince años (1986 y 2001), frente a siete años entre los huracanes que tuvieron impactos regionales en el período de estudio (Mitch en 1998 y Stan en 2005). Los eventos intensivos tuvieron un alto impacto relativo en El Salvador, en gran medida por los terremotos del 13 de enero y el 13 de febrero de 2001, que se constituyeron en los desastres intensivos más notables del período. En el extremo opuesto está Panamá, que tiene menos población expuesta (GFDRR, 2009) y una posición geográfica que lo protege de la afectación directa de huracanes y que no sufrió terremotos significativos en el período. El caso de Costa Rica es similar.

Por su parte, los eventos extensivos ejercen presiones constantes y reiteradas en el tiempo (cuadro 5.18) sobre los medios de vida de las personas. Paralelamente, las

condiciones sociales y económicas impiden una mayor resiliencia y facilitan que los episodios siguientes sigan generando pérdidas y daños, pues no se avanza en la reducción del riesgo desde la perspectiva de la vulnerabilidad y la exposición. Por eso, en los seis países hay una tendencia creciente en el impacto de los desastres extensivos en dos o más de las cuatro variables ya mencionadas (Corporación OSSO y UNISDR, 2013). Esto evidencia que los cambios institucionales y la discusión sobre la construcción social del riesgo y sus aristas, no son suficientes.

En términos de desastres extensivos, Guatemala fue el país más afectado en el período, seguido por El Salvador y Honduras. Esto obedeció en buena medida a las inundaciones recurrentes en las costas del Pacífico de Guatemala y El Salvador, que albergan importantes centros de población y, en el caso hondureño, en la costa caribeña, especialmente en el valle de Sula, la costa del golfo de Fonseca y la propia capital, Tegucigalpa.

CUADRO 5.18

CENTROAMÉRICA

Pérdidas y daños totales por eventos extensivos. 1990-2011

País	Pérdida de vidas humanas		Personas afectadas		Viviendas destruidas		Viviendas dañadas		Clasificación final (entre 16 países)
	Cantidad	Clasificación ^{a/}	Cantidad	Clasificación	Cantidad	Clasificación	Cantidad	Clasificación	
Costa Rica	290	11	207.494	15	3.184	12	51.267	12	13
El Salvador	742	7	1.048.343	12	12.530	5	90.756	7	6
Guatemala	1.299	4	5.373.745	4	12.073	6	124.380	5	4
Honduras	930	6	3.354.631	6	6.049	10	60.089	11	8
Nicaragua	276	13	1.418.807	11	5.858	11	30.422	14	12
Panamá	290	11	481.001	14	8.145	8	84.661	8	10
Total	3.827		11.884.021		47.839		441.575		

a/ La clasificación se refiere a la posición que ocupa cada país entre un total de 16, con base en la cantidad de cada tipo de pérdida y daño considerado: sobre personas y sobre viviendas.

Fuente: Corporación OSSO y UNISDR, 2013.

2000-2013: sobresale la pérdida de vidas humanas por el impacto de los sismos

En sociedades que mantienen construcciones y obras de infraestructura inadecuadas, que carecen o incumplen las regulaciones antisísmicas, que no han ordenado el uso de su territorio y además tienen limitaciones económicas, la actividad sísmica, aunque no tan frecuente como la climática, tiene un fuerte impacto. Ello se reflejó particularmente tras el terremoto de 2001 en El Salvador¹⁷ y el fuerte evento sísmico acaecido en Guatemala en 2012, el cual registró el mayor número de pérdidas en vidas humanas y viviendas destruidas al inicio del período 2000-2013 (cuadro 5.19).

Los desastres asociados a eventos sísmicos no muestran una dinámica lineal como los vinculados al clima; pueden alcanzar cifras inusitadas en un período (2000-2004, por ejemplo) para luego descender y aumentar de nuevo. Entre 2010 y 2013 ocuparon el segundo lugar como detonantes de la destrucción de viviendas (8.118 en total) debido, en gran parte, a los eventos ocurridos en el occidente de Guatemala el 7 de noviembre de 2012, que de hecho provocaron más del 90% de los daños a personas y viviendas de todos los desastres por sismos en el período 2010-2013. Aun así, se quedan lejos de los terremotos y catástrofes de 2001 en El Salvador, que elevaron las cifras a niveles

CUADRO 5.19

CENTROAMÉRICA

Pérdidas y daños según tipo de evento detonante. 2000-2013

Tipo de evento	2000-2004 ^{a/}	2005-2009 ^{a/}	2010-2013 ^{a/}	2010-2013 ^{b/}
Muertes				
Lluvias	8	423	154	209
Inundación	47	230	53	856
Vendaval			6	7
Sismo	1.235	26	46	46
Deslizamiento	797	388	258	298
Casas destruidas				
Lluvias	53	10.653	10.710	10.785
Inundación	1.282	2.601	542	2.715
Vendaval	76	388	64	83
Sismo	138.583	1.869	8.105	8.118
Deslizamiento	1.942	809	1.005	1.276
Población afectada				
Lluvias	4.704	164.600	488.580	624.306
Inundación	197.256	377.782	423.012	829.237
Vendaval	2.139	58.499	2.640	4.731
Sismo			2.450.597	2.451.492
Deslizamiento	348.542	230.804	1.412.211	1.522.927

a/ Los datos corresponden a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

b/ Los datos corresponden a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Fuente: Elaboración propia con datos de Romano, 2015, PEN, 2011 y la base DesInventar para el período 2010-2013.

récord: 1.235 fallecidos y 138.583 viviendas destruidas. Sería importante analizar si estas últimas cumplían con normas antisísmicas (Romano, 2015).

Por su parte, los impactos de desastres desencadenados por lluvias e inun-

daciones fueron los principales causantes de muertes y destrucción de viviendas del período 2010-2013, no tanto por los eventos en sí, sino por la inadecuada ubicación de las viviendas (por ejemplo en laderas inestables o de alta gradiente).

En los países con información disponible, las personas afectadas por deslizamientos fueron 1.522.927 en el período 2010-2013. Este saldo está asociado fundamentalmente al impacto de eventos ocurridos en Guatemala. Los deslizamientos causaron también grandes pérdidas y daños materiales, en su mayoría derivados de lluvias intensas y, en menor medida, como un efecto secundario de los terremotos.

También hubo un fuerte impacto de las lluvias sobre el parque habitacional (gráfico 5.20). Sin considerar los sismos, 10.785 viviendas fueron destruidas por desastres desencadenados por lluvias; esto es suficiente para que estos se coloquen en la primera posición de las causas de este tipo de afectación. En este caso nuevamente destaca Guatemala, donde ocurrió casi la totalidad de las pérdidas: 10.708 viviendas.

En relación con lo reportado en el Cuarto Informe, es claro que los eventos sísmicos del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala y sus consecuencias marcaron significativamente el período 2000-2013 en términos de personas afectadas y fallecidas, y viviendas destruidas. Las implicaciones son más evidentes al considerar las amenazas secundarias de deslizamientos y otros desastres, que abultaron aún más las cifras.

Centroamérica enfrenta nuevos retos en su vulnerabilidad

Centroamérica es considerada una de las tres zonas más peligrosas del mundo (junto con el Sudeste Asiático y Bangladesh) debido a un régimen climático y una dinámica geológica que con frecuencia generan huracanes, lluvias intensas, sequías, terremotos y erupciones volcánicas (PNUD y Cepredenac-SICA, 2004). En ese contexto, la variabilidad y el cambio climáticos pueden aumentar el riesgo de desastres por eventos de carácter hidrometeorológico. A esto se suma la vulnerabilidad social de la región, que puede profundizar las condiciones para un incremento en frecuencia, intensidad, área de afectación y tipos de desastres.

El estado actual de la información científica no permite aseverar con absoluta certeza que todos los eventos extremos recientes son ya resultado del cambio

GRÁFICO 5.20

CENTROAMÉRICA^{a/}

Casas destruidas por tipo de evento detonante, excluyendo sismos.
2000-2013



a/ Corresponde a cuatro países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base DesInventar.

climático (IPCC, 2012), pero sí se sabe que los escenarios futuros tendrían más eventos de ese tipo y variaciones en los parámetros normales de las sequías, las mareas y las temperaturas promedio, que afectarían aun más a la región. Esto impone el reto de adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad y la exposición, es decir, los déficits históricos de seguridad humana. Por eso las naciones del mundo por primera vez han planteado un esfuerzo de concertación que permita mitigar los procesos que están siendo desencadenados por el cambio climático global. En 2015 se dio el primer acuerdo de ese alcance (recuadro 5.7).

Como se analizó en la sección anterior, entre las amenazas asociadas a eventos hidrometeorológicos, las que se materializan con mayor frecuencia e intensidad en Centroamérica son inundaciones, sequías, huracanes y marejadas. Las primeras ocurren sobre todo en la época lluviosa, que se extiende de mayo a octubre de cada año, y de manera más copiosa en junio, septiembre y octubre; adicionalmente, en algunos años se presentan lluvias intensas en el mes de diciembre que provocan inundaciones en zonas costeras

del norte de Honduras. Las zonas más afectadas son las costas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, así como las partes bajas de otras cuencas de esos mismos países y del interior de Costa Rica y Panamá (mapa 5.2).

Si bien es importante conocer este tipo de amenazas, como se ha planteado, los desastres son en realidad un problema asociado a déficits históricos en los procesos de desarrollo, que generan condiciones propicias para la vulnerabilidad. Una de esas condiciones es la ocupación de áreas de riesgo. Buena parte de la población centroamericana está asentada en zonas de inundación, laderas inestables y territorios que suelen ser afectados por la sequía, como sucede, por ejemplo, en la costa de Guatemala, donde desembocan caudalosos ríos que drenan desde la cordillera volcánica central, en las partes bajas de los ríos Paz, Lempa y Grande de San Miguel en El Salvador, y en el valle de Sula en el norte de Honduras, donde baja y desborda el río Chamelecón. Por otra parte, en todo el Istmo se han desarrollado actividades agrícolas, y por ende asentamientos humanos, en áreas peligrosas como las laderas de los volcanes

Pacaya, Fuego y Agua en Guatemala, los volcanes San Salvador y Santa Ana, en El Salvador, el Cerro Negro en Nicaragua y los volcanes Arenal y Turrialba en Costa Rica.

La sequía es otra amenaza creciente. Se ha identificado claramente la existencia de un “corredor seco” que abarca el occidente de Costa Rica y Nicaragua, el sur de Honduras y el oriente de El Salvador y Guatemala, donde se realizan actividades agropecuarias tanto de subsistencia como de gran escala, que de manera recurrente son afectadas por la sequía meteorológica y agrícola, como se analizó en la sección sobre recursos hídricos.

Desde el punto de vista prospectivo, aun en el escenario menos pesimista de cambio climático para Centroamérica, se prevé que el alza de la temperatura afectaría la evapotranspiración, lo que redundaría en mayor aridez, especialmente en la segunda parte del siglo, y afectaría los ecosistemas, la agricultura y la generación de hidroelectricidad. En el escenario más pesimista (A2)¹⁸, el efecto sería aún más intenso.

Un análisis preparado por la iniciativa Economía de Cambio Climático en Centroamérica (Cepal et al., 2012b) encontró que los niveles de temperatura y precipitación del período 1950-2000 generaron un índice de aridez clasificado como “húmedo” a nivel internacional, con la excepción de siete departamentos (León, Estelí y Managua en Nicaragua, El Paraíso en Honduras, Chiquimula, El Progreso y Zacapa en Guatemala), que forman parte del corredor seco centroamericano. En el otro extremo está el Altiplano Occidental guatemalteco, con mayor humedad. Se estima que hacia finales del siglo el promedio de la región podría descender y en el escenario más pesimista (A2) llegaría a un promedio “subhúmedo”. Los mapas 5.3 ilustran el progresivo aumento de la aridez bajo el escenario A2: de siete departamentos con un nivel de 1,25 o menos en el período histórico, se pasaría a 20 departamentos en 2020, 38 en 2050 y 68 a finales de siglo. Es decir, crecerá el número de zonas con mayor aridez. Los colores menos intensos señalan condiciones más áridas que las presentes hoy, comparadas con el promedio de 1950-2000. En 2100, gran parte del Istmo podría tener condiciones

similares a las de las regiones más secas del corredor seco actual.

Por estas amenazas y otros problemas de vulnerabilidad, no cabe duda de que Centroamérica enfrenta un alto riesgo, que puede crecer en la medida en que se incrementen la frecuencia e intensidad de inundaciones, sequías, huracanes y lluvias intensas, se eleve el nivel del mar y se intensifiquen las olas de calor, como consecuencia del cambio climático (Cepal et al., 2012b; recuadro 5.8).

Esta alta vulnerabilidad ha sido medida con indicadores internacionales. Según la organización Germanwatch, entre 2011 y 2013 descendió considerablemen-

te el valor de índice de riesgo climático, debido a que disminuyeron las muertes y las pérdidas económicas asociadas a desastres con componentes climáticos. Por ejemplo, El Salvador pasó del lugar 4 al 125 entre los países con mayor riesgo, Guatemala del 9 al 44 y Honduras del 11 al 39. El único que mostró un retroceso fue Panamá, que pasó de la posición 99 a la 91. Sin embargo, este indicador debe ser visto con precaución, pues lo único que refleja es que durante 2013 ocurrieron eventos de menor impacto que los registrados en 2011, cuando la tormenta tropical 12 E afectó con gran severidad a Guatemala, Nicaragua, El Salvador,

RECUADRO 5.8

Cambios, proyecciones e impactos del clima para Centroamérica

En su Quinto Informe de Evaluación, finalizado en 2014, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) concluyó que, desde mediados del siglo XIX, el aumento promedio de la temperatura de la superficie terrestre ha sido de 0,85 °C y que el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, como resultado de la actividad humana, ha sido la principal causa del calentamiento observado.

En este contexto, el IPCC ha detectado cambios en el clima de América Latina, fundamentalmente en la temperatura y las precipitaciones. Centroamérica no es la excepción. Por el contrario, las proyecciones indican aumentos en la temperatura e incrementos o descensos en las precipitaciones. En el primer caso, las tendencias estimadas muestran, en una serie de escenarios de emisiones medias y altas (RCP 4,5 y 8,5), que el calentamiento varía de +1,6 °C a +4 °C en Centroamérica, a +1,7 °C a +6,7 °C en América del Sur.

En cuanto a las precipitaciones, la tendencia al aumento anual en el sudeste de América del Sur contrasta con la tendencia en descenso en Centroamérica y el centro-sur de Chile. La variación para Centroamérica fluctúa entre -22% y +7% en 2100, mientras que en América del Sur las condiciones varían geográficamente,

con una reducción significativa de -22% en el noreste de Brasil y un incremento de +25% en el sudeste de América del Sur. Para 2100, las proyecciones indican un aumento en los períodos de sequía en la región tropical de América del Sur, al este de los Andes.

El IPCC también identificó un conjunto de riesgos asociados al clima en América Latina, como la disponibilidad de agua, las inundaciones y los deslizamientos de tierra. Tanto en Centroamérica como en las regiones semiáridas y dependientes del deshielo de los glaciares, la disponibilidad de agua se verá afectada por la reducción de la capa de nieve, precipitaciones extremas, el aumento de las temperaturas y la sequía. Por su parte, las áreas urbanas y rurales sufrirán inundaciones y deslizamientos debido a precipitaciones extremas. Asimismo, se prevé que en el futuro próximo continuarán los cambios en la escorrentía que ya impactan las zonas vulnerables.

Estos y otros cambios podrían disminuir la productividad agrícola en el corto plazo (para 2030), amenazando la seguridad alimentaria de la población más pobre de Centroamérica, el noreste de Brasil y algunas localidades de la región andina.

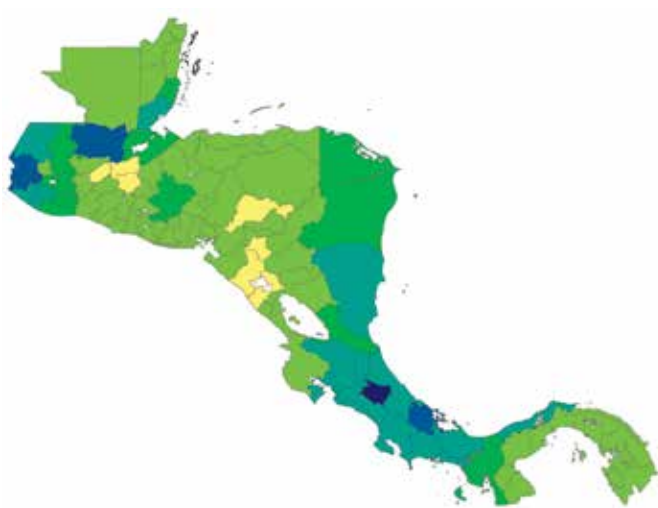
Fuente: IPCC, 2014 y CDKN y ODI, 2014.

MAPA 5.3

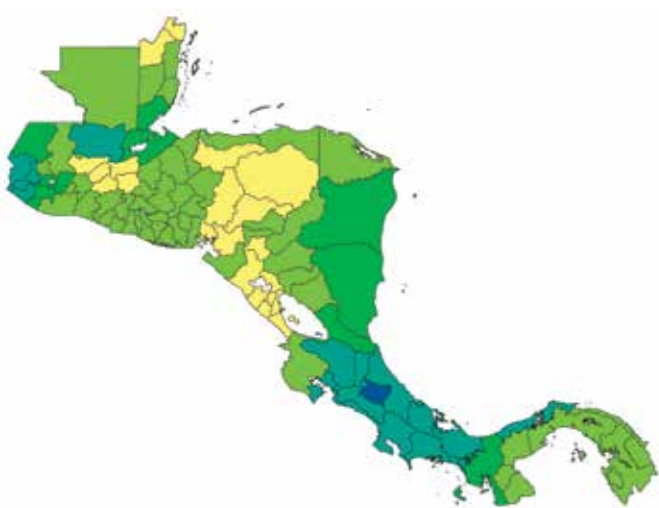
CENTROAMÉRICA

Índice de aridez por departamento, promedio 1950-2000 y escenario A2 con cortes a 2100
(grados centígrados)

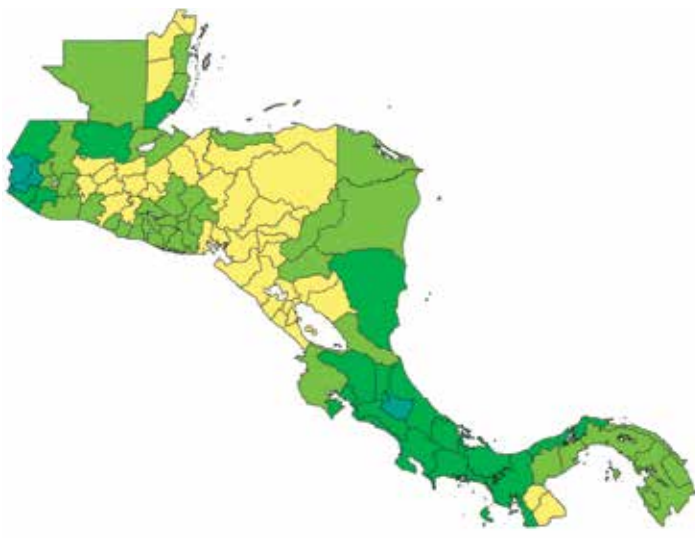
A. PROMEDIO 1950-2000



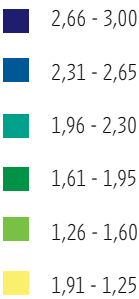
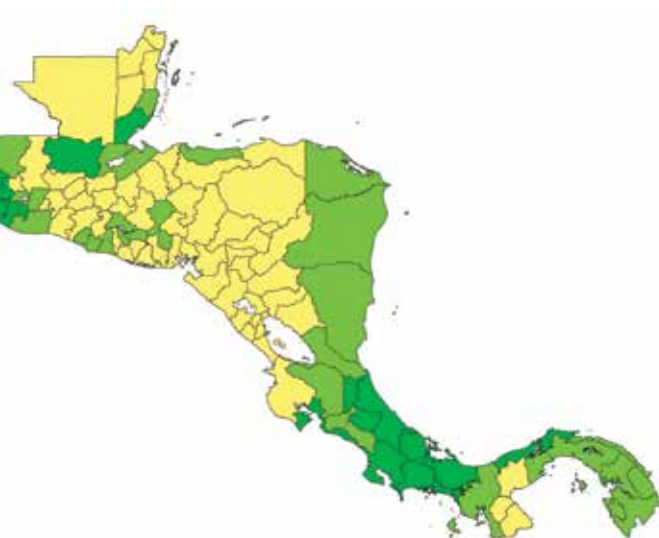
B. 2020



C. 2050



D. 2100



Fuente: Cepal et al., 2012b.

Honduras y Costa Rica, generando un incremento en el índice (cuadro 5.20).

Institucionalidad y políticas públicas para la gestión ambiental

Una de las funciones del Estado es el dominio y gestión del territorio. En la dimensión ambiental esto es clave, pues la aplicación de las leyes y los mecanismos de regulación y control es lo que permite garantizar un uso racional y sostenible de los recursos, así como mitigar los impactos de la contaminación y los patrones de consumo que ponen en riesgo la salud de las personas y los ecosistemas. Tal como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), los Estados centroamericanos son pequeños y débiles en su capacidad para brindar servicios básicos

a su población. Esta valoración se aplica y es aún más notoria en el caso de la institucionalidad que tiene competencias en la gestión ambiental.

Nuevos instrumentos normativos e institucionales para la gestión ambiental

La institucionalidad dedicada al tema ambiental en Centroamérica es bastante pequeña. La base de datos de instituciones públicas del Proyecto Estado de la Región contabiliza 186 entidades que brindan servicios o manejan territorios y recursos relacionados con el ambiente¹⁹ (cuadro 5.21). Esa cifra representa un 18% del total de entes públicos existentes en el Istmo. La mayoría de los países tiene cerca de dos decenas. Costa Rica presenta

una situación excepcional, pues tiene un número mucho mayor de instituciones (más del doble que su seguidor inmediato), en su mayoría (51,6%) creadas entre 1990 y 2010. En buena parte de los entes relacionados con la gestión ambiental (124) los jefes son nombrados por el presidente o los ministros, lo cual significa que son órganos dependientes de los gobiernos de turno, con una alta rotación en sus jefaturas.

En los últimos quince años se diseñaron y pusieron en marcha variados instrumentos de gestión ambiental, tanto en los distintos niveles del sector público (nacional, regional y municipal) como en las esferas no públicas (sociedad civil, academia, sector empresarial, entre otros). En el ámbito normativo (leyes, decretos

CUADRO 5.20

CENTROAMÉRICA

Evolución del índice de riesgo climático. 2011 Y 2013

País	Posición 2011	Posición 2013	Puntaje	Muertes		Pérdidas totales	
				Personas	Tasa por 100.000 habitantes	Millones de dólares PPA	Porcentaje del PIB
Costa Rica	35	134	109,2	0		0,01	
El Salvador	4	125	104,2	1	0,02	0,02	
Guatemala	9	44	51,2	17	0,11	32,10	0,03
Honduras	11	39	46,7	10	0,12	25,22	0,07
Nicaragua	14	58	61,8	13	0,21	2,28	0,01
Panamá	99	91	83,3	4	0,11	0,18	0,00

Fuente: Kreft y Eckstein, 2013.

CUADRO 5.21

CENTROAMÉRICA

Instituciones públicas ambientales, por período de creación, según país. 1908-2010

País	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	Total
Belice	0	0	1	4	5	4	6	20
Costa Rica	4	3	8	10	7	20	12	64
El Salvador	3	1	2	2	1	5	5	19
Guatemala	2	1	2	2	2	6	3	18
Honduras	1	2	4	3	1	5	6	22
Nicaragua	1	0	0	4	2	7	12	26
Panamá	2	2	2	6	0	3	2	17
Total	13	9	19	31	18	50	46	186
Porcentaje	7,0	4,8	10,2	16,7	9,7	26,9	24,7	100

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de entidades públicas de Centroamérica del Proyecto Estado de la Región.

y reglamentos), datos recopilados para este Informe permitieron identificar 1.131 disposiciones aprobadas entre los años 2000 y 2014 (cuadro 5.22), particularmente en Honduras, Costa Rica y Panamá. Gran parte de estas normas se centra en los temas de la llamada “agenda verde”: biodiversidad, recursos forestales y áreas silvestres protegidas acaparan 264 de ellas. Los asuntos de orden institucional abarcan 245.

En esta sección se reseñan algunas iniciativas, políticas públicas y alianzas que se han enfocado, principalmente, en la modernización de los marcos estratégicos y operativos, nacionales y regionales, considerando sobre todo los nuevos desafíos asociados a la variabilidad y el cambio climáticos, que aún no han calado ni han sido abordados de manera transversal en la institucionalidad, como se requiere. En este sentido, en varios ámbitos se observa el uso creciente de instrumentos de gestión alternativos a la lógica de “comando y control”: incentivos económicos, pago por servicios ambientales, gestión comunitaria, entre otros.

Ordenamiento y gestión territorial

En años recientes los países centroamericanos han empezado a reconocer

la importancia de la gestión del territorio en sus estrategias de desarrollo y, tanto en el plano regional como en el nacional, esto se ha materializado en marcos legales, instituciones y mecanismos orientados a facilitar los procesos de planificación y ordenamiento territorial (Berti y Ferrufino, 2009). Aunque con lentitud e insuficiencias, dos instancias han apoyado ese esfuerzo: la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (Confedelca) y el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), los cuales han propiciado la elaboración de varios instrumentos relevantes (cuadro 5.23), con el propósito de impulsar la integración regional en esta materia (Sanna, 2011).

A nivel nacional, en la mayoría de los países existen marcos jurídicos e institucionales para la gestión y ordenamiento del territorio. No obstante, en El Salvador y Panamá las leyes promulgadas no han sido acompañadas de los reglamentos necesarios para garantizar su implementación, y en Costa Rica, que tiene una ley desde 1968 e institucionalidad con competencias en la materia, el cumplimiento ha sido bajo y los mecanismos

de control y coordinación institucional débiles. Nicaragua, Guatemala y Belice no cuentan con marcos legales completos y claros, lo cual evidencia una falta de prioridad del ordenamiento territorial en sus agendas políticas. Es relevante señalar que en Guatemala las municipalidades son las encargadas del ordenamiento en sus territorios, lo que genera ambigüedad funcional con la institución rectora (Urzúa, 2015; cuadro 5.24). Más allá de aprobar nueva legislación y adecuar la existente, las posibilidades de mejora están asociadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la coordinación para el óptimo aprovechamiento de los instrumentos, incentivos y regulaciones que ya tienen los países.

Recurso hídrico

Todos los países del Istmo reportan esfuerzos para reformar la legislación en materia de recursos hídricos, que en algunos casos es deficiente u obsoleta. Belice, Honduras y Nicaragua poseen leyes modernas (aprobadas respectivamente en los años 2010, 2009 y 2007), que contemplan la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), el manejo del agua a escala de cuenca y, en la mayoría de los casos, la problemática de

CUADRO 5.22

CENTROAMÉRICA

Número de disposiciones^{a/} ambientales aprobadas, por país, según área temática. 2000-2014

Área temática	Belice ^{b/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua ^{c/}	Panamá	Total
Biodiversidad, recursos forestales y áreas silvestres protegidas		23	18	8	68	26	121	264
Cambio climático y eficiencia energética		5	3	5	5		5	23
Contaminación	3	11	4	4	2	2	21	47
Minería		2	1		9	2	1	15
Ordenamiento territorial		12	2		2	1	10	27
Productos químicos/biológicos		4	2	5	2			13
Recurso hídrico		8	4	2	45	3	20	82
Recursos marino-costeros		21	3	5	38	4	24	95
Residuos	2	22	5	1	5	5	9	49
Salud		6	2	46	5	4	2	65
Sector institucional		59	4	50	14	8	110	245
Otras	8	41	14	19	83	7	34	206
Total	13	214	62	145	278	62	357	1.131

a/ Incluye leyes, reglamentos, acuerdos y decretos.

b/ En el caso de Belice los datos disponibles cubren el período 2000-2010.

c/ Los datos de Nicaragua corresponden al período 2000-2012.

CUADRO 5.23

CENTROAMÉRICA

Instrumentos regionales relevantes en materia de ordenamiento territorial

Instrumento	Características
Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), elaborada por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac)	Es el instrumento regional de mayor nivel en materia de gestión del riesgo de desastres.
Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (Ecadert), elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)	Su principal objetivo es promover la gestión social de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas.
Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS), liderada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)	Su propósito es retomar, armonizar, fortalecer y dar seguimiento a políticas e instrumentos afines, existentes o en proceso de formulación. Constituye un modelo para el abordaje transversal de la gestión socioeconómica y ambiental.
Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2010-2014 (Parca), elaborado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)	Busca potenciar y facilitar la coordinación interinstitucional y la construcción de sinergias a favor de la integración y el desarrollo sostenible de Centroamérica.
Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH), del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) ^{a/}	Su objetivo es propiciar el acceso de toda la población a una vivienda digna y a un mejor entorno urbano, así como reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población centroamericana.
Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015 (CCVAH)	Su finalidad es contribuir, desde la perspectiva del desarrollo urbano y la construcción de asentamientos humanos sostenibles, a estimular los procesos de ordenamiento territorial en los países miembros del SICA, así como fomentar la cooperación en este tema, facilitando el intercambio de experiencia y la construcción de propuestas que favorezcan la integración regional y la cooperación intersectorial en materia de ordenamiento territorial.

a/ Aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, en junio de 2009.

Fuente: Urzúa, 2015 con datos de Sanna, 2011.

las cuencas transfronterizas e internacionales (Magnani, 2008). En Costa Rica se tramita una nueva ley, pero sigue vigente la de 1942. En Panamá el Decreto Ley 35, que reglamenta el uso de las aguas, data de 1966; en 2002 se aprobó el “Régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas”, que incluye la gestión a nivel de cuencas, pero carece de mecanismos para promover la GIRH (Magnani, 2008). Los casos de Guatemala y El Salvador son los más preocupantes, pues no cuentan con legislación general y el manejo del agua se rige por varios reglamentos que forman parte de cuerpos normativos sectoriales (leyes generales de ambiente, códigos de salud, leyes de agricultura, etc.). Paralelamente, se observa la implementación de una serie de esquemas alternativos para la

gestión del recurso, a menudo a escala local y basados en instrumentos no solo normativos, sino también económicos: pago por servicios ambientales, gestión comunitaria, acción del mercado, entre otros (recuadro 5.9).

La gestión integrada del agua a escala regional es particularmente importante en Centroamérica, donde existen veintitrés cuencas compartidas entre varios países del Istmo y fuera de él (México y Colombia). Existe una estrategia en ese sentido (CCAD-SICA, 2010), pero es muy reciente y se ha avanzado poco en su implementación. En algunos casos las cuencas compartidas son motivo de conflictos, como sucede en la cuenca del río San Juan, compartida por Nicaragua y Costa Rica (Tábor et al., 2011). A nivel interno, la gestión comunitaria es un modelo que se está expandiendo en América Latina; en

Centroamérica, la Fundación Avina ha realizado una sistematización de organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento que permite observar su evolución (recuadro 5.10).

Sector forestal

Todos los países de la región cuentan con instrumentos que norman el uso de los recursos forestales, la mayoría creados en las dos últimas décadas (1994 en Panamá y 1996 en Guatemala y Costa Rica, por ejemplo), aunque en varios casos, como el de Panamá, las leyes están en proceso de modernización. El Salvador reformó en 2002 su ley forestal de 1978, y en Nicaragua se promulgó una nueva en 2003. La legislación más moderna es la de Honduras, aprobada en 2007 y elaborada con la participación de las comunidades involucradas en el

CUADRO 5.24

CENTROAMÉRICA

Principales instrumentos en materia de ordenamiento territorial

País	Leyes, decretos, reglamentos y normas	Políticas	Rectoría a nivel nacional	Instituciones con competencias a nivel nacional
Costa Rica	Ley de Planificación Urbana, n° 4240 (1968). Actualizada en 1999	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040 Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Planot) 2014-2020 Política Hídrica Nacional Estrategia nacional para la variabilidad y el cambio climáticos Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah)	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) Instituto de Desarrollo Rural (Inder)
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DL 644-2011) Ley Especial de Lotificaciones (DL 993-2012)	Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014 Política Nacional de Medio Ambiente (2012) Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2008) Política de Desarrollo Urbano y Territorial Diagnóstico de la gestión del suelo urbano Política de espacios públicos Política de movilidad urbana Política ambiental	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Secretaría Técnica de la Presidencia Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (Conades) Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República
Guatemala	Ley Preliminar de Urbanismo (1956) Ley de Parcelamientos Urbanos (1961) Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996) Ley Preliminar de Regionalización (1986) Código Municipal (2002) Ley General de Descentralización (2002) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) Ley de Vivienda DL9-2012		Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (Segeplan) Registro de Información Catastral Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode)
Honduras	Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-1983 Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial DL180-2003 Ley para el Establecimiento de una Visión País y Adopción de un Plan de Nación DL 286-2009 Ley de Regiones Especiales de Desarrollo DL 283-2010	Visión de País 2038 Plan de Nación 2010-2022	Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) Ministerio de Planificación	Consejo Plan Nación Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (Seplan) Sistema Nacional de Información Territorial (Sinit) Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Conot) Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT)
Nicaragua	Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías, decreto 895 del 5 de diciembre de 1981 Ley de Municipios (1988) n° 40 y su Reglamento (1997) Esquema de Ordenamiento Ambiental (Merena-ECOT-PAF 1992) Lineamientos Estratégicos de Ordenamiento Territorial (Ineter-1993) Plan de Acción Ambiental (Marena-ECOT-PAF 1994) Ley para el Fomento de la Construcción de Vivienda L677-2009 Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial (Ineter) Ley de la Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua L800-2012	Política General de Ordenamiento Territorial (2001)	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter) Presidencia de la República	Secretaría de Planificación y Presupuesto Instituto de Vivienda Urbana y Rural (Invur) Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena)
Panamá	Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano L6-2006 Ley de Reorganización del Ministerio de Vivienda y Creación del Viceministerio de Ordenamiento Territorial L61-2009 Reglamento General de la Ley de Ambiente (2009) Ley de Propiedad Horizontal L31-2010 Ley 14-2014: tiene implicaciones para el ordenamiento territorial y la descentralización; habilita a los municipios como autoridad en la materia	Política del Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (Piota) de la Región Occidental de la Cuenca del Canal	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot) Viceministerio de Ordenamiento Territorial	Autoridad Nacional de Tierras (Anati)

Fuente: Urzúa, 2015 con base en Ferrufino y Grande, 2013 y Obando, 2011.

RECUADRO 5.9

Mecanismos alternativos para la gestión de los recursos hídricos

El canon ambiental por vertidos en Costa Rica. Al igual que en los otros países de la región, en Costa Rica la infraestructura de recolección y tratamiento de aguas residuales es limitada, y tiene como resultado la degradación de los cuerpos de agua. Los tradicionales mecanismos de comando y control se han mostrado particularmente ineficientes para resolver este problema. En este contexto, en 2006 se aprobó el "Reglamento de creación del canon ambiental por vertidos", basado en el principio de que los cuerpos de agua brindan un servicio ambiental a aquellos que vierten sus desechos en ellos, lo cual causa un deterioro de sus ecosistemas que debe ser compensado de algún modo. El canon constituye un instrumento de regulación por medio del cual se obliga al usuario contaminador a pagar por ese servicio. La fijación del monto se basa en dos parámetros: la demanda química en oxígeno (DQO) y los sólidos suspendidos totales (SST). Se toma en cuenta, por un lado, el costo de remover las cantidades de DQO y SST, y, por otro, el costo de los daños ocasionados por la contaminación hídrica, los cuales son definidos mediante estudios de valoración económica. Es necesario señalar, sin embargo, que se han reportado debilidades institucionales para el cobro y aprovechamiento efectivo de este mecanismo (PEN, 2014a).

Alternativas al alcantarillado: saneamiento *in situ* y gestión de lodos fecales.

Ante la incapacidad de las autoridades para aumentar la cobertura de los servicios de alcantarillado en las crecientes ciudades del Istmo, la población está implementando soluciones alternativas de saneamiento *in situ*. Se trata de varios tipos de letrinas y fosas sépticas, que pueden tener impactos positivos a nivel ambiental, económico y social, siempre que estén combinados con un adecuado sistema de recolección y disposición de lodos fecales. Un estudio reciente realizado en tres ciudades de Centroamérica (Rojas, 2012) demuestra que estos sistemas alternativos podrían contribuir a solucionar el problema de las aguas residuales. No obstante, la falta de respaldo institucional y financiero de los Estados ha limitado su expansión.

Fuente: Elaboración propia con base en AHJASA, 2010; Rojas, 2012; Peña, 2004a y 2004b.

RECUADRO 5.10

La gestión comunitaria del agua en Centroamérica

La gestión comunitaria del agua es un modelo ampliamente utilizado en América Latina, sobre todo en zonas rurales y periurbanas. La Fundación Avina estima que al menos setenta millones de personas son usuarias de 80.000 organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento (Ocsas). Este modelo de gestión descentralizada tiene más de cincuenta años de existencia y ha sido clave para contribuir a cerrar la brecha de acceso al agua y el saneamiento, que en Latinoamérica todavía afecta a 31 y 107 millones de habitantes, respectivamente (Unicef y OMS, 2015). Se estima que en Centroamérica hay cerca de 35.000 Ocsas, las cuales abastecen a cerca de 15 millones de personas, que representan el 32% de los 47 millones de habitantes del Istmo (cuadro 5.25). Fortalecer este modelo es estratégico para universalizar la cobertura de estos servicios.

Las Ocsas son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos, en zonas donde no existen servicios públicos o privados de agua y saneamiento. Los sistemas se construyen con el aporte del trabajo mancomunado, generalmente en coordinación con los Estados y/o agencias de cooperación internacional. Se rigen por estatutos de autogobierno amparados en las legislaciones nacionales, y eligen sus juntas directivas de manera abierta, sencilla y democrática. De modo explícito, y en algunos casos implícito, los Estados les han asignado o delegado la responsabilidad de mantener y administrar un sistema de captación, potabilización, distribución y cobro del servicio de agua y muchas veces también de saneamiento. En Centroamérica por lo general los integrantes de sus juntas directivas no reciben pago por su trabajo, sino que lo hacen por vocación y compromiso social. Se estima que al menos 175.000 líderes comunitarios participan en estas organizaciones en el Istmo²⁰.

Además de contribuir a mejorar la salud de sus comunidades, las Ocsas fomentan el liderazgo femenino y contribuyen a la protección del ambiente, la utilización racional del agua y la educación no formal en torno a la higiene. Estas organizaciones desarrollan su trabajo basadas en principios de equidad y solidaridad, y la participación activa de los vecinos en la construcción y gestión de los sistemas ha generado procesos de empoderamiento. Para la Fundación Avina este es un verdadero modelo de gobernabilidad democrática.

A menudo las Ocsas reciben apoyo y acompañamiento del Estado y/o diversas organizaciones durante la construcción de los sistemas. Sin embargo, una vez que estos comienzan a operar, deben buscar por sí solas las formas de resolver sus necesidades más básicas de capacitación, acceso a nuevas tecnologías, métodos y herramientas para la gestión de los servicios. La asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades han sido escasos y puntuales, lo que ha hecho que las Ocsas funcionen de manera aislada y con rezagos técnico-administrativos.

Pese a que no tienen fines de lucro, estas organizaciones deben trabajar con visión gerencial, para asegurar la prestación de un servicio apropiado a los usuarios. Su gestión requiere competencias y conocimientos en múltiples áreas, como las leyes y regulaciones en materia de recursos hídricos, administración y finanzas, operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y saneamiento, organización para la toma de decisiones democráticas y concertadas, rendición de cuentas, planeación de asambleas, manejo de conflictos, gestión integrada del recurso hídrico, educación sanitaria, entre otros. Para resolver el desafío de la eficiencia y sostenibilidad de los servicios que brindan las Ocsas se requiere la suma de esfuerzos multisectoriales, especialmente desde los sectores comunitario y público.

>> RECUADRO 5.10

Honduras y Nicaragua tienen los marcos jurídicos más modernos y específicos para la gestión comunitaria del agua. En ambos países por ley se reconoce este modelo y por reglamento se regula su operación y se definen las competencias institucionales para su creación y fortalecimiento. En 2015 el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ente rector en esta materia en Costa Rica, aprobó la "Política para la organización y fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua". En las demás naciones hay vacíos legales y de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, en Guatemala se ha delegado en las 335 municipalidades existentes la responsabilidad de brindar el servicio de abastecimiento de agua; esta alta descentralización dificulta la regularización y fortalecimiento de las Ocsas.

Un desafío importante que enfrenta la gestión comunitaria del agua en Centroamérica es la escasa información sobre la cantidad de Ocsas que hay en cada país, la población que abastecen y el desempeño de sus funciones. El diseño e implementación de políticas y planes para el fortalecimiento de este modelo requiere contar con este tipo de datos, para asegurar una toma de decisiones fundamentada en las acciones prioritarias para atender las problemáticas más relevantes.

Las Ocsas aportan a las comunidades rurales y periurbanas salud, educación en higiene, democracia participativa, transparencia, empoderamiento y participación ciudadana, protección de ecosistemas y fuentes de agua. Todo esto las convierte en pilares fundamentales para el desarrollo sostenible de los territorios que sirven. Su fortalecimiento integral debe ser una prioridad para los Estados, pues de su correcta operación depende, en gran parte, la calidad de vida de un tercio de la población centroamericana.

Fuente: Soto, 2015.

CUADRO 5.25

CENTROAMÉRICA

Información general sobre las organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento (Ocsas)

Indicadores	Cantidad estimada de organizaciones	Porcentaje de la población atendida	Millones de personas atendidas	Denominación utilizada	Entidad rectora del servicio
Costa Rica	1.471	27	1,3	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados comunales (Asada), comités administradores de acueductos rurales (CAAR)	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
El Salvador	2.325	22	1,4	Juntas de agua, comités de agua, asociaciones de desarrollo comunal (Adesco)	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
Guatemala	13.000	35	5,7	Comités administradores de agua potable (CAAP)	Instituto de Fomento Municipal (IFOM)
Honduras	8.000	38	3,2	Juntas administradoras de agua	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Conasa)
Nicaragua	5.600	30	1,9	Comités de agua potable y saneamiento (CAPS)	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)
Panamá	5.135	23	0,9	Juntas administradoras de acueductos rurales (JAAR), comisiones de acueducto de los comités de salud	Ministerio de Salud (Minsa)
Centroamérica	35.531	32	14,7		

Fuente: Soto, 2015.

manejo y aprovechamiento de los bosques (FLM y MAO, 2008). En el pasado, las leyes en esta materia se centraban en la producción maderera, pero hoy en día se presta mayor atención al uso sostenible de los recursos. La normativa reciente de Honduras demuestra este cambio, pues abarca en el mismo texto el tema de áreas protegidas y vida silvestre. Los incentivos y pagos por servicios ambientales son otros mecanismos importantes que han resultado de utilidad para el manejo forestal en la región (recuadro 5.11).

No obstante, los esfuerzos aislados en el plano nacional son insuficientes, ya que en el caso de la tala ilegal, por ejemplo, la reducción en un país podría incentivar la importación ilegal de productos del resto del Istmo (Navarro et al., 2014). La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) ha desplegado una intensa actividad en torno al tema forestal, especialmente por medio del programa REDD/CCAD-GIZ, implementado en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional

RECUADRO 5.11

Incentivos forestales, los casos de Costa Rica y Guatemala

En Costa Rica la Ley Forestal de 1996 dio inicio a los programas de incentivos y pago por servicios ambientales (PSA) para el sector forestal. Hoy en día se considera que estos programas han tenido éxito en el establecimiento de plantaciones y el manejo de bosque natural. Por ejemplo, entre 1997 y 2014 el PSA permitió la reforestación de 64.039 hectáreas, el manejo de 29.748 hectáreas de bosque y la conservación de este recurso en 942.928 hectáreas. Además de la antigüedad, un factor determinante del éxito de los programas ha sido la descentralización de las actividades a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), creado en 1990. Además, los gobiernos recientes han dado prioridad política a estas iniciativas, lo que se ha traducido en un mayor

apoyo al Fonafifo, tanto desde el punto de vista institucional como financiero. Además, el involucramiento del sector privado y la sociedad civil han contribuido a la sostenibilidad de los programas.

En Guatemala el primer programa de incentivos forestales data de 1974. Hoy en día existen dos: el Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) y el Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (Pinpep), que están a cargo del Instituto Nacional de Bosques (INAB). El Pinfor fue creado en 1996 para un plazo de veinte años y empezó a operar concretamente en 1998. Entre ese año y 2012 se logró la reforestación de 112.342 hectáreas de bosque y otras 216.235 fueron sometidas a

planes de manejo. El Pinpep fue formalizado en 2010 para incentivar a los dueños de pequeñas parcelas forestales no inscritas en el registro de la propiedad. En el período 2007-2012 se cubrieron 19.281 hectáreas, entre plantaciones forestales, sistemas agroforestales y manejo de bosque natural para protección y producción. El éxito de estos programas se debe sobre todo a la creación de una institución autónoma y descentralizada –el INAB–, pero también al involucramiento de las comunidades y el enfoque en los pequeños y medianos productores.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Regional REDD/CCAD-GIZ, 2015.

(GIZ, por su sigla en alemán). Además, desde hace más de una década existe la Estrategia Forestal Centroamericana y en fecha más reciente se elaboró el Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (Perfor), un instrumento que busca mejorar la gestión, gobernanza y clima de negocios de los territorios con ecosistemas boscosos, plantaciones forestales y sistemas agroforestales de la región (FAO, 2014a). Esta iniciativa ha sido impulsada por el SICA, a través de la CCAD y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), los cuales la aprobaron en 2008. El Perfor ha tenido pocos impactos concretos, pues su primera fase (2008-2012) se enfocó en el fortalecimiento de la concertación regional y la planificación de acciones alrededor de los temas de tala ilegal, inventarios forestales, manejo del fuego, financiamiento, investigación y sistemas de información. El programa ya ha sido actualizado para sus etapas segunda (2013-2017) y tercera (2018-2022). En 2015 inició una fase de socialización del programa con los actores relevantes del sector (Programa Regional REDD/CCAD-GIZ, 2014).

Conservación

En materia de ecosistemas y biodiversidad, las naciones centroamericanas han desarrollado reglamentos y políticas que han dado lugar a la creación de sus respectivos sistemas de áreas protegidas, como se analizó en la primera parte de este capítulo. En muchas de esas áreas la presencia estatal es débil o inexistente, lo cual se refleja en la falta de personal e infraestructura. El recurso humano es insuficiente, tanto en número como en niveles de capacitación. El financiamiento es escaso y se utiliza mayoritariamente para cubrir gastos administrativos. En el cuadro 5.26 se aprecia que todos los presupuestos públicos destinados a las áreas protegidas están por debajo de doce dólares por hectárea. Costa Rica es la nación que más invierte en este rubro, seguida de lejos por Guatemala, mientras que los otros países dedican a este fin menos de un dólar por hectárea. Las cifras son bajas en comparación con Europa y Norteamérica, donde la inversión promedio es de 28 dólares por hectárea (Saubes y Gálvez, 2015). Para la mayoría de los países de la región el

financiamiento actual no representa ni la mitad de lo que se estima necesario para una adecuada gestión (Bovarnick et al., 2010).

Recursos pesqueros

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1995 se creó la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca), como el ente encargado de definir las áreas de trabajo en materia de pesca a nivel regional, las cuales se concretan a través de los organismos dedicados al tema en cada país. Los principales proyectos de Ospesca están orientados al fomento de la pesca y la acuicultura responsables, el manejo de ciertas especies (tiburones, rayas, langosta espinosa del Caribe, tortugas, entre otras), la investigación y la recolección de datos sobre temas pesqueros. Además, esta institución ha elaborado una serie de reglamentos de alcance regional (recuadro 5.12).

A lo largo de Centroamérica la superficie de áreas protegidas marinas aumentó un 66% entre 2000 y 2012, al pasar de 1,9 a 3,1 millones de hectáreas

CUADRO 5.26

CENTROAMÉRICA

Presupuesto público para las áreas protegidas. 2013

País	Presupuesto público total para las áreas protegidas (millones de dólares)	Presupuesto público por hectárea
Belice	2,6	2,2
Costa Rica	31,2	11,0
Guatemala	12,6	3,6
Honduras	2,9	0,7
Nicaragua	2,4	1,1
Panamá	1,5	0,4

Fuente: Saubes y Gálvez, 2015, con datos de las instituciones encargadas.

(Cepal, 2015). En el Caribe, específicamente en la región del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), en 2004 se creó el Fondo SAM, una iniciativa privada en la que participan Honduras, Guatemala, Belice y México y que busca soluciones a las amenazas que enfrenta ese ecosistema.

Gestión del riesgo

Después del impacto del huracán Mitch, a finales de octubre y principios de noviembre de 1998, los países de la región experimentaron un brusco giro en la forma de abordar la problemática de los desastres. En la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica se adoptó el “Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres” y se declaró el período 2000-2004 como el “Quinquenio centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y los desastres”. Al mismo tiempo, se reconoció al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) como el ente especializado del SICA en esta materia y se le encargó la elaboración del Plan Regional para la Reducción de Desastres 1999-2004, que sería el instrumento orientador para la implementación del mencionado marco estratégico. El cuadro 5.27 muestra algunos avances normativos e institucionales logrados desde entonces. Poco a poco la región ha ido incorporando la gestión del riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial, y en muchos casos se han creado organizaciones comunales, comités

locales, planes de emergencia y sistemas de alerta temprana gestionados por las comunidades. Sistematizar mejor estos esfuerzos es un reto para futuras ediciones de este Informe.

Todos los países cuentan con instituciones públicas encargadas de la gestión del riesgo, un marco legal que sustenta su trabajo y plataformas multisectoriales para la atención del tema. Los sistemas nacionales cuentan con un órgano que ejerce la rectoría o coordinación general y que en los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua tiene autonomía jurídica y un nivel similar o superior al ministerial. Originalmente, todas las estructuras fueron creadas en respuesta al impacto de un gran desastre. Todos los cuerpos normativos asignan responsabilidades o funciones sectoriales; sin embargo, a menudo esto se limita a la participación en comisiones nacionales, en las cuales se toman decisiones generales sobre la gestión del riesgo. No es común que existan mandatos expresos para que las instituciones reduzcan sus propios riesgos, tanto en términos de la seguridad física de personas e instalaciones, como de la continuidad de los servicios y operaciones que les competen.

En el plano regional se han registrado avances en el desarrollo de instrumentos para la atención de este tema. Entre ellos destaca la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), aprobada en 2010, que constituye una guía importante para la formulación de políticas nacionales, puesto

RECUADRO 5.12

Acciones regionales en el sector pesquero

El objetivo primordial de la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) es fomentar el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura en la región. Con ese propósito desde su creación ha dedicado esfuerzos al diseño de instrumentos para la institucionalización de las actividades del sector, entre los cuales destaca la “Política de integración de pesca y acuicultura en el istmo centroamericano”, de 2005.

Uno de los ejes de trabajo de Ospesca ha sido la formalización de la actividad pesquera en el Istmo. Se han aprobado varios reglamentos enfocados en la creación de un registro pesquero y acuícola regional, la implementación de un sistema de seguimiento y control de las embarcaciones y la lucha contra la pesca ilegal.

Otras iniciativas se han orientado a la protección de ciertas especies sensibles o amenazadas. Un esfuerzo particularmente importante ha sido el dirigido al manejo sostenible de la langosta del Caribe (*Panulirus argus*), para lo cual se aprobó un reglamento que, entre otras medidas clave, establece una veda simultánea a nivel regional entre el 1 de marzo y el 30 de junio de cada año. También se han creado regulaciones para el manejo sostenible de los tiburones, las tortugas marinas, el tiburón ballena y los recursos y ecosistemas marino-costeros en general, tanto en el Caribe como en el Pacífico.

Fuente: Elaboración propia con base en Ospesca-SICA 2005, 2009a, 2009b, 2010a, 2011b, 2013a, 2013b y 2014.

que no existen estructuras que viabilicen su implementación a escala regional. Su objetivo general es dotar al Istmo de un marco orientador que vincule la gestión del riesgo con las acciones en los ámbitos económico, social y ambiental.

CUADRO 5.27

CENTROAMÉRICA

Avances normativos y políticos para la gestión del riesgo

País	Normativa
Costa Rica	Ley de Gestión Integral del Riesgo
	Proceso de reestructuración de la Comisión Nacional de Emergencias
	Todos los entes del Estado incorporan la gestión integral del riesgo en sus planes operativos
El Salvador	La gestión integral del riesgo es transversal en todos los sectores del Estado
	Plan Nacional de Protección Civil, en proceso de actualización
	Foro permanente de gestión integral de reducción de riesgos
Guatemala	Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala
	Estrategia de implementación de la Política
	Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (propuesta de ley)
	Se está impulsando un protocolo de recuperación posdesastres
	Se promueve la inclusión de criterios de gestión de riesgo en los proyectos de inversión pública
Honduras	Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager)
	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
Nicaragua	Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres
	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo, en proceso de actualización
	Guía de planes municipales de gestión integral del riesgo
	Construcción de índices de gestión integral del riesgo
Panamá	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo, aprobada en 2010 mediante el decreto ejecutivo 1101
	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo, en proceso de actualización para el período 2015-2020
	Plataforma de Gestión Integral de Riesgo

Fuente: UNISDR y Ceprednac-SICA, 2014.

La PCGIR sirvió de base para la elaboración de la Política de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá, promulgada en 2010, y la Política de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de El Salvador, formulada en 2012 pero aún no aprobada. En los demás países aún no se han diseñado políticas en la materia, aunque sí planes nacionales y protocolos.

También se debe resaltar la adopción de la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) en noviembre de 2010, como un instrumento orientador para las acciones de mitigación y adaptación a ese fenómeno. Los mecanismos para su implementación siguen siendo débiles y, en la práctica, no ha tenido mayor impacto en el quehacer de los gobiernos, el cual sigue siendo influenciado, en lo fundamental, por las dinámicas globales que se generan en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

En la actualidad se pueden plantear algunas consideraciones sobre la aplica-

ción de la ERCC. En primer lugar, con respecto a la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático las acciones son muy limitadas y en su mayoría han sido ejecutadas con fondos de la cooperación internacional canalizados a través de organismos no gubernamentales. Las medidas de adaptación aún son un proyecto, sin avances significativos en los territorios. En cuanto a la mitigación, no debería ser un tema prioritario para la región, habida cuenta de que su aporte a las emisiones de gases de efecto invernadero es irrelevante en el contexto mundial. En todo caso, cabe anotar que no se han tomado medidas en los sectores agropecuario, transporte y energía que permitan reportar cambios relevantes en las emisiones.

En segundo lugar, en lo que concierne al fortalecimiento de capacidades institucionales, desde antes de la aprobación de la ERCC los gobiernos venían creando unidades especializadas en sus ministerios de ambiente; sin embargo, es evidente la poca capacidad para gestionar

acciones prospectivas de adaptación e, incluso, para negociar con pertinencia y eficacia nuevos acuerdos en el marco de la CMNUCC. Una de las tareas con mayores déficits es la transferencia de tecnología, puesto que –como se dijo antes– no se ha desarrollado ningún programa en los sectores de transporte, energía o agricultura. A lo sumo se han realizado inventarios de necesidades tecnológicas y requerimientos financieros. Y en materia de gestión internacional, la región no se presenta como bloque en las negociaciones globales promovidas por la CMNUCC, sino que cada país elabora posiciones poco informadas y con agendas particulares, que por lo general no son tomadas en cuenta.

A la luz de lo anterior, se pueden formular las siguientes valoraciones generales:

- Solo Panamá ha aprobado una política en línea con lo propuesto en la PCGIR. De los países restantes, El Salvador es el único que reporta esfuerzos en ese

sentido, que aún no se concretan en la aprobación de la política.

- En quince años de existencia, el Plan Regional para la Reducción de Desastres ha influido poco a lo interno de los países. Desde su aprobación en 1999, se ha pretendido que este instrumento sea la guía para la elaboración de los planes nacionales. Sin embargo, en la práctica estos tienen enfoques diferentes, por lo general asociados a la logística de la respuesta a las emergencias.
- La ERCC no ha conducido a la adopción de instrumentos nacionales similares. Más que estrategias de cambio climático motivadas por la ERCC, en el mejor de los casos lo que existe son planes nacionales de adaptación, incluidos en las políticas de medio ambiente. Cabe aclarar que antes de la formulación de la ERCC Costa Rica ya contaba con su Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada en 2009.
- No se ha dado una conexión total entre la agenda y las gestiones del Cepredenac, y las prioridades o acciones de los países que lo conforman.
- Independientemente de la modernización de los discursos y los instrumentos orientadores sobre la gestión integrada del riesgo, los sistemas nacionales siguen centrándose en la preparación y la respuesta ante los desastres, puesto que los entes encargados del desarrollo económico, la compensación social y la protección ambiental participan marginalmente, por lo general en los momentos de alerta y atención de la emergencia.

Bajo el marco de los instrumentos regionales mencionados, el SICA ha impulsado diversas iniciativas en materia de gestión del riesgo, que se resumen en el recuadro 5.13.

Algunas características de la conflictividad socioambiental en la región

En la mayoría de los países centroamericanos, la combinación de debilidades institucionales, crecimiento económico

RECUADRO 5.13

Iniciativas del SICA en materia de gestión del riesgo y sus implicaciones

En los últimos quince años, particularmente tras el impacto del huracán Mitch, la región centroamericana ha tenido avances notables en aspectos normativos e institucionales relacionados con la gestión del riesgo de desastre, en gran medida bajo el liderazgo del SICA y sus instituciones especializadas: el Cepredenac y la CCAD, los cuales han desarrollado acciones como las siguientes:

Capacitación de funcionarios públicos. Se han impartido diversos cursos con financiamiento de agencias de cooperación y a través del Cepredenac; algunos han versado sobre preparación y respuesta a las emergencias, pero otros han abordado temas de fondo como los asuntos que deben considerarse para que la inversión pública se haga con criterios de gestión del riesgo.

Asesoría y motivación a los gobiernos. Se han venido desarrollando iniciativas tendientes a motivar a los gobiernos de la región para que adopten políticas y prácticas congruentes con el discurso que asumieron al adoptar el Marco Estratégico y el Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD), y posteriormente con la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) y la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC).

Elaboración de propuestas para el diseño de políticas, planes y normas. A través del PRRD, la PCGIR y la ERCC, se ha buscado dotar de instrumentos y difundir las ideas convencionalmente más aceptadas para mejorar los impactos de las prácticas gubernamentales orientadas a la reducción del impacto de los desastres.

Implementación de proyectos regionales de transformación del riesgo.

El Cepredenac ha implementado, por su cuenta y con el apoyo de las agencias nacionales, propuestas demostrativas como el "Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental" (Prevda) y el proyecto "Desarrollo de capacidades para la gestión de riesgos a desastres en América Central", conocido como "Bosai".

Investigación y seguimiento. De manera constante se da seguimiento a la dinámica de los desastres, los esfuerzos para reducir sus impactos y los principales retos que deben acometerse para mejorar efectivamente el impacto de las acciones gubernamentales en este ámbito.

desigual, marginación social y degradación ambiental, resulta en la generación de conflictos de diversa índole. La conflictividad se centra particularmente en los grandes proyectos extractivos implementados en la región en las dos últimas décadas, a los cuales se oponen sobre todo las comunidades rurales, debido a sus impactos sociales y ambientales.

No obstante lo anterior, estas iniciativas siguen siendo apoyadas por entidades públicas (Iarna-URL, 2014; Villafuerte, 2014). Con el fin de atraer inversión extranjera, se ha fomentado la producción de leyes más flexibles y permisivas:

laxitud para la repatriación de ganancias de las industrias mineras, bajas tasas de impuestos y regalías, ambigüedad de las normas laborales y ambientales (Iarna-URL, 2012). En Guatemala esto lo ejemplifica la legislación sobre minería, la cual permite que el estudio de impacto ambiental de un proyecto sea presentado de manera fraccionada, como si se tratara de varias actividades independientes, cada una con un impacto mínimo. Esta práctica ha sido condenada a nivel internacional, pues es vista como una manera de ocultar los efectos sinérgicos del proyecto completo sobre el entorno

natural y, a la vez, soslayar las regulaciones ambientales (Gamazo y García, 2014). Las empresas mineras (y otras actividades extractivas) han aprovechado este contexto para invertir en el Istmo (Iarna-URL, 2014).

En términos generales, estas políticas han promovido que Centroamérica se especialice en la extracción de recursos naturales, sobre todo de biomasa (sectores agrícola y forestal) y minerales para construcción. Como resultado de esta tendencia, en la actualidad registra una tasa de extracción de 4,9 toneladas por hectárea, mientras que la media Suramérica es de 2,4 (Monterroso, 2012). A nivel regional no existen datos sistematizados sobre la conflictividad socioambiental, sino información sobre algunos casos puntuales, como los que se reseñan en el recuadro 5.14.

CUADRO 5.28

CENTROAMÉRICA

Cantidad de conflictos por proyectos mineros. 2011-2015

País	2011	2015
Costa Rica	3	2
El Salvador	2	3
Guatemala	4	6
Honduras	3	4
Nicaragua	3	4
Panamá	5	6
Total	20	25

Fuente: Elaboración propia con datos de Ocmal, 2015 y PEN, 2011.

RECUADRO 5.14

Algunos casos de conflictividad ambiental en Centroamérica

Proyectos mineros. El número de disputas relacionadas con las actividades mineras en la región (cuadro 5.28) ha aumentado desde 2011. En todos los países se registran más conflictos que en 2011, con excepción de Costa Rica (Ocmal, 2015; PEN, 2011).

Agroindustria: el cultivo de piña en Costa Rica. El conflicto se centra principalmente en los impactos negativos que este cultivo suele tener sobre los recursos hídricos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, debido al uso intensivo de agroquímicos. A menudo las plantaciones de piña (y otros cultivos de exportación, como el banano) se establecen en áreas cercanas a centros de población, lo cual ha generado incertidumbre en las comunidades, acerca de los riesgos para la salud y la contaminación del agua de consumo doméstico (Tribunal Latinoamericano del Agua, 2013). La conflictividad ha ido en aumento, pues el monocultivo de piña está en constante expansión desde hace dos décadas. De hecho, es el cultivo que más creció en el territorio costarricense entre 1994 y 2013; hoy en día abarca una superficie de 45.000 hectáreas (PEN, 2014b).

Hidroeléctricas: el caso de Santa Bárbara en Honduras. La Ley General de Aguas de Honduras, de 2009, contempla la posibilidad de concesionar a terceros los recursos hídricos del país. Esta disposición generó una afluencia masiva de licitaciones para 47 proyectos

hidroeléctricos, que en su mayoría fueron adjudicados a empresas privadas. Seis de ellos se ubican en el departamento de Santa Bárbara y han sido objeto de protestas de la población (Cespad, 2014). Un estudio reciente determinó que la principal causa de la conflictividad radica en el hecho de que se favorece a las empresas (por ejemplo, otorgando exoneraciones de impuestos, permisos para vender la energía a precios superiores a los del mercado) y se excluye a las comunidades locales de los potenciales beneficios de los proyectos (Cespad, 2014).

Extracción petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre, en Guatemala. La extracción petrolera en la Laguna del Tigre inició formalmente en agosto de 1985, con un contrato por veinticinco años. Sin embargo, en 1990 el área concesionada pasó a formar parte del Parque Nacional Laguna del Tigre. La actividad petrolera fue prohibida por ley, ya que varios estudios han demostrado que, de manera tanto directa como indirecta, constituye una amenaza para la integridad ecológica del área protegida. No obstante, al llegar la fecha en que caducaba el contrato (2010) este fue renovado, con base en una reforma legal efectuada en 2008. La incertidumbre y la opacidad de este proceso han generado protestas de la opinión pública y conflictos dentro de las mismas instituciones relacionadas con el tema (Iarna-URL, 2014).

NOTAS

- 1 De acuerdo con Wackernagel y Rees (1996), la huella ecológica consiste en la “medida de cuánta tierra, agua y recursos naturales por persona, ciudad, país o la humanidad entera, se requieren para producir los recursos que consume”. Este dato se contrapone a la biocapacidad, es decir, el territorio disponible por persona para satisfacer ese consumo. La combinación de ambos genera una cifra de deuda o crédito ecológico.
- 2 El índice de salud de los océanos (OHI, por su sigla en inglés) valora el desempeño de los países en función de una serie de “metas” relacionadas con la conservación (protección costera, pesca artesanal, captura de carbono), los servicios ecosistémicos y el impacto de estos sobre el bienestar de las personas (Corrales, 2015).
- 3 Entre las especies más abundantes están los peces *Antigonia combata* (biomasa de 629 kilogramos), *Polymixia lowei* (biomasa de 191 kilogramos), *Saurida normani* y *Steindachneria argentea* (biomasa de 110,8 kilogramos cada uno); los pepinos de mar género *Holothuroidea* (165 kilogramos) y los tiburones *Centrophorus granulosus* (154 kilogramos) y *Squalus cubensis* (74 kilogramos).
- 4 Las especies más abundantes son *Peprilus* (280 kilogramos por hora), *Dicrolene filamentosa* (64 kilogramos por hora), *Merluccius angustimanus* (63 kilogramos por hora) y *Serranus aequidens* (61 kilogramos por hora).
- 5 Cabe mencionar que no hay estudios que identifiquen con claridad las fuentes de la leña utilizada en los hogares, alguna de la cual puede provenir de residuos de procesos industriales o agroindustriales. Por tanto, no puede considerarse como el único elemento causante de la deforestación.
- 6 En promedio, los países centroamericanos emiten casi cuatro veces más carbono por el uso de combustibles fósiles que las naciones más pobres del planeta (de renta baja, con ingreso per cápita promedio anual menor a 1.045 dólares; Banco Mundial, 2015b).
- 7 Cifras calculadas desde la perspectiva de la demanda, a partir de los balances de energía del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (Olae).
- 8 El programa de sustitución de LFC, denominado “Pague 2 y obtenga 3”, tuvo el objetivo de reducir la demanda global máxima de electricidad y permitió la venta de más de dos millones de LFC.
- 9 En términos monetarios las ventas de electricidad al consumidor final regulado fueron de 7.028 millones de dólares en 2013, cifra que se incrementa en 5% al considerar las ventas del mercado no regulado.
- 10 Declaración de los Ministros o Responsables del Sector Energético de los países del SICA y su correspondiente resolución (01-2007, CME), Ciudad de Guatemala, 13 de noviembre de 2007.
- 11 XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, Ciudad de Guatemala, 12 de diciembre de 2007.
- 12 Datos del programa Solar and Wind Energy Resources Assessment (Swera), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Pnuma en Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, indican que hay 12.969 km² de área en tierra con potencial eólico bueno o excelente (de 400 a 600 W/m²); sin embargo, en esos países prevalecen vientos moderados (clase 3), con excepción de Nicaragua.
- 13 En 2013 la participación de los ingenios azucareros en la producción de electricidad fue de 16% en Guatemala, 7% en Nicaragua, 4% en El Salvador, 2% en Honduras y 1% en Costa Rica. En Panamá los ingenios producen electricidad para su consumo.
- 14 Las imágenes empleadas forman parte del Programa Landsat, que tiene como objetivo la observación de la tierra por medio de satélites gestionados por la NASA y el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS, por su sigla en inglés; IGAC, 2013). Estas se pueden obtener de modo gratuito en el sitio web del Programa (<<http://glovis.usgs.gov/>>). En el presente estudio se usaron las imágenes de los siguientes sensores: Landsat 2 para identificar la mancha urbana de los países de Centroamérica en 1975, Landsat 5 para 1995 y Landsat 8 para 2014.
- 15 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales”, de la bibliografía de este capítulo.
- 16 Se considera que un evento es “intensivo” cuando produce veinticinco o más pérdidas de vidas humanas y/o trescientas o más viviendas destruidas, y es “extensivo” cuando los valores de estas dos variables son inferiores (Corporación OSSO y UNISDR, 2013).
- 17 Es importante aclarar que la información de los períodos 2000-2004 y 2005-2009 corresponde a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, los únicos países sobre los que hay datos disponibles en la base Desinventar. Para efectos de comparación se optó por contabilizar los registros de esos mismos países para 2010-2013 y, además, calcular otra serie de datos para el mismo período, incluyendo ya a Honduras y Nicaragua.
- 18 Según los escenarios que utiliza el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para sus proyecciones.
- 19 En la base de datos, la categoría de “servicios ambientales” incluye solo las instituciones dedicadas exclusivamente a este tema, que suman un total de 28. Esto excluye a numerosas entidades que están registradas bajo otras clasificaciones pero tienen relación con la gestión ambiental.
- 20 La cifra de 175.000 resulta de multiplicar 35.000 Ocas por cinco directivos en promedio cada una.



C A P Í T U L O

6

Panorama político

INDICE

Hallazgos relevantes	249
Valoración general	251
Valoraciones anteriores	252
Introducción	255
Las democracias centroamericanas a la luz de los indicadores internacionales	255
Acceso al poder	253
Mayor competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos	258
Asimetrías en la participación electoral	259
Débil representación legislativa del gobierno	261
Debilidades en la gestión electoral	263
Partidos jóvenes y poco institucionalizados	264
Ejercicio del poder	267
Creciente involucramiento de los ejércitos	268
Militarización al amparo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia	268
Aumentan alertas por violaciones y amenazas en materia de derechos humanos	270
Movilizaciones ciudadanas fortalecen la lucha contra la corrupción	272
Nuevos instrumentos y más presupuesto para el control de la corrupción	273
Se amplían capacidades de órganos de control	273
Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia	278
Disminuye la cantidad de casos, excepto en materia penal	280
Producción legislativa: una primera aproximación	282
Convivencia ciudadana	283
Violencia homicida perturba la convivencia	283
Otras formas de violencia	286
Participación ciudadana	286
Debilidades en los mecanismos institucionales limitan la participación ciudadana	286
Factores explicativos de la baja participación ciudadana	288

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre 2010 y 2015 se realizaron doce elecciones presidenciales (incluidas cuatro segundas rondas) en Centroamérica. La participación en estos procesos oscila entre 50% y 76%, y en los dos últimos tendió a aumentar en todos los países, excepto en El Salvador y Costa Rica.

>> Los comicios presidenciales son cada vez más disputados. Con excepción de Nicaragua, en la última elección los partidos que obtuvieron la victoria en primera ronda lo hicieron con una ventaja inferior a diez puntos porcentuales. Los márgenes más estrechos fueron los de Costa Rica y El Salvador en el 2014.

>> La presidenta y los presidentes electos en el período 2010-2014, salvo en el caso de Nicaragua, no contaron con mayorías legislativas de sus partidos. Esto los obligó a negociar, desde el Poder Ejecutivo, apoyos adicionales en el Congreso. Costa Rica y Guatemala son los países con mayor fragmentación partidista.

>> Pese a ciertas mejoras, persisten deficiencias en la calidad de los registros electorales. De acuerdo con las misiones de observación electoral que han visitado la región, Guatemala y El Salvador deben actualizar y depurar sus padrones, y en Honduras y Nicaragua los registros no son confiables.

>> La debilidad organizativa de los partidos políticos es evidente en la falta de mecanismos efectivos para garantizar la cohesión de las fracciones en la Asamblea Legislativa y evitar el creciente transfuguismo.

>> Aunque varias naciones han establecido la paridad de género en las candidaturas, los resultados muestran que la participación femenina en los cargos de elección popular es baja. Nicaragua registra las mayores proporciones de mujeres en la Asamblea Legislativa (41,3%), las alcaldías (40,1%) y los ministerios (57,1%). Costa Rica lidera en la elección de mujeres en los concejos municipales (38,6%).

>> La lucha contra las drogas y la delincuencia organizada han generado una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

>> En el período 2004-2014 la asistencia militar y policial de Estados Unidos hacia Centroamérica ascendió a 768 millones de dólares, y las compras de armas y equipos de la región a ese país alcanzaron 2.015 millones de dólares. El 75,3% de ese gasto fue realizado por Honduras.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Los ejércitos han tenido un crecimiento importante en los países donde estos existen. Guatemala y El Salvador aumentaron su contingente militar en más de 50% en seis años (2008-2014), hasta alcanzar 22.326 y 24.799 efectivos en 2014, respectivamente. En el mismo año, a nivel regional 73.033 personas estaban dedicadas a la carrera militar.

>> El gasto militar por persona aumentó en el período 2004-2014. En Honduras, pasó de 9,0 a 30,7 dólares, y en El Salvador se elevó de 26,8 a 41,0 dólares. En Nicaragua y Guatemala el monto destinado en 2014 fue menor: 13,4 y 16,6 dólares, respectivamente.

>> De los 69 comunicados públicos sobre Centroamérica emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el período 2009-2014, el 68% estuvo relacionado con limitaciones a la libertad de expresión, seguidos por el acceso a garantías judiciales y la impunidad (14%) y hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (6%).

>> En 2015 en varios países se incrementaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas (especialmente en Guatemala, Honduras y Panamá). La lucha contra la corrupción ha sido estimulada por la creación de canales institucionales, el periodismo investigativo y el trabajo de organizaciones civiles.

>> En el período 2009-2015 aumentó el presupuesto de todos los órganos contralores de la región, aunque con amplias diferencias entre países. Mientras Panamá dedicó 21 dólares por persona al año, el gasto de Guatemala, Honduras y Nicaragua osciló entre 1 y 3 dólares. El Salvador y Costa Rica presupuestaron montos intermedios.

>> Entre 2010 y 2013, y con las excepciones de El Salvador y Honduras, disminuyó el total de casos ingresados en primera instancia a los sistemas de administración de justicia en las materias penal, laboral, civil y de familia. En Costa Rica la cifra fue cuatro veces mayor que la de los demás países, que son mucho más grandes y poblados.

>> Entre 2010 y 2014 la violencia homicida se redujo en todo el Istmo. Guatemala, Nicaragua y Panamá lograron reducciones continuas en todos los años de ese período, mientras que en El Salvador, tras disminuir durante dos años consecutivos, en 2014 la tasa de homicidios aumentó a 61 por cada 100.000 habitantes, un nivel solo superado por Honduras, el país más violento de la región, con una tasa de 66.

>> A nivel regional, un 39% de las personas que han sido víctimas de un delito dijeron en 2012 que la delincuencia, la inseguridad, la violencia, las pandillas o el narcotráfico son los problemas más graves que enfrentan los países. Motivado por el temor, un 35% de la población urbana ha limitado los lugares donde realiza compras o actividades recreativas, y un 15% asegura que, por la misma razón, ha sentido la necesidad de cambiarse de barrio o colonia.

>> La manifestación o protesta pública es un mecanismo no institucional de participación ciudadana que ha crecido en la región. Entre 2008 y 2013 se registró un total de 14.122 acciones colectivas. La mayoría de ellas se dio en Nicaragua (3.410), seguida por Costa Rica (2.776). Los sectores que más se manifiestan son los trabajadores (29%) y los grupos de vecinos (15%).

VALORACIÓN GENERAL

Durante el período 2011-2015 el desarrollo político de Centroamérica perdió impulso y en algunos casos muestra preocupantes señales de retroceso. Veinticinco años después de la última transición, la democracia no ha logrado consolidarse y persisten las debilidades crónicas de los Estados para brindar servicios básicos a la población. En este escenario reaparecen “viejos fantasmas” que amenazan la libertad, la paz y los derechos humanos, en una región que no hace mucho sufrió graves violaciones en esos ámbitos. Hoy el gran desafío es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia social y la inestabilidad política.

Los abusos en el ejercicio del poder y la erosión de la convivencia ciudadana amenazan la frágil estabilidad política de la región. Aunque el Istmo alberga la democracia más antigua de América Latina, varias naciones han optado por fortalecer las capacidades y el protagonismo de los ejércitos en las acciones para enfrentar los altos niveles de violencia y la operación del narcotráfico y el crimen organizado en sus territorios. Si bien en los últimos años hubo avances en materia de administración de justicia, transparencia y rendición de cuentas, estos fueron insuficientes para resolver problemas estructurales asociados a la debilidad de los Estados, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y las dificultades para tutelar efectivamente los derechos humanos. Los principales indicadores políticos internacionales reportan deterioro o estancamiento en la mayoría de los países.

El acceso democrático al poder es el área en que Centroamérica continúa mostrando sus mayores logros. En todos los países las elecciones constituyen el mecanismo legítimo para designar a las autoridades, existen sistemas electorales cada vez más modernos y se han realizado esfuerzos para actualizar la normativa en la materia. En un contexto de mayor competencia, durante el período 2010-2014 hubo mejoras en la gestión electoral, incluso en Costa Rica y Panamá, donde ésta ya mostraba estándares de alta calidad. No obstante,

en El Salvador, Honduras y Nicaragua persisten debilidades o la falta de independencia de las instituciones encargadas, en Guatemala siguen registrándose hechos violentos durante las campañas y en Nicaragua incluso se reportó la quema de juntas receptoras de votos (MOE-UE, 2011).

Los partidos políticos, actores centrales en las democracias, en la mayoría de los países son estructuras débiles, a las que se les dificulta mantenerse activas más allá de los períodos electorales, lo que propicia el transfuguismo legislativo y limita su quehacer casi exclusivamente al trabajo de sus bancadas parlamentarias. En pocos casos los partidos logran tener protagonismo en la agenda pública en época no electoral. Además, el marco normativo es laxo, sobre todo en lo que concierne al financiamiento privado de las campañas.

La revitalización de las fuerzas armadas y su creciente participación en actividades civiles, aunadas a la crónica debilidad de los sistemas de administración de justicia y la detección de nuevos y graves casos de corrupción en varios países, plantean riesgos para el ejercicio democrático del poder. La lucha contra la delincuencia y el narcotráfico han abierto la puerta para la militarización, en aras de la seguridad ciudadana. El aumento en el tamaño y el equipamiento de los ejércitos puede afectar la vigencia y tutela efectiva de los derechos humanos, si paralelamente no se fortalecen las instituciones del Estado de derecho. Los recursos humanos y financieros asignados a los sistemas judiciales, la transparencia y la rendición de cuentas siguen siendo insuficientes, pese a su mejora en años recientes.

La mayoría de las naciones centroamericanas ha logrado robustecer el marco jurídico e institucional para el combate de la corrupción, pero nuevas denuncias de gran escala evidencian la falta de capacidades para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos y frenar los abusos en el ejercicio del poder. El periodismo investigativo y la protesta ciudadana han complementado los esfuerzos institucionales en este ámbito. El aumento en los presupuestos no ha corregido las persistentes debilidades de los

sistemas judiciales, por lo que la promesa de una justicia pronta y cumplida aún es una aspiración, en muchos casos lejana a la realidad. Prueba de ello es la intervención de entidades externas como la Cicig en Guatemala y la Cijh en Honduras, ambos al amparo de Naciones Unidas, para desarrollar funciones que en principio deberían cumplir los respectivos ministerios públicos o fiscalías.

La caída en el índice de apoyo a la democracia en años recientes sugiere que los sistemas políticos de Centroamérica no están logrando dar respuestas satisfactorias a las demandas de representación, participación, transparencia, justicia y, en general, a las expectativas de bienestar y desarrollo de la población (Lapop, 2014). La persistente protesta social refleja esa insatisfacción.

Los Estados centroamericanos siguen mostrando una crónica incapacidad no solo para brindar servicios básicos a la población, sino para tener presencia y pleno control en sus territorios. Ello limita los márgenes de maniobra para enfrentar la operación del narcotráfico y el crimen organizado, que se manifiesta de manera diferenciada a lo interno de los países. Aunque en los últimos años se redujo la violencia homicida en la mayoría de ellos, las tasas aún son elevadas. La inseguridad ciudadana y la violencia social continúan amenazando seriamente la convivencia en la región.

En este contexto, el fortalecimiento de los partidos políticos como interlocutores entre la población y el Estado resulta fundamental para lograr acuerdos duraderos que, como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), permitan reducir los altos niveles de exclusión social y reconciliar a la ciudadanía con la democracia y sus instituciones. No emprender estas tareas contribuirá a erosionar las conquistas democráticas y políticas que tanto esfuerzo y vidas han consumido en la región. Es claro que en la mayoría de los países, en ausencia de acciones para fortalecer las capacidades infraestructurales del Estado, la democratización no ha sido suficiente para generar un desarrollo humano vigoroso y sostenible.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), y una garantía constitucional en todos los países (...). Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones a los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles en muchos casos, sobre el poder estatal.

Aunque estos logros son incuestionables, persisten en la región innumerables problemas que motivan un debate sobre el tipo de regímenes políticos surgidos luego de la pacificación. ¿Son democracias disminuidas o democracias "a secas"? Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia para que, a diferencia de los intentos de la década de los cuarenta, la apertura resulte en algo más que una "primavera democrática". Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

Valoración 2003

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. En la mayoría de los regímenes políticos (sistema electoral y de libertades políticas) no hay nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se produjeron retrocesos parciales.

El ejercicio democrático del poder político es el área más problemática. La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia operan con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos. La poca información comparable sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa

y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agrega la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

El Informe reconoce las dificultades que enfrentan las nuevas democracias. En pocos años han tenido que desmontar el legado de los autoritarismos, instaurar Estados de derecho y lograr el tránsito de la guerra a la paz. La articulación de Estados democráticos de derecho requiere compromisos y esfuerzos cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias.

Valoración 2008

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro de las últimas décadas en Centroamérica. Con excepción de Nicaragua, en los países del Istmo no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales.

Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del Istmo. Nicaragua continúa siendo una preocupación: las reformas electorales del 2000 introdujeron barreras competitivas a fuerzas políticas emergentes que persisten hasta hoy. Desde el punto de vista funcional, se detectó falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y una escasa independencia de las autoridades electorales. Finalmente, existe un incompleto proceso de inclusión ciudadana, que provoca exclusiones políticas en varios países. Estos factores muestran poca evolución con respecto a lo señalado en el Informe de 2003.

Salvo en dos casos (Guatemala y Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no crean amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de Ejecutivos relativamente débiles –desde el punto

de vista de sus competencias constitucionales– con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática.

Valoración 2011

En el último trienio ocurrieron involuciones de la democracia en tres países del Istmo. En Honduras, una crisis política dentro del partido gobernante tuvo serias consecuencias institucionales, que trascendieron el plano nacional y llegaron a los ámbitos regional e internacional, debido al derrocamiento del presidente Zelaya en junio de 2009, crisis que solo hasta muy recientemente parece solucionarse a raíz de un acuerdo político auspiciado por los presidentes de Colombia y Venezuela (Cartagena, junio de 2011). En Nicaragua se registraron serias irregularidades en las elecciones municipales de 2008 y una subordinación de los poderes del Estado al partido gobernante que ha afectado el sistema de pesos y contrapesos indispensable en una democracia. Por su parte, Guatemala siguió experimentando significativos problemas de penetración de actores ilegales en su institucionalidad y eventos que amenazaron con desestabilizar su sistema político.

Estas involuciones (aunque no los episodios particulares) son entendibles a la luz de las tendencias de la democratización ya señaladas en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En las democracias del Istmo surgidas en los últimos años (excepto en Belice), las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas, y las democracias electorales no han terminado de armarse. Hoy en día los déficits democráticos ya no pueden verse como productos de "transiciones inacabadas" hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

INSUMOS

El insumo principal para la preparación de este capítulo fue elaborado por Felipe Alpízar, del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, con el apoyo de María José Guillén, Mario Herrera y Alina Menocal. Adicionalmente, se elaboraron los siguientes estudios:

- *Gestión de sistemas electorales y partidos políticos (2010-2014)*, de Álvaro Artiga, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, El Salvador).
- *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*, de Harry Brown (Panamá).
- *Relaciones cívico-militares en Centroamérica*, de Roberto Cajina y Lynda Orozco (Nicaragua).
- *Transparencia y rendición de cuentas en Centroamérica*, de Rolando Leiva (Costa Rica).
- *Violencia, inseguridad y victimización en Centroamérica*, de Carlos Mendoza (Guatemala).

La actualización de las bases de datos de instituciones públicas, acciones colectivas y estadísticas judiciales para el período 2008-2013/2014 fue realizada por las siguientes entidades:

- Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz (Intrapaz) de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala).
- Universidad Tecnológica Centroamericana (Unitec, Honduras).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, El Salvador).
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanidades de la Universidad American College (Nicaragua).
- Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

El seguimiento, la revisión y el procesamiento de las bases de datos fueron realizados por Obryan Poyser. Diego Jiménez sistematizó la información preparada por colaboradores de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional y consultores independientes, sobre los temas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Esa red estuvo conformada por Xenia Hernández, de la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde, El Salvador), Marvin Pol, de la organización Acción Ciudadana (Guatemala), Lester Ramírez, de la Asociación para una Sociedad más Justa (Honduras), Nicole Quesada (Nicaragua) y Ana Teresa Ávila, de la Fundación para la Libertad Ciudadana (Panamá).

PARTICIPANTES EN EL TALLER DE CONSULTA

El 27 de noviembre de 2014 se realizó en la ciudad de San José un taller regional en que se presentaron y discutieron los resultados preliminares de los insumos elaborados para este capítulo. Por su asistencia y los comentarios y sugerencias brindados se agradece a Jeannette Aguilar, Ronald Alfaro, Felipe Alpízar, Marysol Amador, Álvaro Artiga, Migdonia Aystas, Harry Brown, Roberto Cajina, Álvaro Cáliz, Carmen Chacón, Marco Gandásegui, Steffan Gómez, Édgar Gutiérrez, Max Loría, Carlos Mendoza, Carlos Murillo, Enrique Náveda, Roberto Orozco, Claudia Pineda, Ricardo Sol, Ilka Treminio, Víctor Valle y Jean Paul Vargas.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- ÁLVARO CÁLIZ | HONDURAS
- FABRICE LEHOUCQ (ESTADOS UNIDOS)
- MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE | COSTA RICA
- CLAUDIA PINEDA | NICARAGUA
- JORGE VARGAS CULLELL | COSTA RICA

BÚSQUEDA Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN

- LAURA CHÁVEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- ROLANDO LEIVA Y NATALIA MORALES

EDICIÓN FINAL

- RONALD ALFARO REDONDO Y ALBERTO MORA (COSTA RICA)



C A P Í T U L O

6

Panorama político

Introducción

El presente capítulo estudia la evolución de las democracias centroamericanas en el acceso y ejercicio del poder político en el período 2010-2014. El análisis parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como: i) un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos, ii) un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, y iii) una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

Situado en esta perspectiva, el análisis busca responder las siguientes preguntas: ¿en qué medida las reglas y procedimientos mediante los cuales se elige a las autoridades del gobierno y los congresos se ajustan a los requerimientos de una democracia política?, ¿en qué medida están contribuyendo (o no) los partidos políticos al fortalecimiento de la democracia en el Istmo? y ¿cuáles son los puntos fuertes, las debilidades y las amenazas que enfrenta la democratización?

El capítulo está organizado en tres ejes temáticos: acceso al poder, ejercicio del poder y convivencia ciudadana. En el primero se consideran los sistemas electorales,

los sistemas de partidos y la inclusión ciudadana. En el segundo se estudian las relaciones cívico-militares, la vigencia y violación de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, la administración de justicia y la institucionalidad democrática. En el último eje se aborda la seguridad y la participación ciudadanas y el apoyo a la democracia. Para estudiar cada tema se realizaron investigaciones específicas, se procesaron bases de datos y se consultaron fuentes de información nacionales e internacionales.

Las democracias centroamericanas a la luz de los indicadores internacionales

Las democracias centroamericanas son herederas de las transiciones políticas ocurridas a inicios de los años noventa del siglo XX. Es por ello que, antes de analizar la evolución reciente de los países, se valora con perspectiva de mediano plazo los avances y retrocesos de sus sistemas democráticos y políticos.

Según los indicadores internacionales más utilizados para medir la situación política en el mundo, las naciones de Centroamérica experimentaron retrocesos o se estancaron en la última década, lo que podría evidenciar procesos de erosión o reversión de la llamada “tercera ola de democratización” (Diamond, 1997) en la que participa la mayoría de los países del Istmo. Para ahondar en este tema se examinó, en primera instancia, el índice de democracia

desarrollado por The Economist Intelligence Unit (The Economist, 2016). Esta medición considera 167 países y los clasifica en cuatro grupos: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

El índice evalúa cinco categorías: i) procesos electorales y pluralismo, ii) libertades civiles, iii) funcionamiento del gobierno, iv) participación política y v) cultura política (recuadro 6.1). En Centroamérica las categorías mejor calificadas son las dos primeras; la tercera obtiene un valor intermedio y las dos últimas –pero en especial la participación política– registran las puntuaciones más bajas en todos los países (gráfico 6.1). En la medición de 2015 Costa Rica se ubicó en la posición 23, Panamá en la 45 y El Salvador en la 61. Las tres naciones fueron catalogadas como democracias imperfectas. Honduras, Guatemala y Nicaragua, que concentran la mayor proporción de la población regional, fueron incluidos en el grupo de regímenes híbridos, al ocupar los puestos 80, 84 y 95, respectivamente. Entre 2006 y 2015 solo El Salvador mejoró su valor en el índice, pero sin cambios en el régimen en que fue clasificado. En los demás casos los resultados empeoraron. Guatemala y Honduras se consideraban democracias imperfectas y –como se mencionó– pasaron a la categoría de regímenes híbridos y Costa Rica, que hasta 2014 se identificaba como democracia plena, en 2015 pasó a ser democracia imperfecta.

RECUADRO 6.1

Metodología del índice de democracia de The Economist Intelligence Unit

Este índice utiliza una escala de 0 a 10 y se basa en sesenta indicadores agrupados en cinco categorías, a saber: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. El valor final del índice es el promedio de los cinco indicadores. De acuerdo con la puntuación obtenida, los países se clasifican como: democracias plenas (8 a 10), democracias imperfectas (6 a 7,9), regímenes híbridos (4 a 5,9) y regímenes autoritarios (menos de 4).

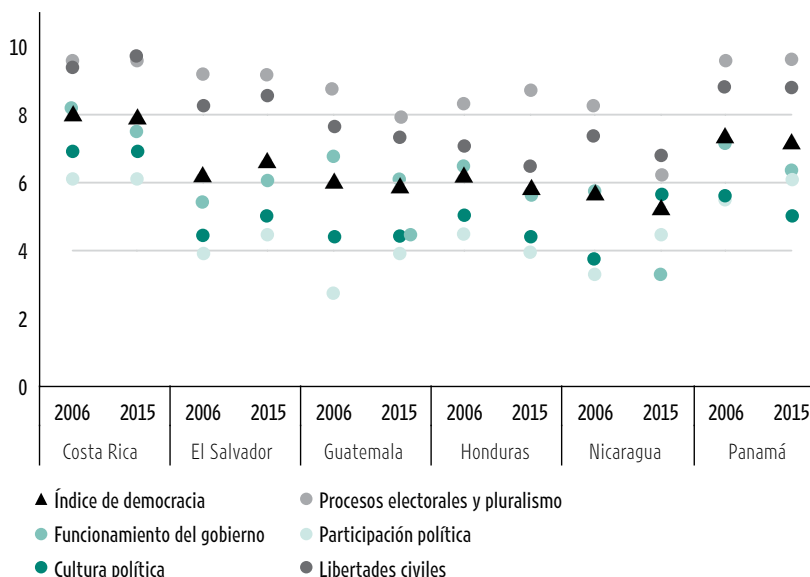
Fuente: Elaboración propia con base en The Economist, 2015.

Por otra parte, para conocer la evolución del ejercicio del poder por parte de las autoridades políticas, las instituciones y la ciudadanía, se analizaron seis indicadores de gobernabilidad desarrollados por el Banco Mundial. Esta medición se aplica a 215 países y sus resultados se presentan en una escala de 0 a 100. De acuerdo con los datos más recientes, los mejores resultados son los de Costa Rica, seguida por Panamá. Ambos países se ubican en la mitad superior del *ranking* y los dos registraron progresos entre 2005 y 2014. En una posición intermedia se encuentran El Salvador y Belice, el primero con avances y el segundo con retrocesos en cinco de los seis indicadores. Nicaragua, Guatemala y Honduras fueron los peor calificados y, en la mayoría de las áreas evaluadas, forman parte del 35% de países con las puntuaciones más bajas a nivel mundial. En la última década Guatemala se mantuvo prácticamente estancada, mientras que en Honduras y Nicaragua la situación se deterioró (gráfico 6.2).

Entre los seis indicadores que componen esta medición, Centroamérica obtuvo los mejores resultados en voz y rendición de cuentas, así como en capacidad reguladora. Se alcanzaron puntuaciones intermedias en las áreas de estabilidad política y ausencia de medidas de violencia, control de la corrupción y efectividad del gobierno. Por último, el indicador de Estado de derecho

GRÁFICO 6.1

CENTROAMÉRICA

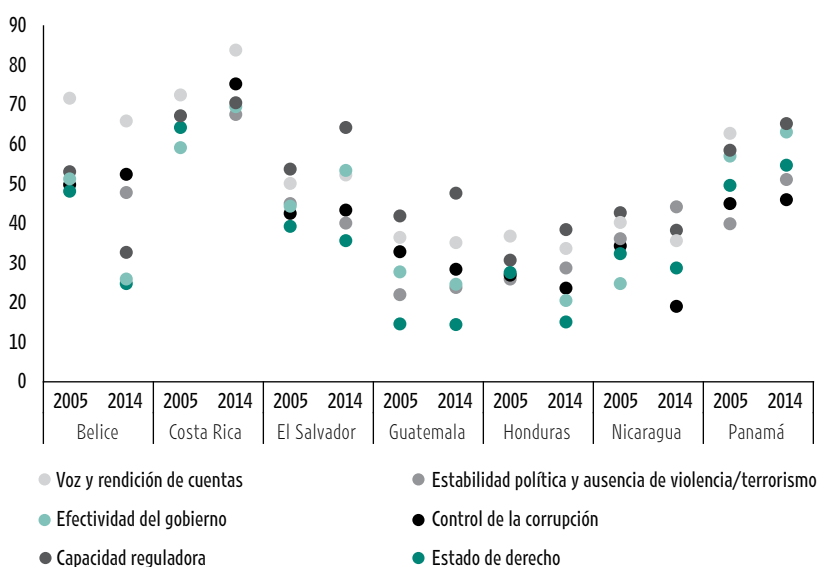
Índice de democracia^{a/}. 2006 Y 2015

a/ El gráfico muestra el percentil en que se encuentra el país en un año dado, en comparación con las 215 naciones analizadas. La escala va de 0 a 100; el valor más alto se asocia a mejores resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2015.

GRÁFICO 6.2

CENTROAMÉRICA

Indicadores de gobernabilidad^{a/}. 2005 Y 2014

a/ El gráfico muestra el percentil en que se encuentra el país en un año dado, en comparación con las 215 naciones analizadas. La escala va de 0 a 100; el valor más alto se asocia a mejores resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2015.

no solo fue el peor evaluado a nivel regional, sino también el que tuvo el cambio más negativo en el período considerado, debido principalmente a severos retrocesos en Belice y Honduras.

Otra evaluación de interés para este análisis es el índice de libertad desarrollado por la organización Freedom House (recuadro 6.2), que clasifica a los países como libres, parcialmente libres y no libres desde el punto de vista del ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles. Cabe señalar que el continente americano se considera la segunda región del mundo, después de Europa del Oeste, donde hay mayor proporción de naciones libres. En Centroamérica cuatro países se catalogan como libres: Belice, Costa Rica, El Salvador y Panamá; los tres restantes se ubican en la categoría de parcialmente libres (cuadro 6.1). Sobresalen los casos de Honduras y Nicaragua, que experimentaron retrocesos entre 2005 y 2014. Sin embargo, en términos generales el resultado regional ha sido el estancamiento, ya que en la última década no hubo cambios significativos en la clasificación de los países.

Esta misma fuente genera el índice de libertad de prensa, que examina los ámbitos económico, legal y político. En esta medición solo Costa Rica y Belice se consideran libres. El Salvador, Panamá, Nicaragua y Guatemala se catalogan como parcialmente libres, y Honduras como no libre. Este último caso es el más preocupante, ya que en la evaluación del 2005 la nación hondureña fue calificada como parcialmente libre, lo que evidencia un retroceso; el deterioro se dio en el entorno legal y, sobre todo, en el político.

Como ha quedado evidenciado, veinticinco años después del advenimiento de la democracia en Centroamérica, los avances son modestos, y la estabilidad política frágil y vulnerable. La mayoría de los países no ha logrado consolidar sus logros y se expone a costosas involuciones o estancamientos.

Acceso al poder

En democracia no hay otra vía legítima para acceder al poder político que no sea la competencia electoral. Las y los ciudadanos votan en procesos que ven como oportunidades reales para definir el rumbo de su país. En el caso de Centroamérica, las dinámicas que acompañan esa participación

RECUADRO 6.2

Metodología del índice de libertad de Freedom House

Este índice se basa en los resultados de la encuesta "Freedom in the World", que valora el desempeño de los países en dos grandes áreas: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos se dividen en tres subcategorías: procesos electorales, pluralismo político y participación y funcionamiento del gobierno. Por su parte, las libertades civiles tienen cuatro subcategorías: libertad de expresión y pensamiento, derechos de asociación, imperio de la ley y autonomía personal y derechos individuales. A cada país se le asigna una calificación de 1 (mayor libertad) a 7 (menor libertad). El valor final del índice es el promedio simple de ambas categorías, y con base en él se clasifica a los países de la siguiente forma: libre (1 a 2,5 puntos), parcialmente libre (3 a 5) y no libre (5,5 a 7).

El índice de libertad de prensa se basa en un proceso de estudio y evaluación por parte de equipos de académicos y expertos regionales que analizan 23 preguntas metodológicas y 132 indicadores, divididos en las categorías de ambiente legal, ambiente económico y ambiente político. Las categorías legales y económicas reciben una puntuación de 0 a 30 y la política de 0 a 40, donde menor cantidad de puntos significa mayor libertad. El índice se calcula como la suma de cada una de las subcategorías. Una puntuación de entre 0 y 30 califica al país como libre, de 31 a 60 como parcialmente libre y de 61 a 100 como no libre.

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House, 2013.

política han cambiado. Se han debilitado los partidos y liderazgos históricos, en un contexto en el que la ciudadanía no tiene afiliaciones partidarias robustas y estables, todo lo cual genera incertidumbre y volatilidad en las preferencias electorales. En tales circunstancias, las campañas adquieren un relieve particular: en ellas se configuran nuevas ofertas, a menudo bajo la forma de coaliciones que aglutinan redes o fragmentos de los partidos tradicionales, y emergen nuevos actores, incluso liderazgos de los llamados *outsiders*, es decir, personas sin vínculos partidarios fuertes y generalmente sin experiencia política.

Los procesos electorales celebrados entre 2010 y 2014 en Centroamérica permiten distinguir dos grupos de países. Por un lado está Costa Rica, donde los comicios se han realizado con total normalidad y aceptación plena de los resultados por parte de todos los grupos participantes. En Panamá la situación es similar, aunque en las elecciones de 2014 aumentaron las denuncias de irregularidades y se impugnaron los resultados en varias localidades, lo

que provocó la anulación de algunas mesas de votación (expediente 22-2014 ADM del Tribunal Electoral). Por otro lado están los países del denominado CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde se registraron problemas de diversa índole, desde deficiencias en la gestión electoral hasta hechos violentos y denuncias de fraude. En cuanto a los resultados, el escenario regional se ha tornado más complejo que el reseñado en la edición anterior de este Informe, debido al tipo de contendientes (partidarios y no partidarios), el grado de competitividad (que ha obligado a efectuar segundas rondas en las elecciones presidenciales) y la mayor fragmentación de los sistemas de partidos.

En este apartado se examinan los resultados de los comicios del período 2010-2014 (presidenciales y legislativos), incluso con información desagregada a nivel municipal, para conocer mejor los cambios y las características de la participación electoral. Además se estudia la distribución y la representación política en los Congresos del Istmo, así como la gestión electoral,

CUADRO 6.1

CENTROAMÉRICA

Índices de libertad y libertad de prensa. 2005 y 2014

Índice y dimensión ^{a/}	Belice		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Categoría ^{b/}	●	●	●	●	●	●	►	►	►	►	►	►	●	●
Índice de libertad (1-7)	1,5	1,5	1,0	1,0	2,5	2,5	4,0	3,5	3,0	4,0	3,0	3,5	1,5	2,0
Derechos políticos (1-7)	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	4,0	3,0	3,0	4,0	3,0	4,0	1,0	2,0
Libertades civiles (1-7)	2,0	2,0	1,0	1,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0	4,0	3,0	3,0	2,0	2,0
Categoría ^{c/}	●	●	●	●	►	►	►	►	►	✕	►	►	►	►
Índice de libertad de prensa (LP) (0-100)	20,0	22,0	19,0	18,0	41,0	39,0	58,0	60,0	51,0	64,0	42,0	52,0	44,0	50,0
LP en el entorno económico (0-30)	5,0	5,0	7,0	6,0	14,0	14,0	15,0	18,0	15,0	15,0	11,0	17,0	10,0	13,0
LP en el entorno legal (0-30)	8,0	8,0	5,0	5,0	11,0	9,0	17,0	17,0	14,0	18,0	14,0	14,0	17,0	17,0
LP en el entorno político (0-30)	7,0	9,0	7,0	7,0	16,0	16,0	26,0	25,0	22,0	31,0	17,0	21,0	17,0	20,0

- Libre
- Parcialmente libre
- ✕ No Libre

a/ Valores menores indican mayor libertad y viceversa.

b/ El índice de libertad es el promedio simple de las subcategorías de derechos políticos y libertades civiles.

c/ El índice de libertad de prensa es la suma de las tres subcategorías de libertad en los entornos económico, político y legal.

Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House.

entendida como los esfuerzos que se han hecho para mejorar los sistemas electorales, en especial las iniciativas generadas a lo interno de los países, pero también los ajustes recomendados en los informes de misiones de observación y cooperación internacional. Complementariamente se analiza el quehacer de los partidos políticos, para valorar el cumplimiento de la normativa en esta materia y en qué medida sus estructuras y actividades trascienden los períodos electorales. Por último se aborda el tema de la inclusión ciudadana.

Mayor competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos

Entre 2010 y 2015 se realizaron en Centroamérica doce elecciones presidenciales (incluidas cuatro segundas rondas), nueve legislativas y nueve municipales. En esos procesos se eligió un total de 1.806 representantes populares: seis presidentes, siete vicepresidentes, 590 diputados y diputadas y 1.203 alcaldes y alcaldesas (Artiga, 2015). Aunque existen limitaciones en los

datos de algunos países, puede afirmarse que 48 personas aspiraron al cargo de presidente, 3.545 al de diputado y 4.284 al de alcalde¹. Todas las autoridades electas culminaron sus períodos de forma satisfactoria, pues incluso en el caso hondureño el presidente Porfirio Lobo, electo en 2009 inmediatamente después de un golpe de Estado, concluyó su mandato y fue relevado por Juan Orlando Hernández, ganador de los comicios de 2013 (cuadro 6.2).

La participación electoral en la región oscila entre el 50% y el 76% de los votantes empadronados. La comparación entre los dos últimos procesos muestra un aumento en ese indicador para Guatemala, Panamá y Honduras. El Salvador presentó una caída importante en la primera ronda de los comicios presidenciales de 2014, mientras que Costa Rica tuvo una disminución leve. En Costa Rica y Guatemala se redujo la participación en las segundas rondas en relación con las primeras. Guatemala en la primera ronda de 2015 y Panamá en 2009 y 2014, son los países con los mayores porcentajes de asistencia a las

urnas, más del 70%. En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se señaló una tendencia a la baja en la participación en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. La información del cuadro 6.3 indica que esa tendencia solo se mantuvo en El Salvador y Nicaragua, a los que se unió Costa Rica con un comportamiento que pasó de ascendente a descendente. Por otro lado, es notable el caso de Honduras entre 2009 y 2013, pues la participación en elecciones presidenciales se incrementó en más de diez puntos porcentuales.

Conviene señalar que en los países que han habilitado el voto en el extranjero –El Salvador y, más recientemente, Costa Rica– existen diferencias en los datos referidos a los comicios presidenciales y legislativos, debido a que este mecanismo solo se utiliza en la elección del primer mandatario. Un factor que condiciona la asistencia a las urnas es la obligatoriedad del sufragio y la eventual sanción por incumplimiento. En Centroamérica el voto es voluntario en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica, Honduras y

CUADRO 6.2

CENTROAMÉRICA

Fechas de las más recientes elecciones nacionales y municipales

País	Penúltima elección			Última elección		
	Presidencial	Legislativa	Municipal	Presidencial	Legislativa	Municipal
Costa Rica	7 de febrero de 2010	7 de febrero de 2010	5 de diciembre de 2010	Primera ronda: 2 de febrero de 2014 Segunda ronda: 6 de abril de 2014	2 de febrero de 2014	7 de febrero de 2016
El Salvador	15 de marzo de 2009	11 de marzo de 2012	11 de marzo de 2012	Primera ronda: 2 de febrero de 2014 Segunda ronda: 9 de marzo de 2014	1 de marzo de 2015	1 de marzo de 2015
Guatemala	Primera ronda: 11 de septiembre de 2011 Segunda ronda: 6 de noviembre de 2011	11 de septiembre de 2011	11 de septiembre de 2011	Primera ronda: 6 de septiembre de 2015 Segunda ronda: 25 de octubre de 2015	6 de septiembre de 2015	6 de septiembre de 2015
Honduras	29 de noviembre de 2009	29 de noviembre de 2009	29 de noviembre de 2009	24 de noviembre de 2013	24 de noviembre de 2013	24 de noviembre de 2013
Nicaragua	5 de noviembre de 2006	5 de noviembre de 2006	9 de noviembre de 2008	6 de noviembre de 2011	6 de noviembre de 2011	4 de noviembre de 2012
Panamá	3 de mayo de 2009	3 de mayo de 2009	3 de mayo de 2009	4 de mayo de 2014	4 de mayo de 2014	4 de mayo de 2014

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de los países.

Panamá, pese a que es obligatorio y regulado por la Constitución Política y la normativa electoral, no se aplican sanciones a los abstencionistas (IDEA, 2016).

Pese a que se detuvo la caída en la participación electoral, los niveles son bajos en comparación con otros países de América Latina. Según datos del proyecto Voter Turnout, de la organización IDEA Internacional, en Centroamérica (con excepción de Nicaragua y Panamá) este indicador está por debajo de la media latinoamericana (65,6%) y solo Chile y Colombia registran cifras menores (IDEA, 2015).

La tendencia a la alternancia en el poder reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se modificó en varios países en la última ronda de procesos electorales. Los resultados del período 2010-2015 dieron continuidad al partido gobernante en El Salvador y Honduras, y provocaron cambios en Costa Rica, Guatemala y Panamá. Nicaragua realizará sus próximas elecciones en 2016 (cuadro 6.4). En relación con los comicios muni-

cipales, la tendencia es que los partidos más votados a nivel nacional obtienen la mayor cantidad de alcaldías y, además, que los partidos que ganan más alcaldías por lo general triunfan en las siguientes elecciones presidenciales (Artiga, 2015).

En Centroamérica la lucha por la Presidencia suele ser muy disputada pues, con excepción de los comicios de 2011 en Guatemala y Nicaragua, los partidos vencedores obtuvieron un margen de victoria inferior a diez puntos porcentuales en las primeras rondas de las elecciones más recientes². Este fenómeno se hace más notorio al comparar los dos últimos procesos. En este sentido sobresalen Costa Rica y Panamá, pues la diferencia entre el partido ganador y su seguidor inmediato pasó de más de veinte puntos porcentuales a menos de diez en el caso panameño, y a menos de un punto en la primera ronda de la campaña costarricense. Cabe destacar que en Costa Rica se registró un amplio margen en la segunda ronda electoral, pero ese fue un hecho excepcional, debido a la renuncia de uno de los candidatos. En El Salvador,

la contienda presidencial ya había sido muy reñida en 2009, y en 2014 se decidió con el margen más bajo de toda la región, que casi generó un empate (Artiga, 2015).

Asimetrías en la participación electoral a lo interno de los países

La participación electoral en Centroamérica muestra distintos patrones geográficos. Los resultados de las elecciones presidenciales desagregados a nivel local revelan, por ejemplo, que en Panamá existen municipios de alta participación (en los que votó entre el 80% y el 100% de la población empadronada) que colindan con otros de baja participación (menos del 20%); estas comunidades exhiben además una gran dispersión: se ubican por igual en el centro y en la periferia del país, así como dentro y fuera de las comarcas indígenas (mapa 6.1). En El Salvador, Honduras y Guatemala los patrones son más heterogéneos, con municipios de alta participación, sobre todo en las zonas centrales, y áreas dispersas en la mayor parte del territorio en las que la asistencia a las urnas es baja o

CUADRO 6.3

CENTROAMÉRICA

Participación electoral en las dos últimas elecciones nacionales

País	Año	Padrón electoral	Votos emitidos		Participación electoral	
			Elecciones presidenciales	Elecciones legislativas	Elecciones presidenciales	Elecciones legislativas
Costa Rica ^{a/}	2010	2.822.491	1.950.847	1.950.708	69,1	69,1
	2014 (primera ronda presidencial)	3.078.321	2.099.219		68,2	
	2014 (segunda ronda presidencial)	3.078.321	1.739.235		56,5	
	2014 (legislativas)	3.065.667		2.096.155		68,0
El Salvador	2009	4.226.479	2.659.138	2.268.198	62,9	53,7
	2012	4.564.969		2.216.168		48,5
	2014 (primera ronda)	5.222.337	2.741.074		52,5	
	2014 (segunda ronda)	5.222.337	3.016.958		57,8	
Guatemala ^{b/}	2011 (primera ronda)	7.340.841	5.055.183	5.064.369	68,9	69,0
	2011 (segunda ronda)	7.340.841	4.451.483		60,6	
	2015 (primera ronda)	7.556.873	5.390.005	5.375.103	71,3	71,1
	2015 (segunda ronda)	7.556.873	4.255.875		56,3	
Honduras	2009	4.611.211	2.300.056	2.300.056	49,9	49,9
	2013	5.355.112	3.275.346		61,2	
Nicaragua ^{b/c/}	2006	3.665.141	2.235.664	2.237.976	61,0	61,1
	2011	4.328.094	2.512.584	2.601.836	58,1	60,1
Panamá	2009	2.211.261	1.636.508	1.603.937	74,0	72,5
	2014	2.457.401	1.886.308	1.847.800	76,8	75,2

a/ En el año 2014 Costa Rica implementó, por primera vez, el voto en el extranjero para la elección presidencial, por lo que el padrón electoral presidencial es mayor que el utilizado para la elección de diputados.

b/ Para Guatemala y Nicaragua, se reportan los datos obtenidos en la elecciones de diputados de lista nacional y no de lista distrital o departamental.

c/ En Nicaragua se reportan los votos válidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, datos de los tribunales electorales de los países y, en el caso de Nicaragua, información de Ipade, 2012.

CUADRO 6.4

CENTROAMÉRICA

Partido ganador de las últimas tres elecciones presidenciales

País	Partido ganador	Partido ganador	Partido ganador
Costa Rica	Liberación Nacional (2006)	Liberación Nacional (2010)	Acción Ciudadana (2014)
El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista (2004)	Farabundo Martí para la Liberación Nacional (2009)	Farabundo Martí para la Liberación Nacional (2014)
Guatemala	Unidad Nacional de la Esperanza (2007)	Patriota (2011)	Frente de Convergencia Nacional (2015)
Honduras	Liberal (2005)	Nacional (2009)	Nacional (2013)
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (2006)	Frente Sandinista de Liberación Nacional (2011)	
Panamá	Alianza Patria Nueva (2004)	Alianza por el Cambio (2009)	Alianza El Pueblo Primero (2014)

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, y datos de los tribunales electorales de los países.

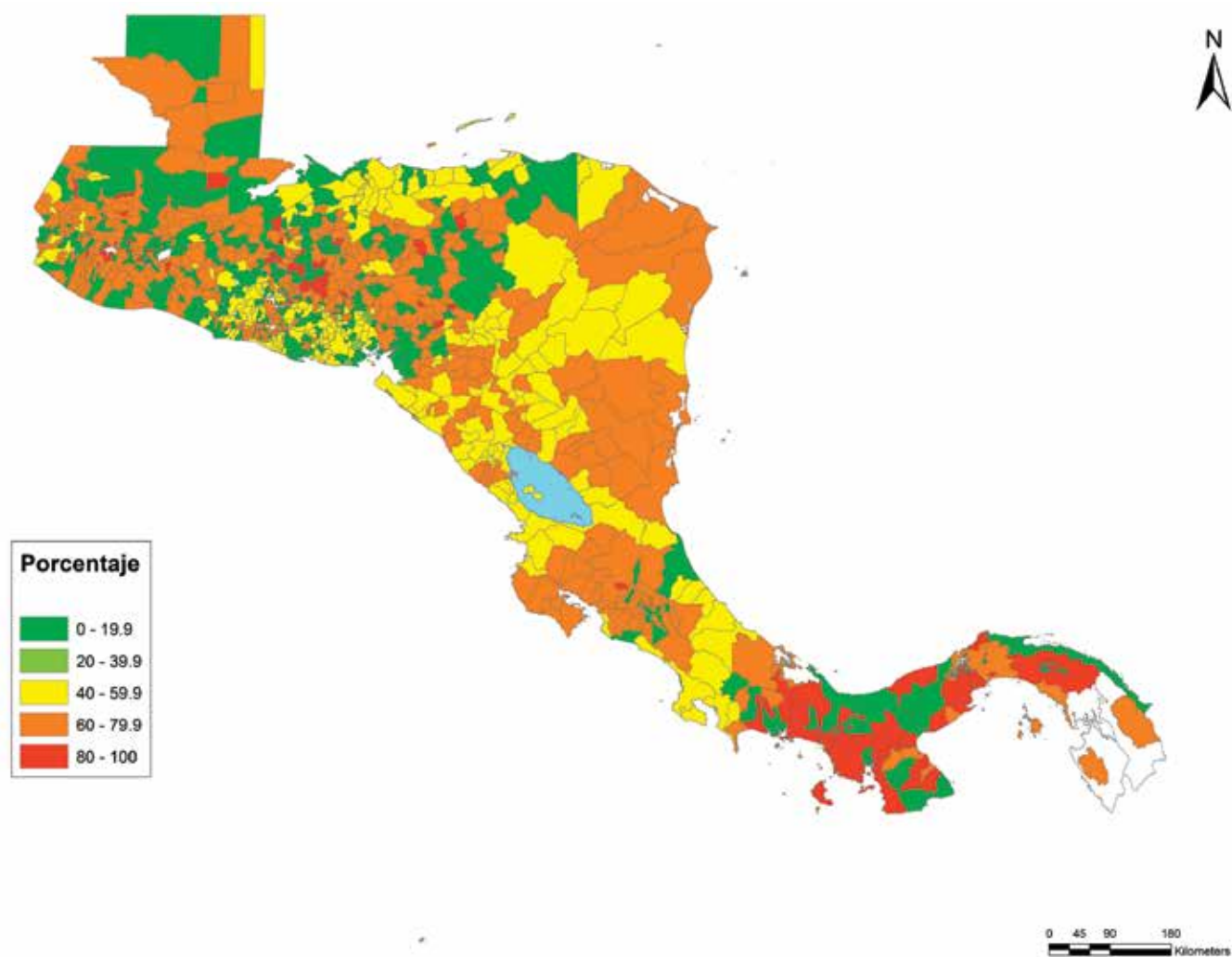
intermedia. Costa Rica y Nicaragua muestran una situación más homogénea, con una mayor cantidad de municipios con niveles intermedios de participación (entre 40% y 80% del padrón).

El análisis de conglomerados provee un valioso recurso para identificar patrones territoriales³. Su aplicación a los resultados de las elecciones presidenciales más recientes en el Istmo revela que existen pocos

conglomerados municipales de alta o baja participación (mapa 6.2). De hecho, no en todos los países se encontraron esos patrones. En Costa Rica, Guatemala, Panamá y Nicaragua sobresalen agrupaciones de

MAPA 6.1

CENTROAMÉRICA

Participación a nivel municipal en las últimas elecciones presidenciales

Fuente: Elaboración propia con datos de los tribunales electorales de los países.

municipios de alta participación. En los dos primeros estos se localizan en el centro del país, mientras que en los dos últimos están en zonas costeras o fronterizas. En Honduras y El Salvador no se identificaron conglomerados de ningún tipo. Por último, en Nicaragua los municipios de baja participación electoral se ubican en los departamentos de Rivas, Carazo, Granada y Masaya, cercanos al departamento de Managua.

Mayor fragmentación debilita la representación legislativa de los partidos de gobierno

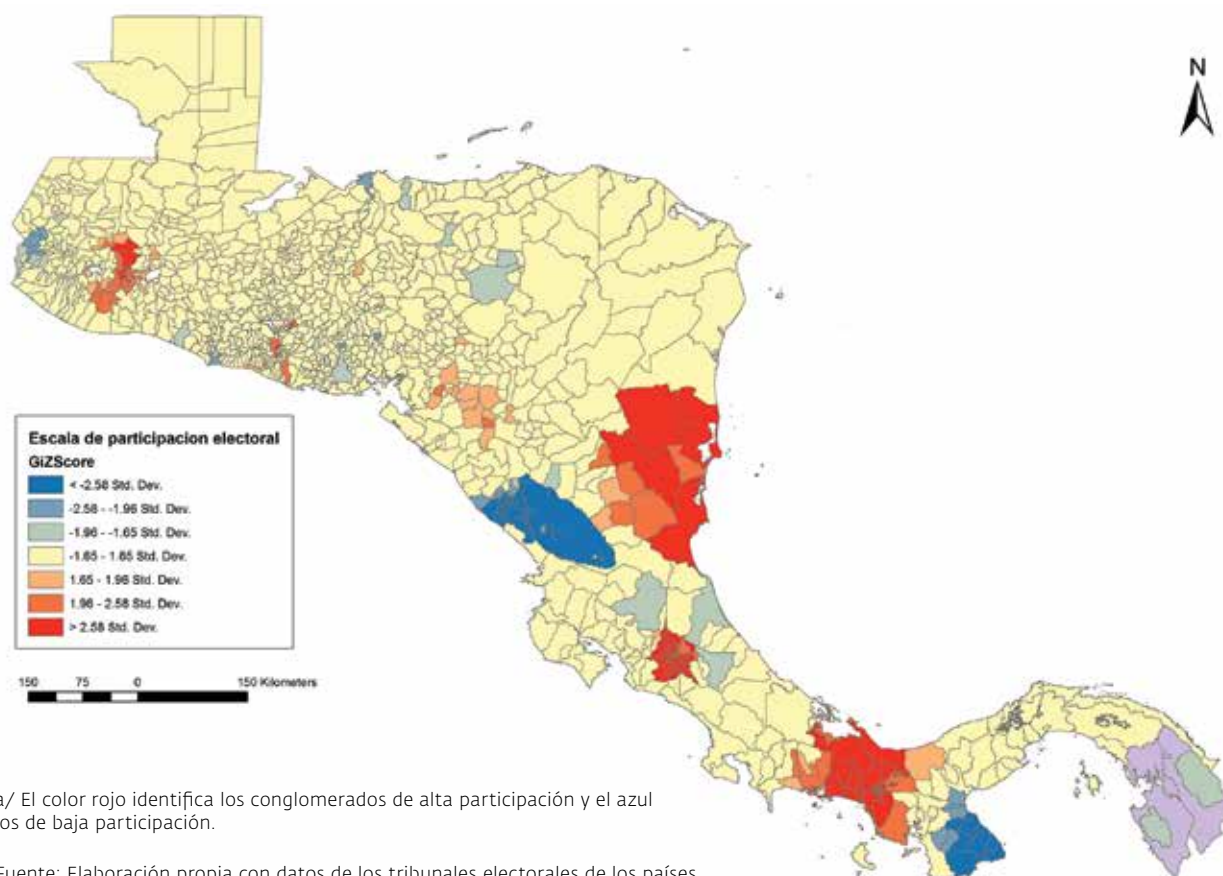
En un escenario político que combina presidencialismo y multipartidismo, los mandatarios electos entre 2010 y 2014 no contaron con mayorías de sus partidos en el Poder Legislativo. La situación se volvió más compleja cuando la agrupación ganadora perdió escaños con respecto al período previo, como sucedió en casi toda Centroamérica en la última elección

(cuadro 6.5). Una mayor fragmentación de la conformación partidaria a menudo impide que existan mayorías capaces de controlar la agenda parlamentaria, lo que obliga al Ejecutivo a negociar apoyos adicionales a los de su propia bancada.

De acuerdo con el indicador de número efectivo de partidos, como resultado de la última elección legislativa Costa Rica y Guatemala registraron los mayores índices de fragmentación partidaria. En el extremo opuesto está Nicaragua, mientras que

MAPA 6.2

CENTROAMÉRICA

Conglomerados de municipios de alta y baja participación electoral^{a/} en los últimos comicios presidenciales

a/ El color rojo identifica los conglomerados de alta participación y el azul los de baja participación.

Fuente: Elaboración propia con datos de los tribunales electorales de los países.

CUADRO 6.5

CENTROAMÉRICA

Apoyos legislativos de los presidentes en las dos últimas elecciones legislativas (porcentajes)

País	Penúltima elección		Última elección	
	Partido del presidente	Porcentaje de escaños	Partido del presidente	Porcentaje de escaños
Costa Rica	Liberación Nacional	42,1	Acción Ciudadana	22,8
El Salvador	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	41,7	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	36,9
Guatemala	Patriota	36,1	Frente de Convergencia Nacional	15,8
Honduras	Nacional	55,5	Nacional	37,5
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	42,2	Frente Sandinista de Liberación Nacional	69,2
Panamá ^{a/}	Cambio Democrático	19,7	Panameñista	16,9

a/ En Panamá las dos últimas elecciones presidenciales (2009 y 2013) han sido ganadas por alianzas partidarias. Se reportan los diputados electos por el partido al cual pertenece el Presidente. La Alianza por el Cambio logró el 59,2% de las curules en 2009 y Pueblo Primero obtuvo el 18,3% de los diputados en 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de Costa Rica, El Salvador y Panamá. En el caso de Guatemala los datos provienen del Tribunal Electoral (2011) y el Congreso Nacional (2015); en el de Honduras, del Congreso Nacional y en el de Nicaragua, de Ipade, 2012.

Honduras (2009)⁴, El Salvador y Panamá se ubican en posiciones intermedias (cuadro 6.6). El caso guatemalteco resulta llamativo porque, tras los comicios de 2015, su número efectivo de partidos creció en poco más de dos puntos con respecto al obtenido en 2011 y se convirtió así en el más alto de la región. Después de Guatemala, Costa Rica y Honduras tuvieron los mayores incrementos en la fragmentación entre los dos últimos procesos, pues en ambos casos el número efectivo de partidos aumentó en más de un punto. Esto evidencia que el surgimiento de nuevas agrupaciones ha erosionado el apoyo a las fuerzas políticas tradicionales.

El sistema de partidos de Nicaragua es el único que permanece en la categoría de bipartidista, aunque con una importante diferencia debido a la fuerte concentración de escaños en el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), como resultado de la última elección. Todos los demás países tienen sistemas multipartidistas y enfrentan la “combinación difícil de presidencialismo + multipartidismo” (Mainwaring, 1993). Ello no necesariamente significa que estén amenazados por crisis de ingobernabilidad, sino que es muy probable que los presidentes no cuenten con mayorías legislativas y se vean obligados a forjar acuerdos interpartidarios.

Otro aspecto relevante de la representación legislativa es la proporcionalidad de los sistemas electorales, es decir, la relación entre la cantidad de votos recibidos y la cantidad de escaños obtenidos, que se mide a través del índice de proporcionalidad de Rose (Taagepera y Shugart, 1989; Lipjhart, 1994; Nohlen, 1994)⁵. El *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) reportó aumentos de este indicador en El Salvador y Panamá, y descensos en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Según los datos de las dos últimas elecciones, Costa Rica y Panamá son, por mucho, los sistemas más desproporcionales de la región. El Salvador y Nicaragua están en el extremo opuesto, pues allí los partidos obtuvieron una proporción muy similar de votos y escaños. Los demás países registran puntuaciones intermedias. Sin embargo, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá la proporcionalidad se redujo entre los dos últimos procesos electorales, pero solo en Panamá y Costa Rica el valor del índice fue inferior a 90 (cuadro 6.7).

CUADRO 6.6

CENTROAMÉRICA

Índice de fragmentación de la oferta partidaria^{a/} y número efectivo de partidos^{b/} en las dos últimas elecciones legislativas

País	Índice de fragmentación		Número efectivo de partidos	
	Penúltima	Última	Penúltima	Última
Costa Rica	0,79	0,84	3,90	4,92
El Salvador	0,69	0,71	3,19	3,31
Guatemala	0,84	0,90	4,07	6,32
Honduras	0,61	0,76	2,30	3,58
Nicaragua	0,71	0,53	3,10	1,78
Panamá	0,76	0,74	3,65	3,01

a/ Se calcula con la fórmula $1 - \sum Vi^2$, donde Vi es la proporción de votos obtenidos por cada partido o coalición contendiente. Cuanto más cerca de 1 se ubique el valor del índice, mayor es la fragmentación partidaria.

b/ Se calcula mediante la fórmula $1/\sum Ei^2$, donde Ei es la proporción de votos obtenidos por cada partido. Cuanto más alto es el número efectivo de partidos, mayor es la fragmentación del sistema.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de los países. En el caso de Nicaragua, la información proviene de Ipade, 2012.

CUADRO 6.7

CENTROAMÉRICA

Proporcionalidad^{a/} de los sistemas electorales en las dos últimas elecciones legislativas

País	Penúltima elección	Última elección
Costa Rica	89,6	86,9
El Salvador	95,3	94,0
Guatemala	88,4	92,6
Honduras	93,5	90,6
Nicaragua	94,1	94,2
Panamá	89,9	87,7

a/ Se calcula mediante la fórmula $PR = 100 - \frac{1}{2} \sum |Vi - Ei|$, donde Vi y Ei son los porcentajes de votos y escaños que obtuvo cada partido político. Cuanto más cercano a 100 es el valor del indicador, mayor es el grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos por los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, e información de los tribunales electorales de los países. En el caso de Nicaragua, la información proviene de Ipade, 2012.

Debilidades en la gestión electoral

Todos los países centroamericanos cuentan con sistemas de gestión electoral provistos de dependencias a nivel nacional, regional y local, que funcionan de manera permanente o temporal (en período de elecciones). Los órganos de mayor jerarquía son los tribunales supremos electorales (en Nicaragua, Consejo Supremo

Electoral), que tienen rango constitucional. También existen entidades de registro electoral o civil, aunque solo en Costa Rica, Guatemala y Panamá están formalmente adscritas al sistema electoral. Luego están las juntas departamentales y municipales, en algunos casos, y las juntas receptoras de votos, que son la instancia más próxima al ciudadano.

En la mayoría de los países los tribunales electorales están integrados de manera no partidaria, con la sola excepción de Nicaragua. La designación de sus miembros es política (por el Congreso), salvo en el caso costarricense, donde son electos por la Corte Suprema de Justicia, y los mandatos suelen ser no coincidentes con los presidenciales. De acuerdo con el Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA (2010) el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica destaca por su longevidad, su trayectoria institucional y la amplitud de sus atribuciones y facultades. En el otro extremo, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) ha sido cuestionado por su falta de independencia frente al partido gobernante, el FSLN. En 2006, el Centro Carter afirmó que “el CSE es una entidad electoral profundamente politizada y carente de un equilibrio partidario adecuado [que] hizo que algunas de las reglas electorales no se implementaran de manera justa” (Centro Carter, 2006). En 2011, una vez más el Centro Carter informó que las autoridades judiciales y electorales, aunque son independientes del Gobierno, en la práctica siempre han estado en condición de inferioridad con respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en años recientes han caído bajo el control del partido gobernante (Centro Carter, 2011). También la Misión de Observación de la Unión Europea y la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA han expresado sus reservas sobre la independencia del CSE (MOE-UE, 2011). A su vez, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras ha sido blanco de críticas por su politización y las dudas que existen sobre su neutralidad (MOE-UE, 2013). La influencia partidaria en las instituciones electorales fue señalada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* y se mantiene como una amenaza para la gestión electoral y la calidad de la democracia en Centroamérica (Artiga, 2015).

Por otra parte, según distintas misiones de observación de la OEA hay notorias diferencias en la calidad de los registros electorales. En Guatemala⁶ y El Salvador⁷, pese a los esfuerzos realizados, persisten problemas de actualización y depuración. Tanto en Honduras⁸ como en Nicaragua⁹ se señala que el registro electoral no es confiable. Lo contrario sucede en Panamá y Costa Rica (Artiga, 2015).

En los últimos años todos los países han llevado a cabo algún tipo de reforma electoral. En Costa Rica (2009) y El Salvador (2013) se aprobaron nuevos códigos electorales y legislación sobre financiamiento y organización interna de los partidos. En Guatemala (2013), Nicaragua (2012) y Panamá (entre 2009 y 2014) se promulgaron leyes que regulan la paridad en las cuotas de género, la doble postulación y la revocatoria del mandato de los alcaldes. Solo en Honduras no hay cambios recientes en esta materia, pues la última reforma ocurrió en 2004.

Las reformas han resultado en mejoras y avances en los procesos de elección popular. Sin embargo, persisten problemas de gestión que abarcan temas como denuncias de manipulación de la voluntad popular (El Salvador)¹⁰, irregularidades en la inscripción de candidaturas, quema de urnas y papeletas en Guatemala (Brolo, 2012), impugnación de resultados (Honduras), prácticas cuestionables de producción y distribución de cédulas de identidad (Nicaragua) y deficiencias en la labor del tribunal electoral (Panamá). También se han reportado incidentes de violencia política en varios países, aunque la situación mejoró en los últimos comicios (cuadro 6.8).

Partidos jóvenes y poco institucionalizados evidencian asimetrías en los sistemas políticos

Los partidos son esenciales para el desarrollo de la competencia política y sin ellos, como sostuvo Schattschneider (1942), sería imposible la democracia, pues de su seno surgen, mediante las elecciones, las autoridades de gobierno. Además dan al Estado y las instituciones una orientación ideológica que suele estar asociada a las expectativas y demandas de los grupos y ciudadanos que los integran. De ahí la importancia de analizar la contribución a la democracia que hacen las agrupaciones políticas y los sistemas de partidos centroamericanos. De acuerdo con Brown (2015), los partidos de la región han debido adaptarse –unos con más éxito que otros– a nuevas reglas de juego. Asimismo, las diferencias en los niveles de respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, en la calidad y eficiencia de las instituciones y en el poder efectivo de gobernar, condicionan el escenario en que los partidos compiten y buscan cumplir sus funciones básicas.

Una vez constituidos, los partidos se organizan de maneras diversas. Por ejemplo, en Panamá, Nicaragua y El Salvador no hay normativa sobre su régimen interno, por lo que gozan de total libertad en

CUADRO 6.8

CENTROAMÉRICA

Denuncias de fraude y manifestaciones de violencia política^{a/} en las dos últimas elecciones

País	Penúltima elección		Última elección	
	Denuncia de fraude	Violencia política	Denuncia de fraude	Violencia política
Costa Rica	No	No	No	No
El Salvador ^{b/}	Sí	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No ^{c/}	No	No	No
Panamá	No	No	No	No

a/ Se entiende como violencia política el comportamiento agresivo de individuos o grupos que atentan directa o indirectamente contra el ejercicio del sufragio, activo o pasivo, de ciudadanos, candidatos y candidatas, militantes de los partidos e incluso de funcionarios públicos. Este comportamiento tiene manifestaciones que van desde la destrucción de material electoral, amenazas y agresiones físicas, hasta el impedimento de actos de proselitismo y el asesinato.

b/ Se consideran las elecciones presidenciales de 2009 y 2014.

c/ No en las elecciones presidenciales de 2006, pero sí en las municipales de 2008.

Fuente: Artiga, 2015.

ese ámbito. En Costa Rica, por el contrario, deben tener una estructura básica que incluye asambleas escalonadas territorialmente, comité ejecutivo, fiscalía y otras instancias. En Honduras los órganos mínimos son la convención nacional, un comité nacional y comités territoriales, y en Guatemala es requisito contar con un comité ejecutivo nacional, un órgano de fiscalización, un tribunal de honor y asambleas territoriales (Brown, 2015).

Una de las medidas tradicionales para examinar el grado de institucionalización partidaria es la edad de las agrupaciones. En Centroamérica hay partidos muy antiguos, como el Liberal Hondureño (125 años) y el Panameñista (93 años), al igual que partidos muy jóvenes como Compromiso, Renovación y Orden, de Guatemala, y el Libre de Honduras, ambos con menos de seis años (cuadro 6.9). Costa Rica tiene el sistema de partidos más estable y el grupo más longevo, el Partido Liberación Nacional, tiene 65 años. La situación de Guatemala es bastante distinta, pues se trata de un sistema multipartidista cruzado socialmente por una gran diversidad étnica, lingüística y religiosa que no llega a alcanzar expresión política y en el que las agrupaciones han tenido serias dificultades para institucionalizarse (la mayoría tiene menos de quince años de existencia). La debilidad organizativa y los pocos incentivos para la conformación de partidos estables hace que muchos de los conflictos y posiciones no estén reflejados a nivel programático. Esa debilidad es evidente en la falta de mecanismos efectivos para garantizar la cohesión de las fracciones en las asambleas legislativas y evitar el creciente transfuguismo, un fenómeno que afecta cada vez más los procesos de negociación y obstaculiza el logro de acuerdos (recuadro 6.3).

Otros partidos emergieron en el marco de la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994), dada la ausencia de sistemas políticos pluralistas y competitivos (plenos) previo al advenimiento de los regímenes democráticos. Esto ocurrió en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá. Recuérdese que los tres primeros países sufrieron conflictos armados, y en el último, con excepción del Partido Panameñista, los partidos surgieron en 1978, cuando se dio una leve apertura en el sistema autoritario liderado por Omar Torrijos (cuadro 6.9).

RECUADRO 6.3

Transfuguismo legislativo: un fenómeno creciente

El transfuguismo legislativo es el concepto que se ha acuñado para dar cuenta de un fenómeno cada más frecuente en Centroamérica: la renuncia de un diputado o diputada del partido por medio del cual llegó al Congreso. Típicamente estas personas se declaran independientes, crean una nueva fracción o se cambian de partido, por razones que van desde conflictos con compañeros de bancada hasta estrategias para favorecer temporal o permanentemente a otra agrupación política.

Aunque en la región hay pocos estudios sobre este tema, Jiménez (2014) establece cuatro tipos de tránsfugas, a saber:

- Falso tránsfuga: abandona su curul por razones personales o para asumir un cargo dentro o fuera del gabinete del Ejecutivo.
- Tránsfuga puro: siendo un legislador de oposición, se integra a la bancada de gobierno o a la de otro partido.
- Tránsfuga estratégico: crea un bloque por directriz de su bancada o partido.
- Tránsfuga independiente: se autodenomina legislador independiente.

Este fenómeno evidencia que en Centroamérica las curules pertenecen a las personas y no a los partidos, los cuales cuentan con nulos o pocos instrumentos para enfrentar la situación. Ello es propiciado por yerros o vacíos en la legislación electoral. Guatemala registra el mayor transfuguismo (53,8% en la legislatura 2012-2016), en parte por el hecho de que la Ley Electoral y de Partidos no exige que los

candidatos a diputados estén afiliados a partidos políticos.

El Salvador y Panamá son los únicos países que han prohibido o establecido alguna sanción para reducir el transfuguismo. En el primer caso, en 2014 la Corte Constitucional declaró ilegal el inciso 2 del artículo 34 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que permitía esta práctica. En Panamá, la Asamblea Nacional de la legislatura 2009-2013 aprobó una ley para aplicar la revocatoria de mandato a los diputados tránsfugas a partir del 1 de julio de 2014, pues se trata de un fenómeno creciente en este país: pasó de 17,7% a 33,8% entre los periodos 2004-2009 y 2009-2014. Las demás naciones del Istmo carecen de regulaciones en esta materia, pese a que en todos ellos se presenta esta situación. En Nicaragua, por ejemplo, la proporción de diputados tránsfugas ascendió a 32,6% en la legislatura 2007-2011 (Jiménez, 2014).

Como parte del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), se entrevistó a diputados de Guatemala, Panamá, Nicaragua y El Salvador, y se encontró que menos del 11% de los legisladores de los primeros tres países y solo el 23,5% (2009-2011) y 29,2% (2006-2009) de los salvadoreños estuvieron muy de acuerdo en que se expulse del partido a un diputado que vote en contra de la disciplina de su agrupación. Además en esos países (excepto en Nicaragua), cerca de la mitad de los entrevistados señaló que a los tránsfugas se les debe permitir conservar su escaño e integrarse a otra fracción parlamentaria.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas y Petri, 2010 y Jiménez, 2014.

En cuanto a las reglas que deben seguir los partidos políticos para acceder a recursos públicos y privados que les permitan desarrollar sus actividades, Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos (en 1956, con reformas en 2009)¹¹. Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá incorporaron este principio

luego de los procesos de transición a la democracia, a partir de los años setenta (Casas y Zovatto, 2010).

En todos los países de la región existen regulaciones tanto para el financiamiento público como para el privado (esquemas mixtos), pues se permiten contribuciones o aportes de sus miembros y simpatizantes (Costa Rica, Honduras y El Salvador),

CUADRO 6.9

CENTROAMÉRICA

Antigüedad de los principales partidos políticos^{a/}

País	Nombre del partido	Año de fundación	Edad
Costa Rica	Partido Liberación Nacional (PLN)	1951	65
	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	1983	33
	Partido Acción Ciudadana (PAC)	2000	16
	Movimiento Libertario (ML)	1994	22
	Frente Amplio (FA)	2004	12
El Salvador	Partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena)	1981	35
	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) ^{b/}	1980	36
Guatemala	Partido Patriota (PP)	2002	14
	Partido Libertad Democrática Renovada (Lider)	2010	6
	Partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	2010	6
	Unión de Cambio Nacional (UCN)	2006	10
	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	2002	14
Honduras	Partido Liberal (PL)	1891	125
	Partido Nacional (PN) ^{c/}	1902	114
	Partido Libertad y Refundación (Libre)	2012	4
	Partido Anticorrupción (PAC)	2012	4
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ^{b/}	1961	55
	Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) ^{d/}	2006	10
	Movimiento Renovación Sandinista (MRS) ^{e/}	1995	21
Panamá	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	1979	37
	Partido Panameñista (PPD) ^{f/}	1923	93
	Partido Popular (PP)	1956	60
	Cambio Democrático (CD)	1998	18

a/ Datos a febrero de 2016.

b/ El FSLN y el FMLN no fueron actores político electorales desde su fundación.

c/ Aunque otras fuentes reportan el nacimiento del Partido Nacional en 1919, se consigna el dato reportado por la Universidad de Georgetown.

d/ No tiene representación en la Asamblea Nacional.

e/ No tiene personería jurídica.

f/ El Partido Panameñista se llamó Partido Arnulfista en el periodo 1990-2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brown, 2015, la base de datos políticos de la Universidad de Georgetown y documentos oficiales de los tribunales electorales y los partidos políticos de los países.

donaciones de empresas (El Salvador y Honduras), actividades de recaudación (El Salvador y Honduras), recepción de herencias (El Salvador) y beneficios derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito (Costa Rica y Honduras). En algunos casos hay mecanismos de financiamiento público indirecto como el uso de edificios públicos (Costa Rica), beneficios fiscales (El Salvador, Nicaragua y Panamá), exenciones tributarias para los donantes (El Salvador) y acceso gratuito a los medios de comunicación con publicidad regulada (El Salvador, Nicaragua y Panamá).

Con respecto al uso de los recursos, la mayor parte de las leyes electorales estipula que el financiamiento público directo debe destinarse a la organización del partido y

a actividades de capacitación y formación política. Algunos partidos, como el FSLN de Nicaragua¹² y el PP de Panamá¹³, establecen claramente en sus estatutos cómo deben asignarse los recursos públicos a lo interno de sus estructuras, así como la obligación de sus afiliados que ocupan puestos públicos, de entregar al partido un porcentaje de los ingresos que reciben en el desempeño de sus cargos (10% en el FSLN y 5% en el PLC de Nicaragua; Brown, 2015).

En lo que concierne a la organización interna, los partidos no cuentan con un modelo homogéneo de designación de sus autoridades y candidatos a puestos de representación popular, ya que las leyes electorales no especifican los mecanismos que deben emplearse para ello. En Panamá,

Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua se señala que deben ser mecanismos democráticos, pero sin precisar de qué tipo. Solo en Guatemala se menciona el uso de planillas o papeletas (Brown, 2015). Mientras en Honduras y Costa Rica se celebran convenciones internas (primarias) desde hace décadas, en los demás países (El Salvador y Guatemala, por ejemplo) queda a criterio de la asamblea de cada partido si la selección de sus candidatos y candidatas se hace mediante elecciones abiertas o internas (Brown, 2015).

Una última dimensión, menos explorada, es el control y la rendición de cuentas, tanto de la dirigencia como de las y los candidatos. Tampoco en este ámbito existen procedimientos claramente establecidos en la mayoría de los estatutos partidarios.

CUADRO 6.10

CENTROAMÉRICA

Voto en el extranjero y sus características

País	Ámbito de aplicación	Población beneficiada	Procedimiento	Año de aplicación
Belice	Elección legislativa y referéndum		Voto por delegación de poder ^{a/}	
Costa Rica	Elección presidencial y referéndum	Todo ciudadano residente	Voto personal	2014
El Salvador	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto postal	2014
Guatemala	Sin voto extranjero	Sin voto extranjero	Sin voto extranjero	
Honduras	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto personal	2001
Nicaragua	Elección presidencial		Voto personal	Aún no se ha aplicado
Panamá	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto postal y voto electrónico	2009 postal, 2014 para voto electrónico

a/ Procedimiento por el cual el elector nombra a un representante para que emita el voto, ya sea en su país de origen o en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artiga, 2015, 2015, con datos de IDEA Internacional.

No obstante, debe indicarse que muchas agrupaciones tienen tribunales o comités de ética que pueden llamar a sus afiliados para que rindan cuentas sobre las decisiones, acciones u omisiones que realicen en el desempeño de sus cargos.

En materia de acceso, en los últimos años se han realizado esfuerzos para facilitar el ejercicio del voto a algunas poblaciones especiales, mejorando y adaptando los materiales (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y los recintos electorales (Nicaragua). En Panamá se avanzó en la documentación de las comunidades indígenas y los residentes en lugares de difícil acceso (Solano, 2011). Además se abrieron juntas receptoras de votos en hogares de adultos mayores, centros penitenciarios y hospitales (OEA, 2014). Asimismo, con excepción de Nicaragua y Guatemala, todos los países han implementado el voto en el extranjero (cuadro 6.10).

Un último aspecto de interés en esta sección es la equidad de género en los cargos de elección popular. Pese a que varios países han establecido la paridad de género en las candidaturas, los resultados muestran que la participación femenina aún es baja (cuadro 6.11). Nicaragua destaca como el país con la mayor proporción de mujeres. Belice, registra el menor nivel (3,1%) en el ámbito legislativo y Guatemala y Honduras (2,1% y 6,7%, respectivamente) 014, específicamente en la última elección, en todos los países, salvo Costa Rica, aumentó el porcentaje de diputadas (Artiga, 2015). También hubo

CUADRO 6.11

CENTROAMÉRICA

Participación femenina en puestos de elección popular y gabinetes ministeriales. VARIOS AÑOS (porcentajes)

País	Asamblea Legislativa ^{a/}	Parlamento Centroamericano ^{b/}	Alcaldesas ^{c/}	Concejales ^{d/}	Gabinetes ministeriales ^{e/}
Belice	3,1		22,2	25,9	13,3
Costa Rica	33,3		12,3	38,6	38,1
El Salvador	32,1	25,0	10,7	26,2	23,1
Guatemala	13,9	35,0	2,1	8,8	11,8
Honduras	25,8	13,6	6,7	22,4	22,7
Nicaragua	41,3	33,3	40,1	24,0	57,1
Panamá	18,3	19,1	9,3	11,1	23,5

a/ Datos de 2015.

b/ Datos de 2015. Costa Rica y Belice no tienen representantes en el Parlamento Centroamericano.

c/ Datos de 2014, excepto para Belice (2012).

d/ Datos de Belice 2012, Costa Rica 2014, El Salvador 2012, Guatemala 2010, Honduras 2012, Nicaragua 2011 y Panamá 2014.

e/ Datos para el último período presidencial.

Fuente: Elaboración propia con información de Cepal y el Parlamento Centroamericano.

un incremento de mujeres al frente de las alcaldías, excepto en El Salvador. Por otro lado, con la salvedad del triunfo electoral de Laura Chinchilla (PLN) en Costa Rica en 2010, en el resto de la región la Presidencia de la República sigue siendo un monopolio masculino (Artiga, 2015).

Ejercicio del poder

El segundo eje de análisis de este capítulo se refiere a la forma en que se ejerce el poder.

Tal como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región*, en este ámbito el ideal al que debe aspirar la sociedad es que el conjunto de normas e instituciones que regulan ese ejercicio “aseguren que los gobiernos elegidos democráticamente gobiernen democráticamente, mediante una cuidadosa estipulación de los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir las reglas establecidas” (PEN, 2011). En esta sección, por lo tanto, se

valora si los gobernantes centroamericanos gobiernan democráticamente, y para ello se abordan asuntos centrales como las relaciones cívico-militares, la vigencia y respeto de los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y la administración de justicia.

Creciente involucramiento de los ejércitos en actividades civiles

En anteriores entregas este Informe ha reportado la debilidad de los controles civiles sobre el poder militar en Centroamérica. Esta edición aborda de nuevo el tema, para examinar si la gestión y evolución de las milicias favorece el ejercicio del poder político y las libertades ciudadanas, lo que supone el control civil democrático y la subordinación de los ejércitos a la autoridad civil legítimamente constituida. Aunque las normas supremas de varios países establecen que los presidentes son la autoridad civil superior de las fuerzas armadas, en la práctica esa función ha sido delegada en los ministros de Defensa o Seguridad. No obstante, mientras en Guatemala y El Salvador estos son militares en alta, en Honduras y Nicaragua son civiles con poca autonomía frente al poder de los militares y los amplios espacios de acción que ellos ostentan (Cajina y Orozco, 2015).

Además cabe señalar que en Centroamérica las prerrogativas del estamento militar están consagradas tanto en los preceptos constitucionales como en las leyes ordinarias, que otorgan a los ejércitos amplias potestades incluso en relación con la seguridad pública, el mantenimiento de la paz interna (Guatemala y El Salvador) y la atención de desastres naturales (Honduras y Nicaragua).

El uso de las fuerzas armadas en operativos de orden interno provoca un traslape formal y material de las funciones de defensa nacional y seguridad pública. Al amparo de las amplias facultades otorgadas legalmente, se ha recurrido al ejército para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Este proceso de militarización ha seguido cursos distintos en cada país; por ejemplo, en Guatemala se asocia a las críticas por la supuesta incompetencia de los cuerpos policiales, que han justificado el empleo de brigadas militares en labores de seguridad ciudadana. En El Salvador, entre 2003 y 2013 se emitieron once decretos ejecutivos

(vía rápida) para permitir que las fuerzas armadas apoyaran a la policía en labores de seguridad interna. Este mecanismo, previsto para casos de excepción, se utilizó extensamente en el período señalado, sobre todo por el presidente Funes (seis decretos entre 2009 y 2013). Los planes de “mano dura” y “súper dura” llevados a cabo por la policía salvadoreña con el respaldo de las milicias han sido muy criticados por el irrespeto a los derechos humanos de los sospechosos y la ciudadanía en general. Honduras no escapa a esta tendencia; por ejemplo, en 2011 el presidente Lobo declaró estado de emergencia en el país y autorizó la participación del ejército en tareas de combate a la delincuencia por un período de noventa días, pero en varias ocasiones extendió la vigencia del decreto respectivo, hasta el año 2014. Nicaragua es un caso distinto, pues no ha realizado una militarización tan visible como los demás países del norte del Istmo, aunque el ejército sí participa en operativos en zonas rurales; su particularidad se origina en la politización de las fuerzas armadas y sus vínculos con el partido gobernante (Cajina y Orozco, 2015).

Además de su involucramiento en tareas de seguridad ciudadana, las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador y Honduras han participado en misiones internacionales de la ONU. Guatemala se destaca como el país centroamericano que ha enviado más personal a esas misiones (cuadro 6.12).

Militarización al amparo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia

La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada ha servido como justificación para una mayor presencia de las fuerzas armadas en la región, sobre todo en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En buena medida esta militarización ha ocurrido a raíz de la llamada guerra contra las drogas, impulsada por Estados Unidos. Los datos asociados al tráfico de sustancias ilícitas son alarmantes: por Guatemala transita cerca del 80% de la droga que pasa por el corredor Centroamérica-México; en El Salvador las pandillas locales brindan protección a los narcotraficantes; Honduras sirve como punto de aterrizaje para el 79% de los vuelos que transportan estupefacientes desde América del Sur, en tanto que Nicaragua, Costa Rica y Panamá enfrentan las consecuencias del trasiego por tierra, mar y aire. El lavado de dinero proveniente de esta actividad también es motivo de preocupación, y Costa Rica, Guatemala y Panamá se consideran los países más vulnerables a este delito (Cajina y Orozco, 2015).

Para hacer frente a la lucha contra las drogas, la asistencia militar y policial de Estados Unidos hacia las naciones centroamericanas ascendió a 768 millones de dólares entre 2004 y 2014, con importantes variaciones por año y país (cuadro 6.13).

CUADRO 6.12

CENTROAMÉRICA

Cantidad de personal militar centroamericano en misiones de paz de la ONU. 2014

Misión	El Salvador	Guatemala	Honduras
Minustah (Haíti)	35	138	38
Monusco (República Democrática del Congo)	0	168	0
FPNUL (Líbano)	52	2	0
Unmis (Sudán)	1	4	0
Unoci (Costa de Marfil)	3	5	0
Minurso (Sahara Occidental)	3	0	12
Unisfa (Sudán)	1	0	0
Unmil (Liberia)	2	0	0
Total	97	317	50

Fuente: Cajina y Orozco, 2015, con datos de Resdal, 2014.

Guatemala ha captado la mayor cantidad de recursos, mientras que en Costa Rica ha sucedido lo contrario. A nivel subregional, los miembros del denominado “Triángulo Norte” son los mayores beneficiarios de la asistencia financiera, militar y policial norteamericana. La región centroamericana como conjunto recibió cerca de 410 millones de dólares (53,3% del total).

Aunado a lo anterior, la venta de armas y equipos de Estados Unidos a Centroamérica ascendió a 2.015 millones de dólares en el período 2004-2014. Sobresalen las cuantiosas compras de Honduras: 1.518,6 millones de dólares, el 75,3% del total regional. Costa Rica figura como el segundo comprador, con

142,6 millones de dólares, mientras que Nicaragua registra los valores más bajos en este rubro (cuadro 6.14).

En los últimos años, el principal instrumento de cooperación de Estados Unidos para Centroamérica ha sido la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (Carsi, por su sigla en inglés), generada desde Washington con los objetivos de atacar a los criminales y el contrabando, fortalecer a los gobiernos, asegurar la presencia del Estado en las comunidades más vulnerables y mejorar la coordinación y cooperación entre los países de la región. Aunque explícitamente no se plantea como una “guerra contra las drogas” se ha criticado el componente militar de esta iniciativa (Urcuyo,

2011). Otro esfuerzo relevante ha sido la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), lanzada en 2011 por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como una plataforma para atender el problema de la inseguridad por medio de la cooperación internacional. Sin embargo, no se han recaudado fondos suficientes para la implementación de todos los componentes de este mecanismo (véase el capítulo 7).

Además de la asistencia militar y la compra de armas a Estados Unidos, los datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) muestran un notable crecimiento del personal militar en todos los países del Istmo, con excepción de Costa

CUADRO 6.13

CENTROAMÉRICA

Asistencia militar y policial de Estados Unidos. 2004-2014
(millones de dólares)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Regional				2		52	52	64	74	75	92	410
Belice	0	0	0	2	1	1	5	13	5	3	6	38
Costa Rica	1	1	1	1	2	1	2	3	3	2	0	17
El Salvador	6	7	6	1	2	2	4	7	8	12	2	56
Guatemala	2	3	2	15	15	2	11	28	27	13	14	132
Honduras	1	1	1	2	4	4	2	9	8	5	6	42
Nicaragua	0	0	1	3	3	5	1	3	5	1	3	26
Panamá	5	4	4	6	4	3	4	8	4	1	2	47
Total	16	16	15	32	31	70	82	135	135	112	125	768

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015, y datos del Security Assistance Monitor, del Center for International Policy.

CUADRO 6.14

CENTROAMÉRICA

Compra de armas y equipo militar a Estados Unidos. 2004-2014
(millones de dólares)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Belice	0,2	0,7	0,7	0,6	0,8	0,6	1,4	2,2	3,3	8,5	1,4	20,5
Costa Rica	3,4	9,8	22,3	1,7	25,4	7,9	21,3	8,9	37,5	0,5	4,1	142,6
El Salvador	6,8	3,3	4,7	4,5	16,2	15,9	8,2	11,5	11,9	5,5	2,2	90,7
Guatemala	1,9	1,3	1,4	2,2	7,9	28,6	5,4	6,4	21,5	6,4	8,3	91,4
Honduras ^{a/}	1,4	2,9	2,6	5,5	9,6	5,0	0,8	1.391,2	53,7	13,3	32,6	1.518,6
Nicaragua	1,1	1,6	1,2	1,6	1,5	2,0	1,5	1,4	3,0	2,1	2,2	19,1
Panamá	6,1	0,9	2,4	3,4	37,9	9,3	11,9	20,3	21,1	7,0	11,8	132,2
Total	21,0	20,5	35,3	19,3	99,3	69,2	50,5	1.442,0	152,0	43,3	62,6	2.015,2

a/ En 2011 Honduras realizó una compra a los Estados Unidos e Israel para renovar el armamento y equipo de su ejército.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 y datos del Security Assistance Monitor, del Center for International Policy.

Rica y Panamá, que como es sabido no tienen ejército. Guatemala incrementó su milicia en más de un 57% en seis años, al pasar de 14.193 efectivos en 2008 a 22.326 en 2014. Las fuerzas armadas de El Salvador aumentaron en un 50% y en 2014 contaban con 24.799 miembros, el contingente más numeroso de la región. El ejército de Nicaragua es el más pequeño, con 10.358 efectivos. En 2014, a nivel regional, 73.033 personas trabajaban en las fuerzas armadas (cuadro 6.15).

El aumento en la cantidad de efectivos implicó un crecimiento generalizado en el gasto militar entre 2004 y 2014 (cuadro 6.16). El presupuesto que más se expandió fue el de Honduras (149,1%), seguido por el de Nicaragua (80,1%). En este rubro El Salvador tiene el gasto más alto de la región, superior a 250 millones de dólares en los últimos años. Al analizar el gasto militar por persona es evidente que en todos los países hubo aumentos. También en este caso el mayor incremento se dio en Honduras, donde pasó de 9,0 a 30,7

dólares; en El Salvador se elevó de 26,8 a 41,0 dólares, y Guatemala y Nicaragua alcanzaron niveles de 16,6 y 13,4 dólares, respectivamente. Cabe destacar que, en 2014, el gasto militar por persona de El Salvador representó un 37,1% y un 27,0% de la inversión per cápita en educación y salud (Cajina y Orozco, 2015).

Empero, el gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno se mantuvo estable entre 2004 y 2014, excepto en Honduras, donde pasó de 2,5% a 4,2%. En El Salvador representó alrededor del 5%, en Guatemala cerca del 3% y en Nicaragua osciló entre 2,4% y 3,3% (cuadro 6.17).

Aumentan alertas por violaciones y amenazas en materia de derechos humanos

El respeto a los derechos humanos es uno de los pilares del ejercicio democrático del poder. Los países centroamericanos han ratificado los principales instrumentos internacionales en esta materia y no se reportaron mayores cambios en el período

estudiado (2010-2014). El reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue reformado en marzo de 2013, como consecuencia de críticas y presión de varios gobiernos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y a la misma CIDH. Los cambios hicieron más rigurosos los mecanismos asociados a las medidas cautelares y los requisitos para que las víctimas accedan a la Comisión. En el primer caso se dispuso aumentar la publicidad y la difusión de los criterios para el otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares, así como perfeccionar los procedimientos empleados por la CIDH para su seguimiento y para la individualización de sus beneficiarios. Y en materia de acceso se detallaron los parámetros que utiliza la Comisión para determinar los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad.

En años recientes se ha deteriorado la situación de los derechos humanos en Centroamérica, por factores como los altos niveles de criminalidad, la creciente res-

CUADRO 6.15

CENTROAMÉRICA

Cantidad de efectivos militares por país y división. 2008-2014 (personas)

País	2008	2010	2012	2014	Tasa de crecimiento 2008-2014 (porcentajes)
El Salvador	16.430	14.262	15.770	24.799	50,9
Ejército	15.150	12.661	12.740	20.897	
Fuerza Naval	620	830	1.520	1.945	
Fuerza Aérea	660	771	1.510	1.957	
Guatemala	14.193	14.906	15.580	22.326	57,3
Ejército	12.425	13.078	13.669	15.568	
Fuerza Naval	897	909	996	1.666	
Fuerza Aérea	871	919	915	1.008	
Seguridad ciudadana				4.084	
Honduras	10.263^{a/}	8.566^{b/}	10.550	15.550	51,5
Ejército	6.077	6.467	7.200	7.200	
Fuerza Naval	884	994	1.100	1.100	
Fuerza Aérea	2.112	1.105	2.250	2.250	
Policía Militar				5.000	
Nicaragua	9.412	9.412	10.404	10.358	10,1
Ejército					
Fuerza Naval					
Fuerza Aérea					
Total	50.298	47.146	52.304	73.033	45,2

a/ El dato total de Honduras incluye 1.236 miembros del ejército en la Secretaría de Defensa y otras oficinas.

b/ El dato corresponde a 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 y datos del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, ediciones 2008, 2008, 2010, 2012 y 2014.

CUADRO 6.16

CENTROAMÉRICA

Gasto militar. 2004-2014
(millones de dólares constantes de 2011)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa de crecimiento 2004-2014 (porcentajes)
El Salvador	211	212	221	229	224	228	237	256	269	260 ^{a/}	253 ^{a/}	19,8
Guatemala	182	146	170	168	182	170	187	197	218	233	234	28,3
Honduras	94 ^{a/}	92 ^{a/}	106	126	156	175	181	200	183	224	234	149,1
Nicaragua	44	44	46	46	44	43	46	51	69	82	79	80,1
Total	531	494	544	568	605	617	651	705	738	798	800	50,6

a/ Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 e información de la base de datos de gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri, por su sigla en inglés).

CUADRO 6.17

CENTROAMÉRICA

Gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno
2004-2014
(porcentajes)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Salvador	5,6	5,3	5,2	5,5	5,1	4,9	4,9	5,1	5,3	5,0 ^{a/}	4,6 ^{a/}
Guatemala	3,6	2,8	2,9	2,8	3,1	2,8	2,8	2,9	3,2	3,4	3,3
Honduras	2,5 ^{a/}	2,6 ^{a/}	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,4	3,8	4,1	4,2
Nicaragua	2,4	2,3	2,6	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	2,9	3,3	3,00

a/ Los datos corresponden a estimaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 e información de la base de datos de gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri, por su sigla en inglés).

puesta militar, el colapso de los sistemas penitenciarios y las limitaciones de acceso a los tribunales de justicia. Las minorías que con más frecuencia son víctimas de discriminación son las personas con discapacidad, la población lesbiana, gay, transgénero y bisexual (LGTBI), las mujeres y las comunidades indígenas (Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2013).

El Examen Periódico Universal (EPU)

del Consejo de Derechos Humanos de la ONU establece un sistema de observación del cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia¹⁴. Guatemala¹⁵, Costa Rica¹⁶, El Salvador¹⁷ y Nicaragua¹⁸ se han sometido a examen en dos ocasiones, mientras que Honduras y Panamá lo han hecho solo una vez¹⁹. La mayor parte de las recomendaciones emitidas a partir de estas evaluaciones se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, a la necesidad

de efectuar reformas legales y fortalecer las instituciones nacionales (*ombudsman*, ministerios públicos, Poder Judicial, entre otros) y a combatir la violencia y la discriminación contra las mujeres (Cejil, 2015).

Por otra parte, la CIDH emitió 69 comunicados públicos durante el período 2009-2014. En el 68% de ellos expresó preocupación por las restricciones a la libertad de expresión, destacando principalmente el caso Honduras en el contexto del golpe de Estado ocurrido el 28 de junio de 2009²⁰. Además abordó el tema del acceso a las garantías judiciales y la impunidad (14%) y en tercer lugar se pronunció sobre hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (6%).

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en ejercicio de su competencia contenciosa, emite sentencias y supervisa su acatamiento. Este órgano determina si un Estado ha violado alguno de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados de la misma índole aplicables al SIDH. Durante el período 2009-2014, esta Corte emitió diecisiete sentencias contra Estados centroamericanos, la mayoría por litigios originados en las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, dictó 137 medidas de reparación, de las cuales el 55% está pendiente de verificación, el 32% fue incumplido y solo un 12% se considera cumplido. En general, el porcentaje de acatamiento por parte de los Estados es

mínimo y se requiere mayor voluntad y disposición para cumplir, particularmente con las medidas que pretenden evitar la repetición de violaciones de los derechos humanos (Cejil, 2015).

Movilizaciones ciudadanas fortalecen la lucha contra la corrupción

El ejercicio democrático del poder requiere mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas, que permitan verificar el cumplimiento de los mandatos que la legislación y el electorado delegan en el gobierno y las instituciones del Estado. Para que ello suceda es fundamental asegurar el acceso oportuno a información sobre la gestión pública y la aplicación de controles y sanciones institucionales y ciudadanas.

Tal como reportó el *Informe Estado de la Región* en 2008, la corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, es un reto para las democracias centroamericanas (PEN, 2008). En los últimos años la lucha contra la corrupción se ha posicionado fuertemente en el debate público y se ha incrementado el escrutinio ciudadano, estimulado por la creación de canales institucionales de denuncia, el auge del periodismo investigativo y el trabajo de organizaciones civiles. En 2015 aumentaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas en varios países, sobre todo en Guatemala, Honduras y Panamá. En el primero de estos países ello resultó en la renuncia y enjuiciamiento del Presidente y la Vicepresidenta de la República (recuadro 6.4). Congruente con esta situación, Guatemala se ubicó en el lugar 123 del índice de percepción de la corrupción 2015, el resultado más bajo de Centroamérica, solo superado por Nicaragua (130) y el mismo de Gambia, Kazajistán, Timor del Este, Líbano y Madagascar (Transparencia Internacional, 2016a).

De manera general, los actos corruptos pueden dividirse en corrupción grande o de alto nivel, también conocida como de cuello blanco, y corrupción pequeña o administrativa (Heidenheimer, 1978). La primera se refiere a las acciones ilegales que realizan las élites políticas y las altas jerarquías de gobierno. También

RECUADRO 6.4

Escándalos de corrupción estremecieron la región en 2015

En 2015 Guatemala, Panamá y Honduras fueron sacudidos por diversos casos de supuesta corrupción de altas autoridades.

En Guatemala el Ministerio Público denunció irregularidades en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) presentó una acusación judicial contra la vicepresidenta Roxana Baldetti y luego contra el presidente Otto Pérez, por su presunta pertenencia a una red de defraudación aduanera. Numerosas movilizaciones ciudadanas generaron la renuncia de ambos jerarcas.

En Honduras se investiga un posible desfalco en contra del Instituto Hondureño de

Seguridad Social y miles de personas se han manifestado en contra de la impunidad en este caso.

En Panamá se presentó una denuncia contra el expresidente Ricardo Martinelli, por la compra irregular de alimentos deshidratados con fondos del Programa de Ayuda Nacional (PAN). Martinelli abandonó el país poco después y se ha defendido alegando persecución política. También existen denuncias por supuestas escuchas telefónicas ilegales durante su gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de *Diario Colatino* y *La Prensa Gráfica* (El Salvador); *El Periódico* y *Prensa Libre* (Guatemala); *El Heraldo* y *La Tribuna* (Honduras) y *La Prensa* (Panamá).

pertenecen a esta categoría las irregularidades en el financiamiento de campañas políticas. Usualmente esta modalidad opera a partir de complejas redes de funcionarios públicos, individuos y corporaciones internacionales (Moody-Stuart, 1997). Por su parte, la pequeña corrupción ocurre en las esferas administrativas, en la cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos, casi siempre de forma bilateral entre un funcionario y un ciudadano que hace un pago ilegal o “mordida” para obtener una patente comercial o evitar multas de tránsito y sanciones municipales, entre otros. Estas modalidades afectan a la ciudadanía de manera diferenciada y, por lo tanto, son percibidas de distinto modo. La cobertura mediática y la creciente protesta ciudadana en la región han sido motivadas, principalmente, por la corrupción de alto nivel.

La existencia de medios de comunicación independientes es clave para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. En 2014 el índice de libertad de prensa de la organización Reporteros sin Fronteras ubicó a Costa Rica en la mejor posición del Istmo (21) y a Honduras en la peor (129).

El Salvador ha mejorado sustancialmente en los últimos años, mientras que en Guatemala, Nicaragua y Panamá la situación se ha deteriorado (cuadro 6.18). Los casos más graves son el de Honduras, donde se cometieron 33 homicidios de periodistas entre 2010 y 2013, la mayoría de los cuales se mantenía impune a diciembre de 2013 (Conadeh, 2013) y el de Guatemala, que registró 12 asesinatos de comunicadores entre 2008 y 2013. En Costa Rica los medios han denunciado supuestas intervenciones telefónicas y un intento de reforma legal que afectaría el libre ejercicio de su labor. En El Salvador se han reportado amenazas contra estos profesionales y en Guatemala el Observatorio de los Periodistas documentó 27 casos de amenazas, agresiones físicas, obstrucciones de acceso a la fuente, difamación y acoso judicial. Por último, en Panamá entre 2009 y 2013 se reportaron 158 casos de comunicadores que sufrieron ataques y amenazas, algunas por parte de cuerpos policiales (Ávila et al., 2015).

Tanto en Costa Rica como en Panamá, y más recientemente en Guatemala y Honduras, el periodismo investigativo ha tenido un rol importante en la

CUADRO 6.18

CENTROAMÉRICA

Posición de los países centroamericanos en el índice de libertad de prensa^{a/}. 2007-2014

País	2007	2008	2009	2010	2011/2012	2013	2014
Costa Rica	21	22	30	29	19	18	21
El Salvador	64	62	79	51	37	38	38
Guatemala	104	101	106	77	97	95	125
Honduras	87	99	128	143	135	127	129
Nicaragua	47	59	76	83	72	78	71
Panamá	54	57	55	81	113	111	87

a/ El índice es elaborado por la organización Reporteros sin Fronteras con base en encuestas realizadas a reporteros, ONG y grupos de la sociedad civil. Comprende el resultado de siete categorías: pluralismo, independencia de medios, censura, marco legal, transparencia institucional, infraestructura y violencia contra reporteros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros sin Fronteras.

denuncia y seguimiento de los casos de corrupción que se han ventilado en los últimos años. En Costa Rica entre 2008 y 2013 los medios de comunicación revelaron dieciocho casos, que involucraron a altos jerarcas de varias administraciones y funcionarios de gobiernos locales. En Panamá, la prensa denunció el supuesto manejo irregular de fondos públicos en la administración Martinelli (Ávila et al., 2015).

En Centroamérica los medios de comunicación enfrentan riesgos asociados tanto a las presiones de grupos de interés económico y político como a las amenazas y atentados contra la integridad física de los periodistas, hechos que implican violaciones de los derechos humanos y la libertad de prensa. De acuerdo con la organización Human Rights Watch (2014), en Guatemala se han reportado ataques contra periodistas, sindicalistas y defensores de los derechos humanos que han denunciado casos de corrupción y narcotráfico.

Nuevos instrumentos y más presupuesto para el control de la corrupción

Las denuncias y la creciente movilización ciudadana alrededor de la lucha contra la corrupción han coincidido en los últimos años con la actualización o mejoramiento de la normativa relacionada con el acceso a la información, la

transparencia y las libertades de prensa y expresión. En Costa Rica se cuenta con diez instrumentos aprobados o modificados entre 2006 y 2013 que han permitido avances como la tipificación de los delitos informáticos, la protección contra el exceso de trámites administrativos, el establecimiento de un sistema de denuncias electrónicas y la creación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que protege los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos y privados (que brindan servicios públicos). En El Salvador, durante el período 2010-2014, se emitieron al menos cuatro decretos legislativos que regulan la institucionalidad de los partidos políticos, el derecho de rectificación o respuesta en los medios de prensa, el acceso a la información pública y la ética gubernamental. En Guatemala, el Congreso de la República promulgó una ley sobre transparencia y rendición de cuentas en la cual se estipula, entre otros asuntos, que todas las entidades públicas deberán presentar informes sobre sus movimientos financieros en los primeros cinco días de cada mes, por medio de sus páginas en internet y, en 2012, fue aprobada la Ley Contra la Corrupción, sancionada por el presidente Pérez Molina, quien renunciaría al cargo en 2015 bajo acusaciones de corrupción. En Honduras se aprobaron más de veinte procedimientos entre decretos, resoluciones y acuerdos

relacionados con la Ley de Transparencia en el Acceso a la Información Pública. En Nicaragua, entre otros, se publicó en 2009 el Código de Conducta Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo y en 2010 la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público. En Panamá se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, una institución descentralizada que tiene como objetivo examinar la gestión de las dependencias del Gobierno Central, instituciones autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar y sancionar eventuales actos de corrupción. Además, esta entidad funcionaría como una plataforma de atención de reclamos y quejas de la ciudadanía, sobre situaciones que afecten el derecho de petición, el acceso a la información pública, la transparencia, la ética y la lucha contra la corrupción (Ávila et al., 2015).

Los avances más positivos tienen que ver con el acceso ciudadano a la información y los procedimientos de *accountability* o rendición de cuentas por parte de las entidades públicas. Para ello se aprovechan las nuevas tecnologías, por ejemplo para crear sistemas de denuncias electrónicas. Sin embargo, los progresos no son homogéneos, pues la mayoría de los países del Istmo aún presenta debilidades institucionales que deben ser corregidas (Ávila et al., 2015).

Por último, los países se han comprometido con la Alianza para el Gobierno Abierto, una plataforma internacional dedicada a lograr que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos al escrutinio público y mejoren su capacidad de respuesta a la ciudadanía. Guatemala, Honduras y El Salvador se adhirieron en 2011 y Panamá y Costa Rica en 2012. A pesar de tener un avance desigual, todos los países se encuentran desarrollando actualmente el segundo ciclo del plan de acción (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015).

Se amplían las capacidades de los órganos de control

Los cambios normativos recientes y la existencia de un conjunto de instituciones de control conforman un marco

institucional que pretende erradicar la corrupción, en una región donde predominan percepciones poco favorables sobre el tema, y donde 15 de los 39 ex presidentes del período 1990-2015 han estado bajo el escrutinio público por presuntos hechos de corrupción (Meléndez, 2015).

La lucha contra la corrupción involucra a un conjunto de actores que, desde diversos frentes, realizan esfuerzos para transparentar la función pública: desde el papel de la ciudadanía hasta el de las ONG y el de distintos órganos estatales. En esta edición se analizan las capacidades de las instituciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública (contralorías de cuentas), las defensorías de los habitantes y las fiscalías anticorrupción. Se utilizan tres indicadores: presupuesto, recursos humanos y denuncias ciudadanas, que permiten conocer con mayor profundidad el quehacer de estas entidades.

Aunque no forma parte de los órganos analizados en esta ocasión, es importante mencionar la reciente conformación (enero de 2016) de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIGH), de la OEA. Este organismo investigará las actividades criminales en los sistemas político y judicial, y brindará recomendaciones al Estado hondureño (Transparencia Internacional, 2016b). Se estima que

la MACCIGH tendrá un presupuesto anual de ocho millones de dólares (Lohmuller, 2016).

Órganos contralores

Durante el período 2009-2015 todos los órganos contralores centroamericanos experimentaron crecimientos nominales en sus presupuestos anuales, aunque con amplias diferencias entre los países. En tal sentido se identifican tres situaciones: i) la de Guatemala, con un crecimiento promedio mayor al 13%, ii) la de Costa Rica y Panamá, con aumentos cercanos al 7,5%, y iii) la de El Salvador, Honduras y Nicaragua, con incrementos de entre 2,3% y 2,7% (Leiva, 2016).

En los años estudiados Panamá dedicó 21 dólares anuales por habitante a su entre contralor. En contraste, ninguno de los demás países superó el promedio de 10 dólares anuales: El Salvador y Costa Rica presupuestaron entre 6 y 7 dólares per cápita, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua destinaron entre 1 y 3 (cuadro 6.19).

Los órganos contralores de la región también se diferencian por el tamaño de su personal. La mayor contratación anual promedio corresponde a Panamá, con 2.496 funcionarios, seguida por Guatemala (1.423) y El Salvador (1.255). Costa Rica, Nicaragua y Honduras muestran las nóminas más pequeñas: entre

461 y 649 empleados. Con dos salvedades, entre 2008 y 2009 no hubo cambios significativos en estas cifras, ya que la planilla de las instituciones aumentó entre 1% y 3,5% anual. Las excepciones son Guatemala, que registró una tasa de crecimiento promedio de 10,2%, debido principalmente a un incremento de alrededor de 50% en la cantidad de funcionarios entre 2008 y 2009, y Nicaragua, donde el personal más bien disminuyó casi un 1% (Leiva, 2016).

Como se verá más adelante, estas instancias reciben menos denuncias que las defensorías de habitantes. La contraloría de Panamá atendió la mayor cantidad de casos durante el período estudiado (2008-2014): en promedio 1.183 por año, más que el resto de la región en su conjunto. Costa Rica se ubica en segundo lugar, pero con un promedio anual que es menos de la mitad del de Panamá (570). En Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas atendió un promedio de 283 gestiones anuales, mientras que en Nicaragua, Guatemala y El Salvador la cifra fue inferior a 160 (Leiva, 2016).

El número de denuncias atendidas por cada 10.000 habitantes es bajo, pues no pasa de 5 en ningún país y año, e incluso en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua llega a estar por debajo de 0,5 (PEN, 2014). Si se compara la tasa

CUADRO 6.19

CENTROAMÉRICA

Presupuestos per cápita de las instituciones contraloras. 2009-2015 (dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio anual	Tasa de crecimiento promedio anual (porcentajes)
Costa Rica	Contraloría General de la República	5,7	6,9	7,6	7,5	7,8	7,7	7,9	7,3	6,0
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	5,7	1,8
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	2,2	2,6	2,8	2,7	3,2	3,5		2,8	10,4
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	0,8
Nicaragua	Contraloría General de la República	1,3	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	0,9
Panamá	Contraloría General de la República	15,8	19,6	23,7	23,2	21,1	21,9	21,3	21,0	5,8

Fuente: Leiva, 2016 con base en los presupuestos aprobados por los respectivos Congresos y datos de población de Cepal.

de crecimiento promedio anual de los presupuestos, el personal y las denuncias, se observa que en Guatemala, Nicaragua y Panamá los presupuestos crecen más que las denuncias y el personal, mientras que en los restantes países las denuncias crecen a un ritmo mayor que las demás variables. Llama la atención el caso de Nicaragua, pues, pese a que el presupuesto tiene una tasa de crecimiento positiva, tanto la cantidad de personal como las denuncias han decrecido. En 2014 Panamá y Guatemala registraron los valores más altos en presupuesto total y cantidad de personal en sus institucio-

nes contraloras, con amplias brechas con respecto a las demás naciones del Istmo (cuadro 6.20).

Órganos defensores de los habitantes

El presupuesto per cápita anual de los órganos defensores muestra diferencias entre las naciones centroamericanas. Costa Rica ostenta la cifra más alta, 1,8 dólares; Nicaragua y Honduras destinan 0,3 y 0,4, respectivamente, y en una posición intermedia se encuentran Guatemala, El Salvador y Panamá, que dedican a este rubro entre 0,9 y 1,3 dólares

por persona (cuadro 6.21). Las tasas de crecimiento de los presupuestos son bajas y en todos los casos menores a 10%.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador son las instituciones con mayor cantidad de funcionarios en la región, entre 445 y 609 en promedio en el período 2009-2015. Los órganos defensores de Costa Rica, Panamá y Honduras cuentan con menos personal: 167, 186 y 149 empleados, respectivamente (Leiva, 2016).

Guatemala es también el país donde más creció la nómina de esta institución,

CUADRO 6.20

CENTROAMÉRICA

Presupuestos, cantidad de personal y cantidad de denuncias de las instituciones contraloras. CIRCA 2008-2015

País	Presupuesto		Personal		Denuncias ^{a/}	
	2014 (millones de dólares)	Crecimiento anual (porcentajes)	2014	Crecimiento anual (porcentajes)	2014	Crecimiento anual (porcentajes)
Costa Rica	38,0	7,4	675,0	1,1	673,0	10,4
El Salvador	37,4	2,4	1.280,0	1,1	245,0	12,3
Guatemala	55,3	13,1	1.556,0	10,2	92,0	-3,2
Honduras	11,9	2,7	531,0	1,3	282,0	8,0
Nicaragua	7,7	2,3	449,0	-0,8	36,0	-8,4
Panamá	86,2	7,5	2.727,0	3,5	1.079,0	5,6

a/ Se refiere a denuncias recibidas por los departamentos de denuncias ciudadanas o atención al ciudadano. En El Salvador incluye denuncias de personas jurídicas y en Costa Rica las denuncias recibidas por las siguientes clasificaciones: personas físicas, anónimas, sin clasificar, miembros de asociaciones o sindicatos y representantes de personas jurídicas y empresas.

Fuente: Leiva, 2016 con base en memorias institucionales, presupuestos e información aportada directamente por las instituciones contraloras.

CUADRO 6.21

CENTROAMÉRICA

Presupuestos per cápita de las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2015 (dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	1,2	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,1	1,8
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,3
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Panamá	Defensoría del Pueblo	1,0	1,0	1,0	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3

Fuente: Leiva, 2016, con base en los presupuestos aprobados por los respectivos Congresos y, en el caso de Guatemala, en el informe presupuestario del Procurador de Derechos Humanos. La fuente de los datos de población es la Ceval.

con un ritmo anual promedio de alrededor de 5% en el período 2009-2015 y un incremento de 17% entre 2014 y 2015. Las demás naciones presentan tasas de crecimiento menores o iguales a 2,5%, con los casos extremos de El Salvador y Honduras, cuya tasa es cercana a cero, es decir, sus órganos defensores tienen una dotación de recursos humanos relativamente constante a lo largo del tiempo (Leiva, 2016).

Costa Rica y Panamá registran las mayores cantidades de denuncias por cada 10.000 habitantes, aunque con disparidades: la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica casi duplica los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo de Panamá. Las defensorías de Honduras, Guatemala y El Salvador reciben entre 14 y 19 denuncias, mientras que la Procuraduría para la Defensa de los

Derechos Humanos de Nicaragua atienden un promedio de 5,8 casos anuales por cada 10.000 habitantes (cuadro 6.22).

La razón de denuncias por funcionario aporta una aproximación a la carga de trabajo de las defensorías. Este indicador debe interpretarse como la cantidad de casos que tramita por año cada empleado, si todo el personal se dedicará a atender denuncias. Costa Rica muestra la mayor carga de trabajo, con un promedio de 145 denuncias. Le siguen Honduras y Panamá, con 74 y 53. Guatemala y El Salvador reciben menos de 50 denuncias anuales (cuadro 6.23)

Al comparar la expansión promedio anual de los presupuestos, el personal y las denuncias recibidas por las instituciones defensoras de los habitantes, se observa que en todos los países, excepto en Guatemala, los presupuestos crecen a un

ritmo mayor que el personal y la denuncias; en Nicaragua incluso se registra un descenso de los casos atendidos (gráfico 6.3). Por último, Guatemala presenta una tasa de crecimiento mayor para el personal (5,1%) que para el presupuesto (3,8%) y las denuncias (1,2%), lo que se explica por el fuerte aumento del personal que se dio entre 2014 y 2015 (de 629 a 734 funcionarios). En El Salvador el crecimiento promedio del personal y las denuncias es cercano a cero (Leiva, 2016).

Fiscalías anticorrupción

Los presupuestos anuales de las fiscalías anticorrupción de Guatemala, Honduras y Costa Rica se mantuvieron por debajo del millón de dólares entre 2009 y 2015. En los dos primeros países crecieron a tasas promedio anuales de 12%, mientras que el de la Fiscalía

CUADRO 6.22

CENTROAMÉRICA

Cantidad de denuncias recibidas por las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2014
(por 10.000 habitantes)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	43,2	44,5	41,4	51,4	60,3	61,5	50,4
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	16,2	18,3	22,1	18,6	17,0	15,0	17,9
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	18,5	18,5	15,1		18,2	20,8	18,2
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	14,2	13,6	14,1	14,0	13,5	14,7	14,0
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	6,4	6,3	5,7	5,9	5,3	5,3	5,8
Panamá	Defensoría del Pueblo		22,1			29,9		26,0

Fuente: Leiva, 2016, con datos de las memorias anuales de las instituciones y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh. Los datos de población son de la Cepal.

CUADRO 6.23

CENTROAMÉRICA

Razón de denuncias atendidas por funcionario en las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2014

País ^{a/}	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	126,6	128,3	119,6	147,6	172,3	178,0	145,4
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	22,6	25,8	30,9	26,4	24,0	21,4	25,2
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	47,2	47,0	38,8		45,0	52,3	46,0
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	70,2	76,0	75,9	74,4	70,7	78,9	74,3
Panamá	Defensoría del Pueblo		45,9			59,8		52,9

a/ No fue posible obtener información sobre Nicaragua.

Fuente: Leiva, 2016, con datos de las memorias anuales de las instituciones y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh.

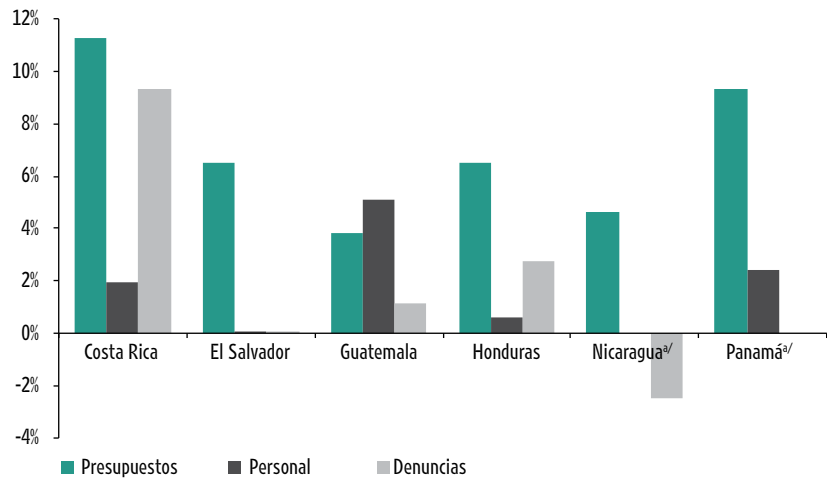
Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de Costa Rica tuvo un decrecimiento anual promedio cercano al 35% entre 2013 y 2015 (Leiva, 2016); sin embargo, en este caso la variación podría deberse a que los datos no incluyen el pago de salarios. Debido al escaso financiamiento que reciben estas institu-

ciones (en comparación con las contralorías y las defensorías), los presupuestos per cápita en todos los países analizados fueron menores a 0,14 dólares en todo el período de estudio y permanecieron relativamente constantes (cuadro 6.24). Las fiscalías anticorrupción, por ser unidades especializadas de los ministe-

rios públicos o fiscalías generales, cuentan con pocos recursos humanos. En 2015, la instancia con más personal fue la Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública de Honduras, con un total de 66 funcionarios, seguida por la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de Costa Rica con 27 y la Fiscalía contra la Corrupción de Guatemala con 16 (Leiva, 2016). Tampoco en este caso se observan cambios sustantivos en el tamaño del personal. Costa Rica inició en 2010 con 22 funcionarios y terminó el 2015 con 27; El Salvador tenía 11 funcionarios en 2009 y aumentó a 16 en 2015. Por tanto, ambos países tuvieron tasas modestas de crecimiento en este rubro durante el período analizado. Para Honduras no es posible realizar esta comparación, ya que no se dispone de datos para años anteriores al 2015 (Leiva, 2016). La fiscalía anticorrupción de Costa Rica, pese a que tuvo un fuerte descenso en 2013 y 2014, es la que recibe más denuncias cada año: 1.416 en promedio entre 2011 y 2014. Por su parte, las fiscalías de Guatemala y Honduras atendieron cantidades similares, 256 y 290 casos, respectivamente, en el período 2009-2015, en tanto que la cifra reportada por la Unidad Fiscal de Delitos de Corrupción de El Salvador fue de 20 denuncias anuales. A nivel general, Costa Rica tramitó 1,5 veces más asuntos que el resto de la región en su conjunto. Por último, no se puede decir que existe un patrón creciente o decreciente en las denuncias interpuestas ante las fiscalías

GRÁFICO 6.3
CENTROAMÉRICA

Tasas de crecimiento promedio anual de los presupuestos, las denuncias y el personal de las instituciones defensoras de los habitantes. CIRCA 2009-2015



a/ Por falta de información no se calculó el crecimiento de las denuncias en Panamá, ni el del personal en Nicaragua.
Fuente: Leiva, 2016, con datos de los presupuestos aprobados por los Congresos respectivos, informes de labores y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh.

CUADRO 6.24
COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS^{a/}

Presupuestos per cápita de las fiscalías anticorrupción.
2009-2015
(dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Costa Rica ^{b/}	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción					0,01	0,01	0,01	0,01
Guatemala	Fiscalía contra la Corrupción	0,04	0,05	0,04	0,05	0,06	0,08	0,07	0,06
Honduras ^{c/}	Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (FETCCOP)	0,08	0,11	0,12	0,14	0,13	0,13	0,11	0,12

a/ No hay datos disponibles para Panamá, Nicaragua y El Salvador.
b/ Los datos de Costa Rica excluyen el pago de salarios.
c/ La FETCCOP fue creada en 2015 por la Fiscalía General de la República. Antes existía la Fiscalía Especial de Lucha contra la Corrupción.

Fuente: Leiva, 2016, con datos suministrados por los respectivos ministerios públicos o fiscalías. Los datos de población provienen de la Cepal.

centroamericanas (gráfico 6.4). Si bien El Salvador, Guatemala y Honduras muestran tasas promedio positivas (incluso alta en el caso de Guatemala: 61%), ello se debe a grandes aumentos en algunos años, que compensan las caídas sufridas en otros. Así por ejemplo, Guatemala presenta reducciones en tres años (2011, 2013, 2014) y un notable incremento entre 2014 y 2015 (de 114 a 510 denuncias), que coincide con la tensa situación política vivida en ese lapso, y que genera un crecimiento anual positivo. Lo mismo sucedió en El Salvador y Honduras. La excepción es Costa Rica que, por efecto de las reducciones de 2013 y 2014, tiene una tasa de -17% (Leiva, 2016).

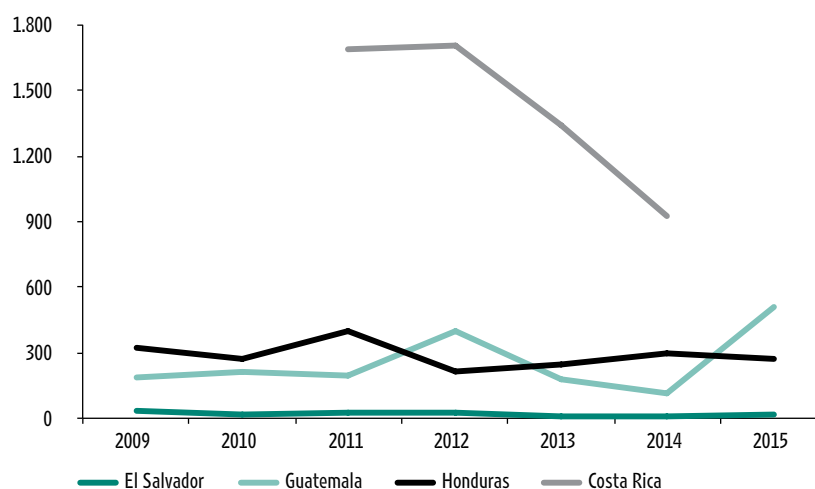
Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia

Las anteriores ediciones de este Informe han señalado la fragilidad de los Estados de derecho como uno de los grandes rezagos del proceso de democratización y fortalecimiento institucional de Centroamérica. De acuerdo con el Cuarto Informe, los principales problemas se relacionan con la independencia judicial, la limitada autonomía de los jueces por la inexistencia o debilidad de la carrera judicial, las restricciones presupuestarias, el bajo número de operadores judiciales y la lentitud de los procesos (PEN, 2011). Durante el período 2010-2013 se buscó fortalecer las capacidades de los sistemas de administración de justicia mediante el incremento de sus presupuestos y personal; sin embargo, este Informe no pudo constatar en qué medida ello resultó en un mejor desempeño de los países en este ámbito.

En toda la región los presupuestos de los poderes judiciales aumentaron en el período 2010-2015, pero en magnitudes distintas. En primer lugar están Costa Rica, Nicaragua y Panamá, con tasas de variación de entre 57% y 71%; en una posición intermedia se encuentran El Salvador y Guatemala, con 37% y 41%, respectivamente, y en último lugar se ubica Honduras, con un incremento de 10%. En términos per cápita en todos los países, con excepción de Honduras, los presupuestos crecieron con ritmos similares a los antes descritos, en propor-

GRÁFICO 6.4

COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

Denuncias recibidas por las fiscalías anticorrupción. CIRCA 2009-2015

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por los respectivos ministerios públicos o fiscalías

ciones que van desde 60% (Costa Rica) hasta 25% (Guatemala). En Honduras la expansión fue cercana a 0,4%, lo que indica que el presupuesto creció a una tasa menor que la población (cuadro 6.25)

En términos absolutos se observan grandes brechas regionales en el presupuesto asignado por habitante. Costa Rica fue el país que en 2015 (y durante el período) dedicó más recursos a su Poder Judicial, alrededor de 133 dólares por persona, mientras que en Honduras, Nicaragua y Guatemala los montos oscilaron entre 10 y 15 dólares. A nivel intermedio, Panamá destinó 30 dólares y El Salvador 41.

Asimismo, durante los últimos cuatro años en todos los países se incrementó la cantidad de jueces y defensores públicos, actores clave para asegurar una justicia pronta y cumplida. Los datos disponibles del período 2010-2013 muestran que Costa Rica es líder en esta materia, tanto en términos absolutos como per cápita. Honduras y Guatemala ocupan los lugares segundo y tercero, mientras que Panamá tiene la cifra más baja en términos absolutos. Al examinar el indicador de cantidad de habitantes por juez

se confirma la precariedad de los sistemas judiciales y cambia la posición relativa de los países. Así, Guatemala registra el valor más alto: 18.270 habitantes por juez en 2013, una proporción casi cuatro veces mayor que la de Costa Rica. Nicaragua y Panamá también muestran cantidades muy altas de habitantes por juez (cuadro 6.26).

Con información de tres países –dado que no se dispuso de información para El Salvador, Honduras y Nicaragua– es posible afirmar que la gestión de los funcionarios judiciales se ve afectada no solo por la ausencia de carrera judicial, sino también por la inestabilidad en el empleo. Así lo evidencia la relación entre la cantidad de jueces nombrados en propiedad y los interinos, que muestra una tendencia creciente en detrimento de los segundos en todos los países analizados. En Costa Rica los jueces en propiedad pasaron de 807 en 2009 a 856 en 2013, mientras que el número de interinos se elevó de 136 a 314, lo cual significa que el peso relativo del personal en esa condición más que se duplicó, al pasar de 16,8% a 36,7%. Aunque en este país sí existe carrera judicial, los jueces interinos están fuera de ella, por lo que sus

CUADRO 6.25

CENTROAMÉRICA

Presupuesto del Poder Judicial^{a/}, total y por habitante.

2010-2015

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2010-2015 (porcentajes)
Total (millones de dólares)^{b/}							
Costa Rica ^{c/}	388,2	456,8	511,5	553,7	577,4	662,4	70,6
El Salvador	193,2	208,1	226,9	244,4	254,2	264,8	37,1
Guatemala	135,1	142,9	167,7	187,1	190,1	191,2	41,5
Honduras	79,2	84,1	90,0	89,4	90,5	87,4	10,4
Nicaragua	58,0	63,6	71,6	76,9	85,6	91,1	57,1
Panamá	74,2	84,4	106,8	108,2	105,0	120,3	62,2
Por habitante (dólares)							
Costa Rica	83,2	96,5	106,6	113,9	117,4	133,1	60,0
El Salvador	31,1	33,3	36,1	38,6	39,9	41,4	33,1
Guatemala	9,4	9,7	11,1	12,1	12,0	11,8	25,5
Honduras	10,4	10,8	11,4	11,1	11,0	10,4	0,4
Nicaragua	10,0	10,8	12,0	12,7	13,9	14,6	46,4
Panamá	20,2	22,6	28,1	28,0	26,7	30,2	49,4

a/ Instituciones analizadas: en Costa Rica y Honduras: Poder Judicial; en Nicaragua: Corte Suprema de Justicia; en El Salvador y Panamá: Órgano Judicial, y en Guatemala: Organismo Judicial.

b/ Todos los presupuestos comprenden las partidas destinadas a la administración del Poder Judicial. En algunos países se incluyen también partidas para órganos de apoyo como los siguientes: Costa Rica: Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Medicatura Forense (adscrita al OIJ), Departamento de Atención de Víctimas y Testigos y las pensiones de los ex empleados del Poder Judicial; El Salvador: Instituto de Medicina Legal; Honduras: Dirección Nacional de Defensa Pública, Dirección de Contraloría del Notariado; Nicaragua: Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Programa de Inscripciones y Certificaciones; Panamá: Dirección de Escuela Judicial, Instituto de Defensoría de Oficio, Departamento de Asistencia Legal Gratuita para Víctimas del Delito.

c/ Para efectos de comparación entre los países, del presupuesto del Poder Judicial de Costa Rica se excluyó la partida correspondiente al Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de los países, tipo de cambio del Consejo Monetario Centroamericano y datos de población de Cepal.

CUADRO 6.26

CENTROAMÉRICA

Cantidad de jueces y habitantes por juez. 2010-2013

País	2010		2011		2012		2013	
	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez
Costa Rica	1.110	4.085	1.139	4.032	1.168	3.983	1.212	3.889
El Salvador ^{a/}	652	9.483	680	9.138	680	9.190	680	9.251
Guatemala	661	21.727	751	19.592	806	18.701	845	18.270
Honduras ^{a/}	736	10.932	762	10.781	822	10.201	874	9.788
Nicaragua	403	14.431	749	8.006	389	15.607	389	15.769
Panamá ^{a/}	282	12.985	295	12.623	312	12.139	315	12.225

a/ El dato incluye jueces y magistrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de estadísticas judiciales del Informe Estado de la Región.

nombramientos están sujetos a los vaivenes administrativos y políticos del sistema. En Guatemala se observa una situación similar, pues la cantidad de jueces en propiedad aumentó de 676 en 2009 a 842 en 2014, pero la de interinos se duplicó, al pasar de 32 a 65, y del 4,7% al 7,7% del total. Solo en Panamá el incremento en el interinazgo fue leve, de 47 en 2009 a 51 en 2013 (de 25,4% a 27,1%). Los jueces en propiedad en Panamá, al igual que en Costa Rica, también tuvieron un crecimiento modesto, de 185 a 192.

La cantidad de defensores públicos es otro elemento importante para analizar las capacidades de los sistemas de administración de justicia. Aunque no se contó con información para El Salvador y Nicaragua, puede reportarse la existencia de una importante brecha entre Costa Rica (un defensor por cada 12.371 habitantes) y los demás países (entre 22.627 en El Salvador y 31.803 en Honduras).

Disminuye la cantidad de casos, excepto en materia penal

Durante el período 2010-2013 disminuyó el total de casos ingresados a los sistemas de administración de justicia en toda la región, excepto en El Salvador y Honduras. Llama la atención que el indicador de Costa Rica es entre 2,6 y 4 veces superior al de los demás países, que son mucho más grandes y poblados; esto da cuenta de una mayor judicialización de los conflictos, pero también de un acceso más amplio al sistema. La excepción es Guatemala, cuya diferencia con respecto a Costa Rica es mucho menor, de tan solo un 29% (cuadro 6.27).

Según materias, entre 2011 y 2013 aumentó el volumen de casos nuevos en la jurisdicción penal en Nicaragua y Honduras, lo que, sobre todo en el caso hondureño, podría estar asociado a los niveles crecientes de violencia y criminalidad que ha tenido el Istmo en los últimos quince años, pero también evidencia los esfuerzos de los poderes judiciales para reducir la impunidad. En los demás países el ingreso de casos penales más bien presentó caídas en un rango de entre 7% y 26%. De las otras materias estudiadas, los casos civiles tienen un fuerte peso relativo en Costa Rica y Honduras, mientras que los de familia son particu-

CUADRO 6.27

CENTROAMÉRICA

Casos ingresados en primera instancia según materia. 2011 Y 2013

País	Casos		Cambio 2011-2013	
	2011	2013	Absoluto	Porcentual
Costa Rica	463.092	397.256	-65.836	-14,2
Penal	234.478	173.852	-60.626	-25,9
Civil	171.372	165.047	-6.325	-3,7
Laboral	30.533	30.361	-172	-0,6
Familia	26.709	27.996	1.287	4,8
El Salvador	101.228	107.049	5.821	5,8
Penal	32.442	28.530	-3.912	-12,1
Civil	18.439	24.443	6.004	32,6
Laboral	6.967	6.929	-38	-0,5
Familia	43.380	47.147	3.767	8,7
Guatemala	318.710	307.786	-10.924	-3,4
Penal	259.091	240.542	-18.549	-7,2
Civil	27.270	26.989	-281	-1,0
Laboral	10.138	12.715	2.577	25,4
Familia	22.211	27.540	5.329	24,0
Honduras	62.506	81.259	18.753	30,0
Penal	27.742	30.520	2.778	10,0
Civil	21.930	32.765	10.835	49,4
Laboral	3.252	3.678	426	13,1
Familia	9.582	14.296	4.714	49,2
Nicaragua	127.470	98.600	-28.870	-22,6
Penal	60.631	61.212	581	1,0
Civil	31.916	32.145	229	0,7
Laboral	4.832	5.243	411	8,5
Familia	30.091			
Panamá	122.484	110.262	-12.222	-10,0
Penal	62.109	51.596	-10.513	-16,9
Civil	28.050	27.728	-322	-1,1
Laboral	2.893	1.674	-1.219	-42,1
Familia	29.432	29.264	-168	-0,6

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

larmente importantes en El Salvador.

Las brechas son más claras al analizar la cantidad de casos ingresados por cada mil habitantes, que en Costa Rica llegó a ser, en 2013, hasta catorce veces mayor que en los demás países. Lo mismo sucede con el gasto judicial per cápita, el cual es entre dos y nueve veces mayor que en el resto del Istmo (gráfico 6.5). Entre 2009 y 2013 en Costa Rica aumentó significativamente el presupuesto del Poder Judicial y, a la vez, disminuyó la cantidad de asuntos nuevos por mil habitantes. En las demás naciones los casos ingresados oscilan entre 9 (El Salvador) y 34 (Panamá) por mil habitantes y durante el período considerado tendieron a des-

cender, al tiempo que los presupuestos per cápita crecieron poco.

Los datos sobre cantidad de casos resueltos muestran grandes disparidades. Costa Rica y Guatemala exhiben las cifras más altas en el recuento total, y la mayoría de los asuntos terminados corresponde a la materia penal. Esto último también ocurre en Panamá y Nicaragua, mientras que en El Salvador y Honduras la mayor parte de los casos resueltos tiene que ver con la materia de familia (cuadro 6.28).

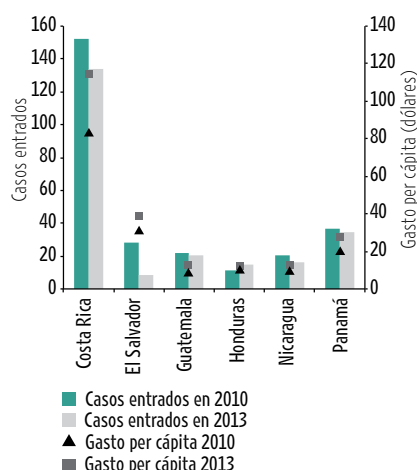
La relación entre casos terminados e ingresados da cuenta de que la aspiración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos aún no es una realidad en

GRÁFICO 6.5

CENTROAMÉRICA

Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita.

2010 Y 2013



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial y el Ministerio de Finanzas de cada país.

Centroamérica. A nivel regional existen tres situaciones. Por un lado están Guatemala y Nicaragua, donde esa relación es baja y se mantuvo relativamente estable durante el período 2009-2013. Por otro lado están Costa Rica y Panamá, donde los asuntos ingresados superaron a los terminados y las proporciones tendieron a mantenerse (con excepción de Panamá en el último año), lo cual indica que, en promedio, la cantidad de casos sin resolver (circulante) no varía entre un año y otro, pero en menor medida que en Guatemala y Nicaragua. Finalmente, en Honduras en la mayoría de los años y en El Salvador durante todo el período los casos resueltos superaron a los nuevos, señal de que se está logrando reducir el circulante (cuadro 6.29). De acuerdo con la información aportada por los sistemas judiciales de la región, en Guatemala y Nicaragua el mejor desempeño se da en el área penal. Para el último año de datos disponibles, todos los países, con excepción de los dos últimos mencionados, lograron proporciones de casos finalizados mayores al 100%: Costa Rica en las materias penal y laboral, Honduras en la penal, Panamá en la de familia y El

CUADRO 6.28

CENTROAMÉRICA

Cantidad de casos resueltos por materia. 2013

País	Penal	Civil	Laboral	Familia	Total
Costa Rica	186.542	76.006	35.052	26.645	324.245
El Salvador	31.084	34.792	7.894	46.868	120.638
Guatemala	147.865	12.942	7.446	6.546	174.799
Honduras	27.451	27.169	4.113	30.026	88.759
Nicaragua	36.123	11.456	1.254	15.487	64.320
Panamá	49.875	23.851	1.589	30.191	105.506

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

CUADRO 6.29

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de casos^{a/} ingresados y terminados en primera instancia. 2010-2014 (porcentajes)

País	Año	Tasa de crecimiento		Razón terminados/ingresados
		Ingresados	Terminados	
Costa Rica	2010			80,1
	2011	3,5	17,0	90,5
	2012	-15,5	-23,4	82,0
	2013	1,5	1,0	81,6
El Salvador	2011			152,7
	2012	13,5	-7,0	125,1
	2013	-6,8	-16,1	112,7
	2014	-5,4	-4,6	113,6
Guatemala	2011			56,8
	2012	-4,0	-0,5	58,9
	2013	0,6	-3,0	56,8
	2014	3,9	4,8	57,2
Honduras	2011			165,6
	2012	20,7	-25,9	101,7
	2013	7,7	15,7	109,2
	2014	-9,2	-40,5	71,5
Nicaragua ^{b/}	2010			52,7
	2011	7,6	-1,8	48,1
	2012	-22,8	-2,9	48,1
	2013	0,2	7,9	49,5
Panamá	2011			103,7
	2012	-18,1	-31,0	87,4
	2013	9,9	20,3	95,7
	2014	-9,0	-31,5	72,0

a/ Incluye las materias civil, penal, familiar y laboral.

b/ No se cuenta con datos para casos en materia de familia para 2012 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial de cada país.

Salvador en las cuatro categorías analizadas.

En materia constitucional, la población de Costa Rica es la que más acude a los tribunales a solicitar la protección o tutela de sus derechos. En 2013, la cantidad de casos por 100.000 habitantes de este país fue alrededor de diecisiete veces mayor que la de Nicaragua, donde este indicador registró la cifra más baja (cuadro 6.30). Las tasas de efectividad (casos ingresados/casos terminados) de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá fueron, en promedio, mayores al 95% en el período 2011-2014.

Producción legislativa: una primera aproximación

Las Asambleas Nacionales o Congresos de los países latinoamericanos han sido catalogados “como débiles, irrelevantes y obstruccionistas de la labor presidencial” (IDEA, 2009). En la historia reciente hay varios ejemplos de presidentes²¹ que, para hacer frente a crisis políticas, optaron por el denominado “autogolpe” de Estado, que consiste en disolver de manera inconstitucional el Congreso. No obstante lo anterior, en los regímenes democráticos los parlamentos cumplen una función tan trascendental como los presidentes (Morgenstern y Nacif, 2002). Desafortunadamente no existe información sistemática y de calidad sobre la labor legislativa en Centroamérica. Para el presente Informe se recopilieron por primera vez los datos de la producción normativa del período 2011-2015.

Como se aprecia en el cuadro 6.31, la producción legislativa en Centroamérica presenta disparidades, debido fundamentalmente a las atribuciones que posee cada Parlamento. Por ejemplo, el Congreso de Nicaragua otorga personerías jurídicas a instituciones como iglesias y asociaciones. Tanto este país como Panamá distinguen entre leyes y otros productos legislativos (como decretos, acuerdos y resoluciones), mientras en Honduras, Guatemala y El Salvador la categoría de decretos incluye tanto la creación de leyes como la promulgación de reformas, convenios y acuerdos internacionales. Esta situación hace que la información disponible no sea estrictamente comparable. Tomando esto en cuenta, los países con mayor producción legislativa durante el período 2011-2015 fueron El Salvador y Nicaragua, con 1.731

CUADRO 6.30

CENTROAMÉRICA

Casos ingresados en los tribunales constitucionales. 2011-2014 (por 100.000 habitantes)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2011	373,7	22,2	72,2	27,0	19,5	28,4
2012	339,6	22,5	64,7	31,1	19,4	27,8
2013	349,9	25,8	71,0	29,6	19,5	28,8
2014	310,1	26,1	78,5	33,4		31,2

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país y datos de población de Cepal.

CUADRO 6.31

CENTROAMÉRICA

Producción legislativa por país^{a/}. 2011-2015

País	2011	2012	2013	2014	2015 ^{b/}	Total
Costa Rica						
Leyes	105	89	90	84	54	422
El Salvador						
Decretos	398	365	346	316	306	1.731
Guatemala						
Decretos	51	50	28	52	32	213
Decretos	37	34	19	22	14	126
Acuerdos	14	16	9	30	18	87
Honduras						
Decretos	69	48	63	35	46	261
Nicaragua						
Decretos	515	356	318	363	140	1.692
Decretos	488	306	295	325	130	1.544
Leyes	27	50	23	38	10	148
Panamá						
Decreto	147	133	191	148	76	695
Decreto	1	0	1	0	0	2
Leyes	82	89	136	40	76	423
Resoluciones	64	44	54	108	0	270

a/ Se incluye la producción de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos según las clasificaciones que utiliza cada Congreso, las cuales no son homogéneas. En Guatemala, Honduras y El Salvador la producción de nuevas leyes está catalogada dentro de la categoría “decretos”.

b/ Los datos de 2015, con excepción de Costa Rica, son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con información de los Congresos de cada país.

y 1.692 instrumentos aprobados, respectivamente. Les siguen Panamá con 695, Costa Rica con 422, Honduras con 261 y Guatemala con 213.

La producción de 2014 se clasificó de acuerdo con el contenido de las leyes, decretos y resoluciones emitidas. En total se identificaron dieciséis temas²², que incluyen

desde salud y educación hasta donaciones y otorgamiento de personerías jurídicas. Los datos recabados evidencian una clara concentración en los asuntos económicos y de relaciones internacionales. El primero representa cerca de una quinta parte del total a nivel regional y aún más en Panamá y El Salvador; en este último país concentra

el 40,9% (cuadro 6.32). El segundo abarca el 10% de la producción regional, pero en Costa Rica y El Salvador asciende a 12,7% y 14,5%. Además hay otras particularidades interesantes. En Honduras y Guatemala los temas de justicia y seguridad tienen un peso mayor que en el resto del Istmo, en Panamá destacan la salud, la infraestructura y el transporte, y en Honduras los asuntos sociales distintos a salud y educación (pobreza, migraciones, cuido, vivienda). Finalmente cabe destacar que en Costa Rica alrededor de una cuarta parte de la producción legislativa corresponde a donaciones de terrenos e inmuebles, asunto que en la mayoría de los otros países no compete al Congreso, lo que evidencia cierta dispersión en un asunto administrativo que podría ser resuelto por otra instancia y además también puede estar asociado a dinámicas políticas que, por este medio, buscan responder a intereses y necesidades de grupos y sectores específicos. Una situación similar se presenta en Nicaragua con el otorgamiento de personerías jurídicas.

Convivencia ciudadana

El tercer y último eje de análisis de este capítulo se refiere a la calidad de la convivencia ciudadana, en los ámbitos de la seguridad, la participación y el apoyo a la democracia. Así pues, se indaga si en Centroamérica esa convivencia ocurre en un marco de respeto a los derechos y la dignidad de las personas, si la ciudadanía

tiene una fuerte adhesión a la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos de interés para la colectividad. Asimismo, el capítulo aporta información para valorar en qué medida las y los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública. El principal hallazgo del estudio en estas áreas es un preocupante deterioro de la convivencia pacífica, que erosiona la frágil estabilidad democrática de la región.

Violencia y criminalidad

Esta sección aborda los temas de la violencia y la criminalidad, dos fenómenos que, a ojos de los mismos centroamericanos, se han convertido en el principal problema de la región y que, si bien son generalizados, se concentran sobre todo en los tres países del llamado Triángulo Norte –Guatemala, El Salvador y Honduras– y en ciertos espacios subnacionales. El primer apartado se dedica a los homicidios y el segundo a otras formas de violencia, como los accidentes de tránsito, la violencia intrafamiliar y los asaltos. En la sección final se explora la dinámica de algunos factores asociados a la criminalidad, como el narcotráfico, las pandillas, el acceso a armas y la debilidad de las instituciones, en especial las judiciales.

Violencia homicida perturba la convivencia pacífica en la región

Según las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad Vanderbilt, entre 2004 y 2014 la criminalidad ha sido señalada de forma recurrente como el principal problema de Centroamérica. Ya en entregas anteriores este Informe ha alertado sobre la amenaza que esto representa para la convivencia democrática, no solo porque quebranta el principio básico del respeto a la vida entre los habitantes de una comunidad, sino además porque algunas de las soluciones que se plantean atentan contra los derechos ciudadanos. En 2010 el Banco Mundial estimó que los costos derivados del crimen y la violencia representaron un 7,7% del PIB como promedio regional, pero en tres países (El Salvador, Nicaragua y Honduras) alcanzaron cerca del 10%. Los efectos del crimen y la violencia se trasladan así a la productividad, la inversión y el crecimiento económico (Banco Mundial, 2011).

Los factores más comunes asociados a la inseguridad y la violencia en el Istmo son la desigualdad, el narcotráfico y las pandillas. Sin embargo, no existen suficientes datos para establecer una causalidad directa entre ellos. Por ejemplo, Wilkinson (2004) vincula la desigualdad con la desconfianza y el menoscabo de la vida en comunidad, lo que a su vez se traduce en mayores grados de hostilidad. El fenómeno de la violencia en

CUADRO 6.32

CENTROAMÉRICA

Producción legislativa, según temas de las leyes, decretos y resoluciones. 2014
(porcentajes)

Tema	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Salud	5,9	2,3	1,8	4,7	3,3	10,3	4,2
Economía	15,7	40,9	12,7	16,3	5,1	24,8	21,0
Infraestructura y transportes	6,9	2,0	5,5	2,3	2,3	10,3	3,9
Políticas sociales	5,9	4,1	0,0	11,6	0,3	3,4	2,9
Justicia y seguridad	3,9	6,4	16,4	25,6	2,3	2,1	5,4
Relaciones internacionales	12,7	14,5	1,8	2,3	9,9	2,8	10,0
Donaciones	25,5	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3
Personerías jurídicas	0,0	0,0	0,0	0,0	63,9	0,0	23,2
Total^{a/}	76,5	73,0	38,2	62,8	87,0	53,8	73,7

a/ El total no suma 100 debido a que se reportan únicamente los principales temas.

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos aprobados por los Congresos.

Centroamérica es alarmante; los 17.672 homicidios ocurridos en 2012 dieron lugar a una tasa de 40 casos por 100.000 habitantes y convirtieron a la región en la más violenta del mundo entre aquellas que no están en guerra (gráfico 6.6).

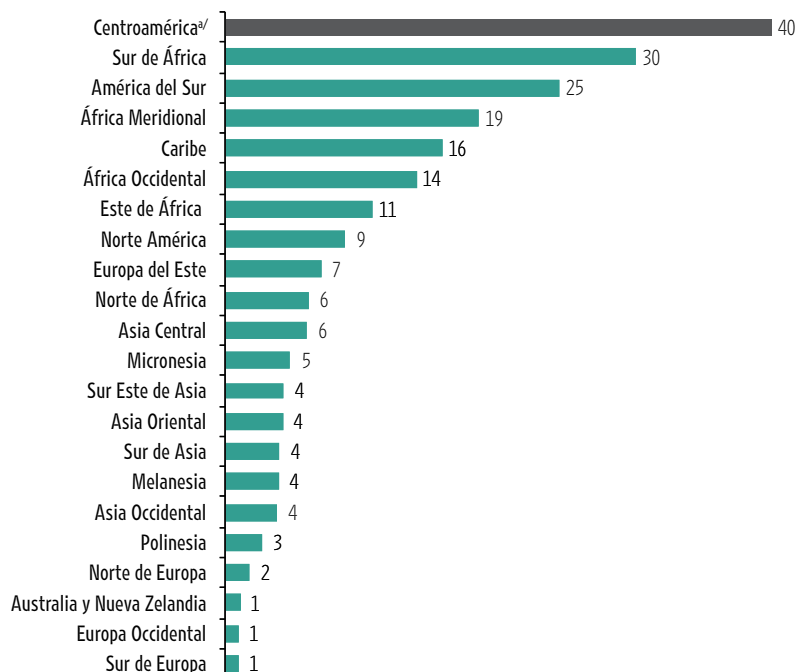
El 2011 fue el año con mayor violencia homicida en la región en lo que va del siglo XXI, con una tasa regional de 43,7 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, en el último trienio la tasa regional disminuyó de modo sistemático, de 38,3 en 2012, a 35,1 en 2013 y 32,5 en 2014. Entre 2012 y 2013 el descenso se dio en todos los países y fue significativo en Honduras (de 85,5 a 75,2) y El Salvador (de 45,2 a 39,6). No obstante, solo Honduras siguió esta tendencia, hasta alcanzar una tasa de 66 en 2014, mientras que El Salvador experimentó un aumento considerable, al registrar 61 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ello podría deberse a la ruptura de una tregua acordada entre las pandillas de ese país. Además, este dato no refleja la escalada de violencia ocurrida en El Salvador en 2015, que incluso puso en jaque el servicio de transporte público²³. Por su parte, Guatemala y Belice tuvieron tasas similares, de 31 y 35, respectivamente, en 2014. En el mismo año Panamá, Costa Rica y Nicaragua registraron tasas de homicidios bastante menores, de 15, 10 y 9, respectivamente. En estos países la tendencia entre 2011 y 2014 fue de reducción sostenida en Panamá y Nicaragua, y de caída y luego retorno a niveles similares a los anteriores en Costa Rica (gráfico 6.7).

La tasa de homicidios a nivel nacional esconde grandes asimetrías a lo interno de los países, por lo que el análisis de las diferencias subnacionales contribuye a entender mejor el fenómeno. Por ejemplo en Guatemala se observan dos zonas, una violenta al oriente, norte y sur, con tasas cercanas a 60 homicidios por 100.000 habitantes, y otra más pacífica en el altiplano occidental, habitada mayoritariamente por población indígena, con tasas de entre 15 y 9, similares a las de los países menos violentos de la región. En 2013, los departamentos con menor cantidad de homicidios fueron Sololá y Totonicapán, con tasas menores a 20. En el extremo opuesto, los cuatro departamentos más violentos fueron Zacapa,

GRÁFICO 6.6

REGIONES DEL MUNDO

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2012

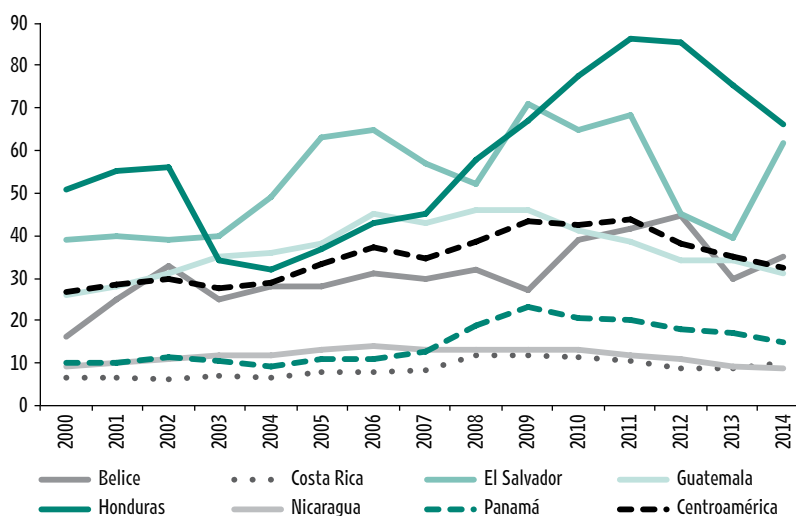


a/ Aunque Onudd incluye a México como parte de Centroamérica, aquí se considera como parte de Norteamérica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mendoza, 2015, con datos de homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd).

GRÁFICO 6.7

CENTROAMÉRICA

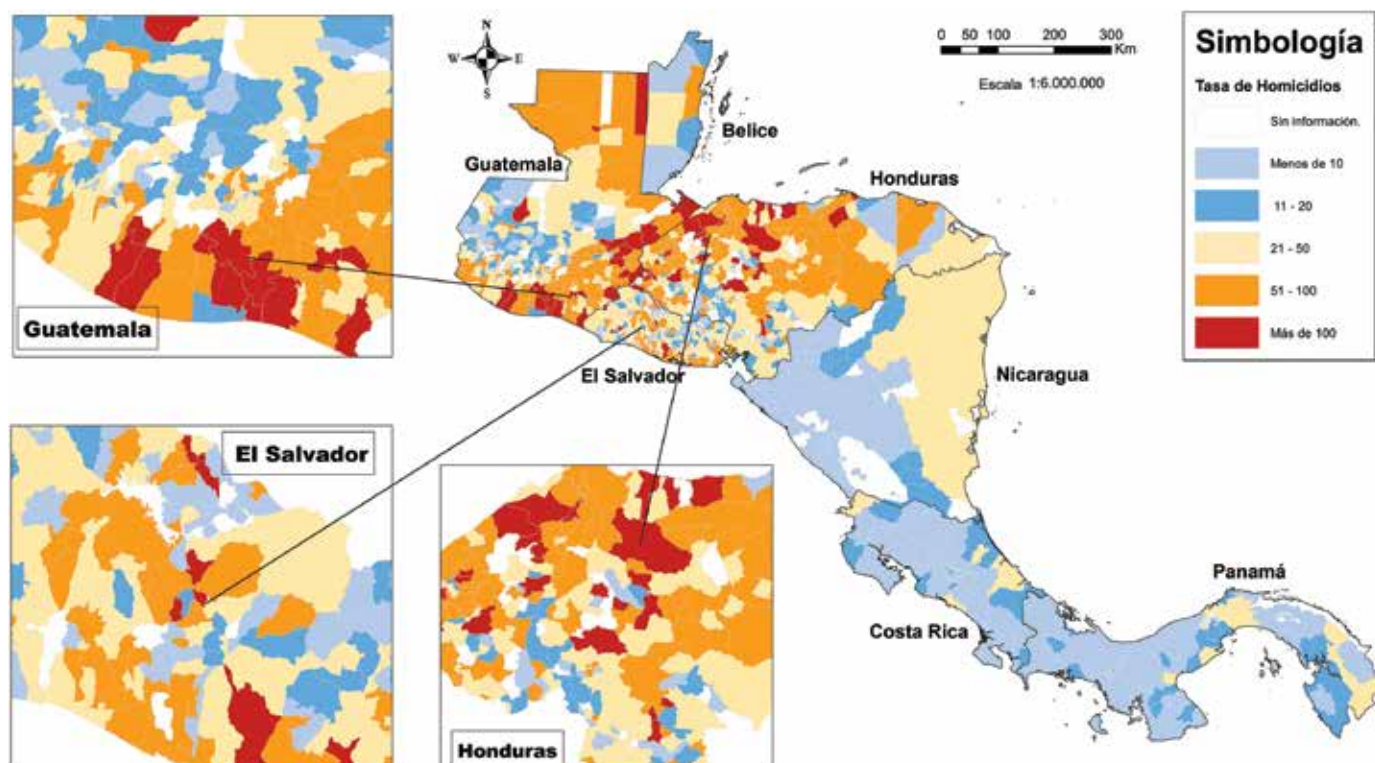
Tasas anuales de homicidios. 2000-2014
(por 100.000 habitantes)

Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos policiales o judiciales de cada país y el Banco Mundial.

MAPA 6.3

CENTROAMÉRICA

Violencia homicida a nivel de municipio o cantón. 2013^{a/}
(tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes)



a/ Los datos de Nicaragua y Belice corresponden al nivel departamental, ya que no está disponible la información a nivel municipal para el año considerado (2013).

Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos judiciales o policiales de cada país.

Escuintla, Chiquimula e Izabal, con tasas superiores a 100.

Tal como ilustra el mapa 6.3, todos los departamentos de El Salvador son violentos, pero comparativamente Cuscatlán, La Paz y Cabañas lo son aun más. Honduras también presenta altas tasas de homicidios en su territorio, sobre todo en Cortés y Atlántida, donde superan los 100 casos por 100.000 habitantes. En Nicaragua casi todos los departamentos son pacíficos, e incluso están dentro de los estándares internacionales, es decir, con tasas de un solo dígito. Los que más se alejan de ese logro también son contiguos: la Región Autónoma del Atlántico

Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Costa Rica es una nación pacífica en todas sus provincias, excepto en Limón, donde la tasa está por encima de 20, y en menor medida en San José, donde apenas sobrepasa los 10 homicidios. Panamá, al igual que Guatemala, muestra grandes contrastes entre zonas: Colón, Panamá y Darién son los departamentos más violentos, mientras que en las comarcas indígenas la tasa es nula. A nivel general, son preocupantes los municipios o cantones centroamericanos con tasas superiores a 45. En cuanto al perfil de las víctimas, estas suelen ser hombres jóvenes, de entre 15 y

35 años (Mendoza, 2015).

Además de los homicidios, interesa conocer las percepciones de las personas sobre la seguridad ciudadana y la victimización. Para ello se utiliza información de las encuestas de Lapop. El primer hallazgo es que en 2014 la victimización en Centroamérica alcanzó al 15% de la población, con diferencias entre zonas urbanas (18%) y rurales (11%). Las víctimas de algún delito en los doce meses previos a la encuesta fueron principalmente los hombres: 17% versus 13% entre las mujeres (Mendoza, 2015).

Según los datos disponibles, la victimización está asociada a la percepción sobre

el principal problema de la sociedad (*top of mind*). A nivel regional, un 39% de las personas que fueron víctimas de algún delito manifestó que la delincuencia, la inseguridad, la violencia, las pandillas o el narcotráfico son los problemas más graves que enfrentan los países. La victimización también podría explicar la permisividad de políticas de “mano dura”, toda vez que un 44% de las víctimas toleraría que en ocasiones las autoridades actuaran al margen de la ley, porcentaje que baja a 33% entre las personas no victimizadas.

Un 35% de la población urbana y un 24% de la rural han limitado sus lugares de compra por temor y lo mismo ha sucedido con los centros de recreación (34% en áreas urbanas y 21% en las rurales). Un 15% de los residentes urbanos ha sentido la necesidad de cambiarse de barrio o colonia a causa de la delincuencia, porcentaje que baja a 8 en las zonas rurales. Por la misma razón ha tenido que cambiar de trabajo, un 5% de la población, tanto la urbana como la rural. Además resalta que los hombres son más propensos a tener un arma como medida de protección (49%) que las mujeres (28%). En Guatemala sobresale la práctica de los pueblos indígenas de organizarse contra la delincuencia (63%)²⁴. Entre las personas entrevistadas a nivel regional existe un amplio consenso sobre la conveniencia de enfrentar este problema con programas de prevención (el 93% está muy o algo de acuerdo). El 87% concuerda en la necesidad de aplicar leyes más severas, mientras que solo el 55% cree que la respuesta es contratar seguridad privada (Mendoza, 2015).

Otras formas de violencia características en las sociedades centroamericanas

En Centroamérica la violencia no solo se refleja en la alta incidencia de los homicidios, sino también en otras causas de muerte y actos violentos. En este sentido destacan los accidentes de tránsito, sobre todo en El Salvador, Belice, Costa Rica y Panamá (cuadro 6.33). En torno a la violencia intrafamiliar, un 8% de la población está de acuerdo en que el hombre agrede a su esposa por infidelidad y un 28% acepta los golpes como manera de corregir y educar a los hijos²⁵. Con res-

CUADRO 6.33

CENTROAMÉRICA

Accidentes de tránsito, suicidios y lesiones autoinfligidas. 2012
(por 100.000 habitantes)

País	Accidentes de tránsito	Suicidios y lesiones autoinfligidas
Belice	18,5	5,6
Costa Rica	14,0	6,3
El Salvador	21,7	13,1
Guatemala	7,8	3,4
Honduras	7,3	9,4
Nicaragua	7,2	8,1
Panamá	14,0	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos de OPS, 2015.

pecto al *ethos* de la ciudadanía, un 33% aprueba que un individuo mate al violador de su hija, un 22% que se elimine a una persona que mantiene aterrorizada a la comunidad y un 33% que la policía torture a un sospechoso para obtener información. Sin embargo, solo un 17% suscribe el concepto de “limpieza social”.

Otra manifestación de inseguridad y violencia es el incremento de los secuestros, que afectan el patrimonio y el bienestar de las personas, las empresas y la sociedad en general. En 2011 las tasas de raptos fueron mayores en Guatemala (0,84 por 100.000 habitantes), Panamá (0,70) y Honduras (0,58), en tanto que las más bajas correspondieron a Costa Rica (0,26) y Nicaragua (0,12). En 2013 –en los países para los que se tiene información– los datos mostraron la persistencia del problema, con un agravamiento en Honduras (0,60) y una reducción significativa en Guatemala (0,33; PEN, 2014).

El estudio *Crimen y violencia en Centroamérica* (Banco Mundial, 2011) identificó que los disparadores del crimen y la violencia en la región son: i) el tráfico de drogas, ii) la violencia juvenil y las pandillas, iii) la masiva disponibilidad de armas y iv) la debilidad de los sistemas de administración de justicia (recuadro 6.5). Además determinó que, entre estos factores, el narcotráfico es el único que provee una explicación sólida a la reciente escalada de violencia²⁶, debido a que contribuye a incrementar la circulación

de armas y profundiza la fragilidad de las instituciones judiciales, mediante la corrupción. Asimismo, el estudio subrayó la importancia de abordar el crimen y la violencia como temas asociados al desarrollo, debido a sus efectos en el bienestar humano, el crecimiento económico y el progreso social. Ante este panorama, destacó que los países de la región han invertido poco en prevención, lo que, aunado a la ineficiencia que las políticas de “mano dura” empleadas para combatir el problema, han impedido frenarlo, tal como lo demuestra el involucramiento de las policías locales con estructuras del crimen organizado (Banco Mundial, 2011).

Participación ciudadana

La convivencia en democracia implica que los ciudadanos hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública. En un contexto como el centroamericano, para enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad la ciudadanía puede optar por un mayor involucramiento en los asuntos públicos y la búsqueda de soluciones a ese u otros problemas colectivos. En ediciones anteriores de este Informe la participación ciudadana ha sido definida como “los modos en que las personas intervienen en la vida pública y ejercen sus derechos frente a gobernantes y gobernados” (PEN, 2011). A partir de estas nociones, en esta sección se identifican los principales mecanismos de participación no electoral utilizados en la región durante

RECUADRO 6.5

Narcotráfico, pandillas, acceso a armas y debilidades institucionales impiden reducir la violencia y la criminalidad

Para entender la complejidad de la problemática asociada al narcotráfico en Centroamérica, es importante tener en cuenta que la región está atravesada por las principales rutas entre los países productores y los grandes mercados de consumo. La escalada de los precios al mayoreo de un kilogramo de cocaína conforme transita desde Colombia (1.000 dólares) hacia Estados Unidos (30.500 dólares) evidencia el impacto económico del tráfico y el costo de las redes vinculadas a él. En el mercado al por menor estadounidense, el precio de la droga puede superar los 100.000 dólares por kilogramo. El problema se agrava si se considera que parte de la droga se queda en los países de tránsito como forma de pago de servicios tales como acceso a pistas aéreas, transporte, almacenaje y distribución, lo que incentiva el consumo local.

La presencia de violencia juvenil²⁷ y pandillas está relacionada con dinámicas similares que ocurren en barrios marginales de Estados Unidos y que han sido

replicadas en la región por algunos de sus integrantes deportados desde ese país. Se estima que en Centroamérica existen cerca de novecientas pandillas o "maras" en las que están involucradas cerca de 70.000 personas, en su mayoría jóvenes. Honduras tiene la mayor cantidad de integrantes en estos grupos, mientras que Guatemala es el que tiene la cantidad más alta de pandillas, pero es en El Salvador donde su densidad poblacional las hace más notorias. En estas tres naciones los delitos de las "maras" incluyen extorsiones a pequeños comerciantes y conductores de autobuses, asaltos a pasajeros de buses y taxis y participación en casos de violencia extrema, lo que incrementa el temor de la población (Muggah y Stevenson, 2008). Cabe destacar que algunas de las actividades de las pandillas se entrelazan con el tráfico internacional de drogas.

Por otra parte, se estima que en Centroamérica circulan más de tres millones de armas de fuego, de las cuales menos de la tercera parte está legalmente registrada. En alrededor del 80% de las muertes

violentas y el 10% de los robos a mano armada que ocurren en El Salvador y Guatemala se utiliza este tipo de armamento. La disponibilidad de armas en la región podría estar relacionada con dos factores: los excedentes generados por los conflictos bélicos que sufrieron varios países y la presencia del narcotráfico, que las utiliza para proteger sus territorios, intimidar a los clientes y a la competencia, instalar nuevas bandas encargadas de las cadenas de distribución, mantener la disciplina interna y ejecutar a los delatores.

La operación del narcotráfico y el crimen organizado evidencia la crónica debilidad institucional de los Estados, incluida la administración de justicia, sobre la cual se han denunciado casos de corrupción vinculados a esos actores ilegales. Ello ha contribuido a la pérdida de confianza de la población, tanto en el sistema judicial como en la policía.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2011.

la última década y se analizan sus posibles factores explicativos.

Debilidades en los mecanismos institucionales limitan la participación ciudadana

Los países centroamericanos muestran una gran diversidad en los instrumentos normativos que propician la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por ejemplo, en Costa Rica existen la figura del plebiscito revocatorio de mandato a escala municipal y la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa. En El Salvador, los gobiernos civiles electos a partir de 1998 aprobaron una serie de regulaciones enfocadas en la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación ciudadana, mediante reformas a la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

de El Salvador, la Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, la Estrategia Nacional del Desarrollo Local y el Código Municipal (Calderón, 2011). En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad validó las consultas comunitarias sobre la construcción de proyectos de minería e indicó que su resultado debe ser vinculante para la municipalidad correspondiente. Esta resolución se originó en la consulta realizada en noviembre de 2012 en el municipio de la Villa de Mataquescuintla, departamento de Jalapa (Anaya, 2013), en el contexto de un intenso movimiento de reivindicación organizado en torno a la Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales, la cual postulaba que su acción era parte de una "nueva forma de construir democracia participativa" (Van de Sandt, 2009). La Constitución guatemalteca reconoce

el derecho y el deber ciudadanos de participar en la definición de las políticas públicas. Otras normas que facilitan la consulta y la participación en ese país son la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Código Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas.

En 2013 Honduras aprobó la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, después de la controversia que generó el intento del expresidente Zelaya por llevar a cabo un referendo y que motivó el golpe de Estado de 2009. Otro instrumento relevante es la Ley Marco de las Políticas Públicas en Materia Social, en cuya implementación se contempla la participación de la sociedad civil. En Nicaragua la Ley de Participación Ciudadana, n° 475, promulgada en 2003, ha tratado de recoger una parte de las experiencias de involucramiento de las comunidades en la gestión

pública que se han dado en los ámbitos local, departamental, regional y nacional. La Ley también regula la iniciativa ciudadana en materia legislativa y la fija como norma para los consejos regionales y municipales. Sin embargo, desde el inicio de su mandato en 2007, el presidente Ortega construyó un sistema paralelo al establecido, el cual fue avalado en enero de 2008 por una resolución de la Corte Suprema de Justicia, que reconoció el derecho del Ejecutivo a emitir decretos sobre participación ciudadana que contribuyan al buen desempeño de su gobierno. La Ley del Régimen Presupuestario Municipal establece la consulta obligatoria del presupuesto municipal a la ciudadanía.

En Panamá también existen normas en esta materia, como la Ley General de Ambiente y las leyes comarcales, que aseguran la participación de las comunidades indígenas, aunque existen denuncias por su no aplicación (OACNUDH, 2011). Además en 2008 se creó el Consejo de la Concertación para el Desarrollo, como la instancia de consulta responsable de verificar los avances en el cumplimiento de los acuerdos y metas surgidos del referendo realizado en 2006, para decidir la ampliación del Canal.

Otro tema de interés en este análisis es la participación de los pueblos indígenas en los asuntos públicos, un derecho contemplado en el Convenio 169 de la OIT, pero que no necesariamente se cumple en la región. En Costa Rica no existe un marco jurídico que regule los procesos de consulta con pueblos indígenas. De igual manera, en El Salvador la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas, de la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), ha recomendado “establecer un mecanismo nacional de consulta con los pueblos indígenas para cualesquiera programas, proyectos, políticas públicas, decisiones administrativas y todas aquellas acciones que les puedan afectar” ya que constitucionalmente ni siquiera se reconoce la existencia de estos pueblos, por lo que la institucionalidad carece de políticas específicas para ellos (OACNUDH, 2011). Guatemala tampoco cuenta con legislación interna a este respecto. La situación se repite en

Honduras, aunque se aprobó la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (Sedinafroh) mediante el decreto 203-2010, que busca asegurar la participación plena de estas comunidades en la vida nacional (OACNUDH, 2011). En Nicaragua está en marcha la discusión de un proyecto de ley sobre asuntos indígenas, que al cierre de edición de este Informe no había terminado. Existen el “Estatuto de autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua” y el “Régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la costa atlántica de Nicaragua y los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz”. En esta última ley se ordena la titulación y demarcación de territorios indígenas y se establece que el diálogo y la concertación son los mecanismos para resolver conflictos y lograr acuerdos entre las partes involucradas. En Panamá se han presentado conflictos liderados por las comunidades indígenas, que reclaman su derecho a ser consultados sobre los proyectos de minería que se pretende desarrollar en sus territorios (Alpizar, 2015).

Factores explicativos de la baja participación ciudadana

En esta sección se analiza la participación ciudadana que se ejerce en los espacios que provee el sistema democrático y las posibles explicaciones de las tendencias observadas. Para ello se toman datos de las encuestas bienales realizadas por Lapop entre 2004 y 2012. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede darse en espacios institucionales, como el municipal, el legislativo y el ejecutivo, y otros no institucionales, como las acciones colectivas. En el primer caso se buscó conocer la proporción de personas que alguna vez han buscado la cooperación de un funcionario u oficina de gobierno para resolver un problema. La participación se consideró “legislativa” cuando se solicitó ayuda a un diputado de la Asamblea Legislativa, “municipal” cuando se trató de una autoridad local (alcalde o regidor) y “ejecutiva” cuando se acudió a un ministerio, secretaría u otra dependencia estatal. Luego se comparó la magnitud de

la participación en cada modalidad y su evolución en años recientes.

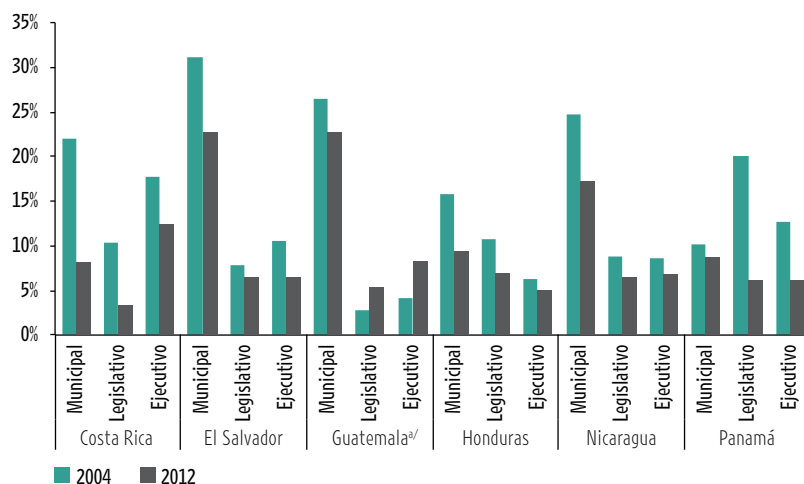
Desde la perspectiva antes descrita, los datos de 2012 permiten distinguir tres bloques. El primero está formado por El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que destacan por una participación mayor en las instancias municipales (entre 18% y 23%) y bastante menor en los espacios legislativo y ejecutivo (de 5% a 9%). El segundo bloque agrupa a Honduras y Panamá, que también tienen una participación mayor a nivel municipal, pero además se caracterizan por mostrar cifras menores al 10% en las tres instancias. Por último, la particularidad de Costa Rica se debe a una mayor participación en el ámbito ejecutivo, seguido por el municipal y finalmente por el legislativo, con niveles que varían entre 4% y 13% (gráfico 6.8). En términos de tendencia se observa que entre 2004 y 2012 hubo una disminución en todos los países y espacios (con excepción de los niveles legislativo y ejecutivo en Guatemala), pero sobre todo en el municipal en Costa Rica y el legislativo en Panamá (con caídas cercanas a catorce puntos porcentuales en ambos casos).

En vista de estos resultados, que evidencian mayor participación a nivel municipal, se exploró en detalle la dinámica en este espacio y se identificaron dos formas de participación. La primera, más directa y utilitaria, es el planteamiento de una petición específica a las autoridades locales. Esta modalidad la emplea una minoría de ciudadanos, con proporciones que varían entre 6% en Panamá y 16% en El Salvador. Además, la tendencia entre 2004 y 2012 fue decreciente, pues si bien no hubo una caída sistemática, al final del período todos los países mostraron una participación menor que al inicio, excepto El Salvador, que registró un leve aumento (cuadro 6.34).

La segunda modalidad, más indirecta, es la asistencia a un cabildo abierto o sesión municipal. En este espacio la participación sigue siendo minoritaria, incluso inferior, en la mayoría de los países, que en el planteamiento de peticiones (cuadro 6.35). En 2012 Guatemala y Honduras fueron los países donde más se registró este tipo de participación, con 15,0% y 13,5%, respectivamente. El

GRÁFICO 6.8

CENTROAMÉRICA

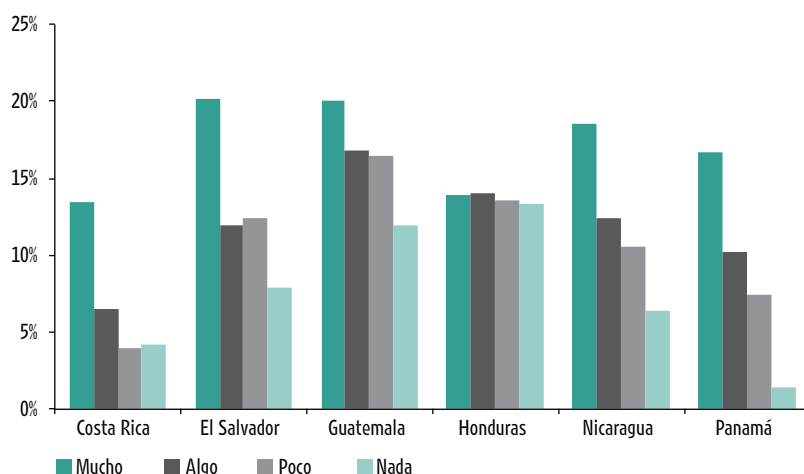
Participación ciudadana, según espacio institucional. 2004 Y 2012

a/ En el caso de Guatemala, la encuesta de 2004 no incluyó las categorías de ejecutivo y municipal, por lo que los datos que se presentan corresponden a los resultados de 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de Lapop 2004-2012.

GRÁFICO 6.9

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han participado en una sesión municipal, según interés en la política. 2012

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

Salvador (11,5%) y Nicaragua (10,5%) se ubicaron en un nivel intermedio, y los valores más bajos correspondieron a Panamá (5,6%) y Costa Rica (5,1%). Además, al comparar los datos de 2004 con los de 2012 se observa una disminución en todos los casos.

Una de las razones a las que se atribuye la baja participación ciudadana en los espacios de deliberación a escala local, como las sesiones municipales y los cabildos, es el poco interés en la política. Así pues, se incorporó esta variable en el análisis y claramente se pudo observar

CUADRO 6.34

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han presentado una petición a alguna oficina, funcionario o regidor municipal en los últimos doce meses. 2004-2012

País	2004	2006	2008	2010	2012
Costa Rica	19,7	19,3	10,0	8,8	9,6
El Salvador	12,2	20,0	15,6	14,5	15,8
Guatemala	17,5	11,9	12,0	15,9	14,2
Honduras	12,3	13,5	7,8	6,5	9,4
Nicaragua	18,3	12,9	11,1	14,8	13,6
Panamá	12,9	9,6	7,3	5,1	6,4

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

CUADRO 6.35

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han participado en un cabildo abierto o una sesión municipal. 2004-2012

País	2004	2006	2008	2010	2012
Costa Rica	7,1	8,3	6,6	6,9	5,1
El Salvador	12,6	10,7	12,0	13,2	11,5
Guatemala	17,3	7,4	14,0	15,7	15,0
Honduras	15,1	18,5	10,3	8,8	13,5
Nicaragua	16,4	11,6	10,3	11,8	10,5
Panamá	6,2	6,5	3,5	3,7	5,6

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

que las personas más interesadas en la política son las que más participan. Solo Honduras se separa de esta tendencia, pues en su caso los datos no muestran esa relación (gráfico 6.9).

Como otra forma de involucramiento en el ámbito local se exploró la participación comunal y su evolución en el tiempo. Se encontró que, en promedio, entre el 60% y el 70% de los habitantes de la región nunca ha colaborado en la solución de algún problema de su comunidad, cerca de un 15% lo hace una o dos veces al año, un 10% una o dos veces al mes y tan solo un 5% participa con una frecuencia semanal. Guatemala y

Honduras sobresalen como los países que registraron la mayor participación comunitaria en 2012. En el extremo opuesto está Costa Rica, donde cerca del 80% de las y los ciudadanos nunca ha colaborado en la resolución de problemas de su comunidad (cuadro 6.36).

Nuevamente la variable política influye en la actividad comunal. Por ejemplo, en Guatemala el 79% de las personas interesadas en la política ha participado en la solución de algún problema de la colectividad (gráfico 6.10) y el activismo disminuye conforme se pierde ese interés. Esto es consecuente con la visión de la política como un servicio comunitario y una vivencia ciudadana dirigida a mejorar la calidad de vida de la población.

La otra modalidad de participación ciudadana considerada en este análisis es la que tiene lugar en espacios no institucionales, es decir, la expresión del descontento por medio de la manifestación o la protesta pública. En los doce meses previos a la encuesta Lapop de 2012, la población que tomó parte en ese tipo de actividades varió entre 3,6% en El Salvador y 8,2% en Nicaragua. En cuanto a la tendencia, todos los países mostraron valores más bajos que los reportados dos años antes (gráfico 6.11).

El cierre o bloqueo de calles o carreteras como medida de presión tiende a ser altamente desaprobado: en promedio, esa es la opinión de cerca del 60% de la población centroamericana, frente a un 15% que lo aprueba (la proporción restante se mantiene imparcial; gráfico 6.12). El mayor grado de desacuerdo registrado en la encuesta de 2012 correspondió a El Salvador (65%) y lo contrario sucedió en Guatemala (48%). Entre 2004 y 2012 en general no hubo grandes cambios en las proporciones; los principales fueron la disminución del rechazo en Guatemala, la reducción de la aprobación en Honduras y el aumento de esta última en Costa Rica.

En este Quinto Informe se continuó el esfuerzo por construir una base de datos de acciones colectivas. Por acción colectiva se entiende una actividad que es realizada por un grupo de personas que plantea una demanda, denuncia o reivindicación, ante entidades públicas o privadas, la cual puede tener distintas formas de expresión, como huel-

CUADRO 6.36

CENTROAMÉRICA

Frecuencia de participación en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses. 2008-2012
(porcentajes)

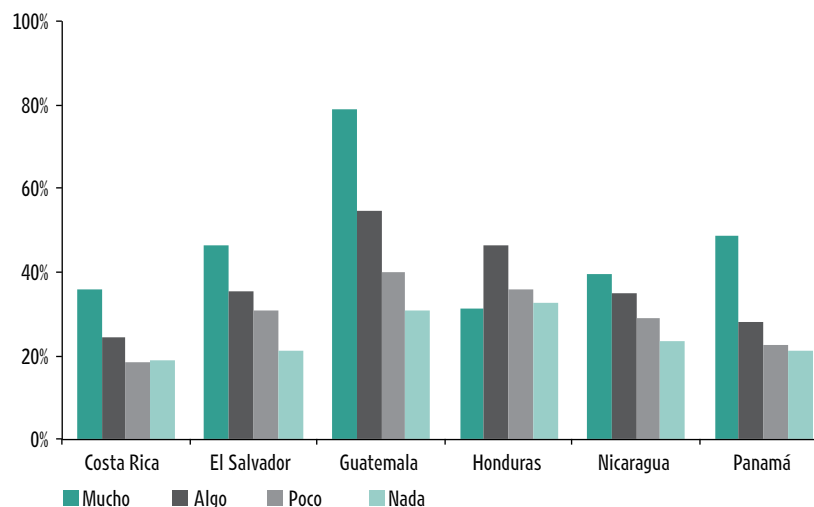
País	Año	Una vez a la semana	Una o dos veces al mes	Una o dos veces al año	Nunca
Costa Rica	2008	5,5	10,5	15,3	68,7
	2010	4,7	9,4	13,7	72,2
	2012	3,0	8,0	9,9	79,1
El Salvador	2008	3,7	10,0	18,2	68,1
	2010	5,6	12,3	17,5	64,6
	2012	4,4	9,8	15,5	70,3
Guatemala	2008	4,0	13,1	20,3	62,5
	2010	4,5	16,0	22,7	56,8
	2012	5,3	19,5	16,5	58,8
Honduras	2008	2,5	4,4	24,9	68,1
	2010	3,4	8,4	14,0	74,2
	2012	8,2	12,2	16,2	63,3
Nicaragua	2008	5,2	7,9	12,3	74,6
	2010	3,3	7,8	20,4	68,5
	2012	3,4	13,5	12,6	70,5
Panamá	2008	4,7	6,5	15,3	73,5
	2010	2,8	12,1	16,7	68,4
	2012	3,6	6,5	14,2	75,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.10

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han colaborado en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses, según interés en la política. 2012

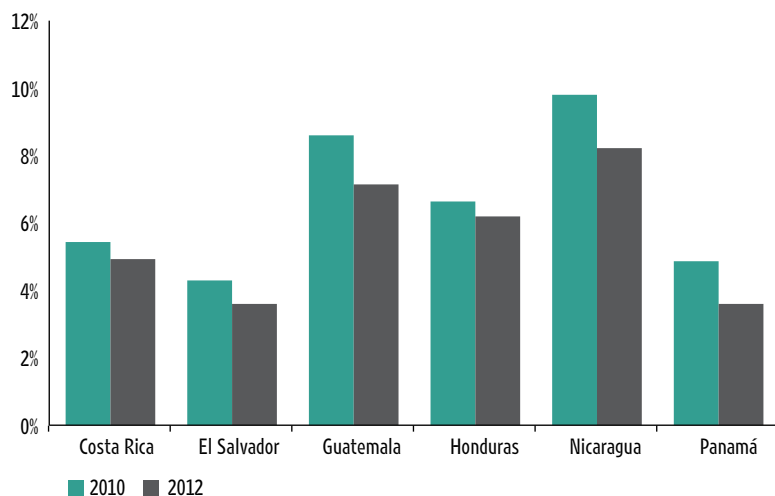


Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.11

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de población que ha participado en alguna manifestación o protesta pública en los últimos doce meses. 2010 Y 2012

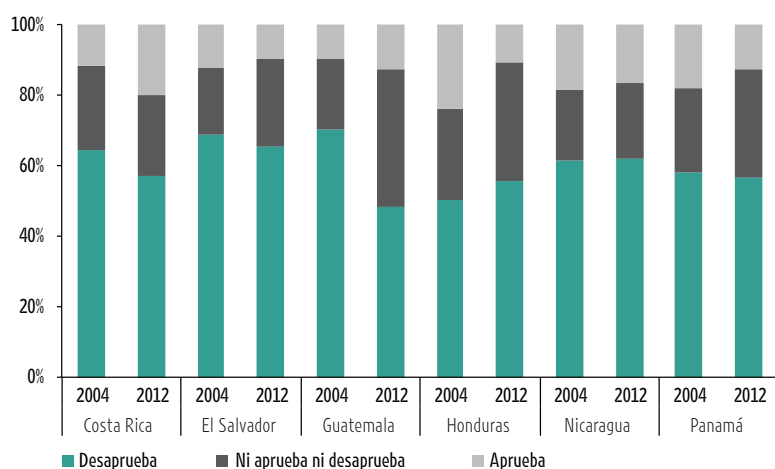


Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.12

CENTROAMÉRICA

Aprobación o desaprobación^{a/} del cierre o bloqueo de calles y carreteras como forma de protesta. 2004 Y 2012



a/ La escala original de la encuesta oscila entre 1 (desaprueba firmemente) y 10 (aprueba firmemente). Para fines analíticos en este gráfico las puntuaciones se agruparon en las categorías "desaprueba" (1 a 3), "ni aprueba ni desaprueba" (4 a 7) y "aprueba" (8 a 10).

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

ga, protesta o declaración pública. Se logró recopilar información de todas las naciones centroamericanas para el período 2008-2013 (recuadro 6.6). Las

fuentes de este registro son los principales medios de prensa escrita de cada país.

Una primera mirada al conjunto de la región muestra que entre 2008 y 2013

RECUADRO 6.6

Base de datos de acciones colectivas en Centroamérica

En esta edición se dio continuidad al esfuerzo iniciado en el *Cuarto Informe Estado de la Región* para construir una base de datos de acciones colectivas, cuya información permite dar seguimiento al papel que juegan distintos actores sociales en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población y examinar su participación en la convivencia democrática.

En la base se registran y codifican eventos en los cuales una colectividad o grupo expresa una demanda ante alguna entidad pública o privada. Esto es lo que se denomina "acción colectiva" y es la unidad de análisis de la base de datos. La acción colectiva es una categoría amplia, que permite analizar las intervenciones, formales e informales, de los movimientos sociales y otros grupos organizados en la vida pública.

El registro se hace a partir de la revisión de medios de prensa escrita. De cada nota periodística se extrae la información necesaria para documentar las catorce variables comprendidas en el manual de codificación de la base de datos. Algunas de ellas son: i) tipo de actor que realiza la demanda, ii) tipo de acción mediante la cual la hace pública, iii) tipo de demanda, iv) entidad a la que se dirige la demanda, y v) cobertura territorial de la demanda (local, regional, nacional, internacional).

La base de datos, disponible en el sitio <www.estadonacion.or.cr>, incluye información de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá para el período 2008-2014.

se dieron 14.122 acciones colectivas. Las cifras más altas fueron las registradas por Nicaragua (3.410) y Panamá (2.776), mientras que en El Salvador solo se reportaron 1.611. Aunque puede haber variaciones en los datos debido a la cobertura mediática de cada país, el gráfico 6.13 muestra tendencias que es importante considerar.

Desde el punto de vista de los actores en esta modalidad de participación, se encontró que los trabajadores son los protagonistas de la acción colectiva, con 29%, seguidos por los grupos de vecinos con 15% (gráfico 6.14). Esto refleja dos tipos de reivindicaciones, la primera ligada a las condiciones del trabajo y los derechos sociales en general, y la segunda relacionada con asuntos puntuales que afectan la vida de las comunidades.

La base de datos también recoge información sobre los destinatarios de la acción colectiva, esto es, las entidades ante las cuales se manifiestan los grupos sociales. Con excepción de Guatemala y Costa Rica, en toda Centroamérica los reclamos son dirigidos en primera instancia al Gobierno de la República. Otros destinatarios usuales son los ministerios (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), el Consejo Supremo Electoral (Nicaragua), las municipalidades (Guatemala) y las instituciones descentralizadas (Costa Rica).

Otro elemento interesante son las modalidades que utilizan las personas para expresar su descontento, como manifestaciones y bloqueos, entre otras (Tilly y Tarrow, 2007; Della Porta y Diani, 2006). El gráfico 6.15 muestra que las más frecuentes son la declaración pública (30%), el mitín o concentración (16%) y el bloqueo (14%). Sin embargo, existen formas más dramáticas de protesta, como invasión o actos contra la propiedad, amenazas y huelgas (incluyendo huelgas de hambre) que en conjunto representan alrededor de un 10%.

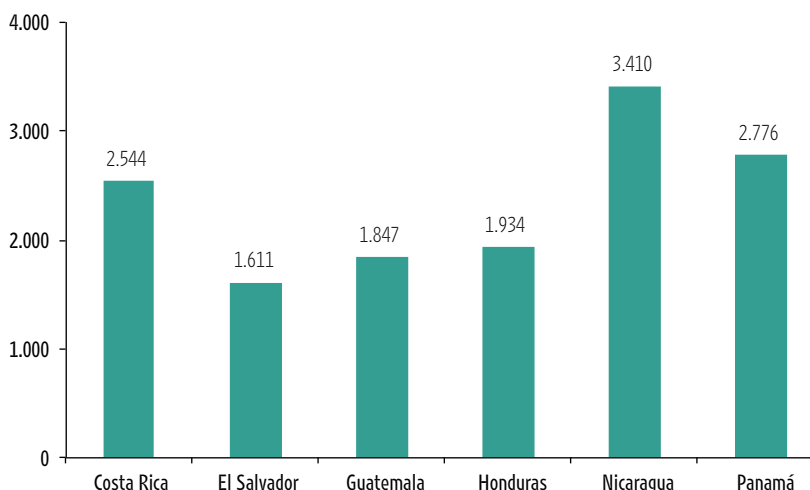
Ahora bien, las modalidades de protesta varían según el país. Por ejemplo en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala la declaración pública es la más utilizada, mientras que en Honduras lo es el mitín o concentración y en Panamá el bloqueo. La invasión o los actos contra la propiedad, las amenazas y las huelgas son más usuales en Nicaragua y Guatemala, pero en niveles inferiores al 12%.

A continuación se analizan algunos factores que pueden estar asociados a estas modalidades en cada país. Para ello se utilizó la técnica estadística de regresión logística binaria²⁸, con el fin de determinar si existe una relación significativa entre cada uno de los espacios de participación y un conjunto de variables agrupadas en torno a

GRÁFICO 6.13

CENTROAMÉRICA

Cantidad de acciones colectivas. 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Estado de la Región.

GRÁFICO 6.14

CENTROAMÉRICA

Distribución de las acciones colectivas, por actor. 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con información de la base de acciones colectivas del Estado de la Región.

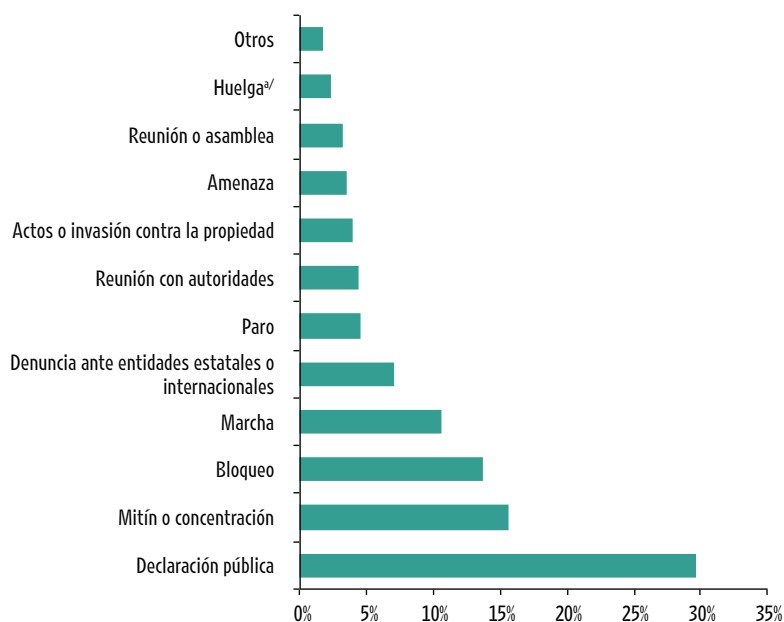
tres dimensiones: cultura política, socioeconómica y demográfica.

La relación entre la participación ciudadana y la cultura política, que tiene que ver con los valores y actitudes de la ciudadanía ante los fenómenos políticos y sociales, se examinó a partir de dos

variables. La primera es el interés en la política. Se encontró que las personas más interesadas son también las que más participan. Los únicos casos en que esta relación no resultó significativa fueron la participación municipal en Guatemala y Honduras, la institucional en Belice, Costa Rica y

GRÁFICO 6.15

CENTROAMÉRICA

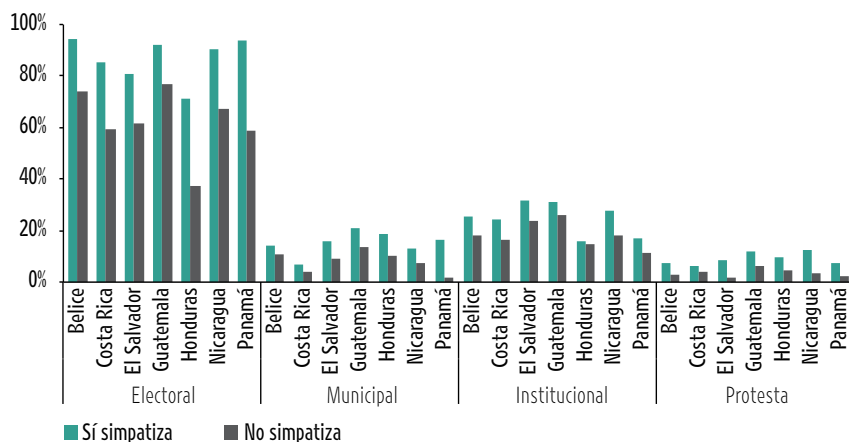
Distribución de las acciones colectivas, según modalidad de protesta
2008-2013

a/ La categoría "huelga" incluye huelgas de hambre

Fuente: Elaboración propia con información de la base de acciones colectivas del estado de la Región.

GRÁFICO 6.16

CENTROAMÉRICA

Participación política según espacio y simpatía o no con un partido político. 2012

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

Guatemala, y las protestas en Honduras.

La segunda variable de cultura política fue la simpatía partidaria. Se determinó que las personas que simpatizan con algún partido político tienen mayor participación electoral. También se encontró que la simpatía partidaria está asociada a mayor participación en protestas y en las instancias de los niveles municipal e institucional. Este factor no está relacionado significativamente con la participación comunal en ninguno de los países (gráfico 6.16).

El vínculo entre la dimensión socioeconómica y la participación ciudadana se analizó a partir de tres variables. La primera fue el nivel educativo, que mostró una relación directa con la participación electoral en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como con las actividades comunales en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En cambio se encontró una relación inversa entre el nivel educativo y la participación institucional en El Salvador y Panamá, es decir, a mayor escolaridad menor participación en esos espacios.

La segunda variable socioeconómica fue la opinión sobre la situación económica del país, que resultó no tener relación con la participación ciudadana en sus distintas modalidades en ningún país. Y la tercera variable fue el ingreso subjetivo de las personas, es decir, la valoración que estas hacen sobre si su ingreso mensual es suficiente para sufragar sus gastos. En todos los casos, las personas cuyos ingresos satisfacen sus necesidades son las que menos participan en los espacios institucionales, es decir son las que menos plantean demandas o problemas en este ámbito. Además, cabe destacar que en Belice este grupo es el que más participa en las elecciones.

Finalmente, la dimensión demográfica se exploró a partir de dos variables. La primera fue el género; se encontró que los hombres tienen una mayor participación comunal en toda la región y en el ámbito municipal en Belice, Guatemala y Honduras. Ellos también tienen más presencia en los espacios institucionales en El Salvador y Guatemala, así como en las protestas en Panamá. Sin embargo, en el plano electoral es mayor la participación femenina, en todos los países, excepto en Guatemala. La segunda variable analizada fue la edad; se determinó que conforme se

pasa del rango de 18 a 25 años a grupos de mayor edad, a lo largo del Istmo se incrementa la participación electoral y comunal, así como la municipal en Costa Rica, Guatemala y Honduras. El aumento en la edad está asociado también a una mayor participación institucional, con las excepciones de Belice y Costa Rica.

Cabe destacar que en este último país los grupos mayores de 35 años se involucran menos en protestas.

En síntesis, las relaciones entre los espacios de participación ciudadana y las variables de cultura política, socioeconómicas y demográficas varían entre y dentro de los países centroamericanos.

No obstante, en términos generales se puede afirmar que las personas más interesadas en la política, con simpatía partidaria, mayores de 25 años y con mayor educación constituyen el perfil del ciudadano o ciudadana que más se involucra en los asuntos públicos.

NOTAS

1 Se consideran las últimas dos elecciones de cada país, con las siguientes excepciones: los datos de Guatemala corresponden a los comicios de 2007 y 2011, los de El Salvador a las elecciones legislativas y municipales de 2012, los de Honduras y Nicaragua solo incluyen las elecciones presidenciales y los de Costa Rica no incluyen los comicios municipales de 2016 (Artiga, 2015 y actualizaciones con información de los tribunales electorales de los países).

2 El margen de victoria es igual a la diferencia de votos, en términos absolutos o relativos, entre los dos partidos más votados. Cuanto más pequeño es ese margen más disputada o competida fue la contienda electoral.

3 Para ello se utilizó el índice denominado *Getis-Ord General G*, que permite medir la concentración de alta y baja participación electoral. El índice estima tres valores: i) la puntuación del índice, ii) una puntuación *z* (*z-scores*) basada en la desviación estándar de participación por municipio y iii) una probabilidad o valor *p* (*p-value*) de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de los tres valores indica en qué medida la aparente similitud (un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria. Cuanto más alta es la puntuación del índice más fuerte es la presencia del conglomerado. Un valor positivo indica agrupaciones territoriales de municipios de alta participación, y un valor negativo conglomerados de municipios de baja participación. La información de base para este ejercicio incluye la localización por coordenadas *X* y *Y* (georreferenciación) de cada municipio (unidad de análisis) y su participación electoral. Se utilizó el *software* ArcGIS 10.1.

4 Aunque no se cuenta con los datos de las elecciones legislativas de Honduras en 2013, los resultados de los comicios presidenciales sugieren que en ese año se incrementó la fragmentación del voto.

5 Este se calcula mediante la fórmula $P_k = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - E_i|$ donde V_i y E_i son los porcentajes de votos y escaños que obtuvo cada partido político.

6 En Guatemala, pese a las mejoras en términos de inscripción en el registro electoral aún persisten problemas de actualización y depuración. Según la Misión de Observación Electoral de la OEA, en 2011 se dieron casos de duplicidad, es decir, de votantes que figuraban con dos nombres distintos.

7 En los comicios de 2009 la Misión de Observación de la OEA constató que había un exceso de más de medio millón de electores inscritos en el padrón y, a la vez, había personas que tenían su documento de identidad pero no figuraban en el registro. En 2014, otra Misión de la OEA señaló que el registro no había sido depurado y, por tanto, no se contaba con una cifra fidedigna de los ciudadanos habilitados para votar (Artiga, 2015).

8 Según la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, en 2013 cerca de un 30% de los electores registrados había fallecido o emigrado. La misma Misión recogió denuncias sobre cambios de residencia fraudulentos a lo largo de todo el proceso (MOE-UE, 2013). Así, tanto en 2009 como en 2013 se utilizó un censo electoral considerado por muchos como “inflado” y obsoleto.

9 Para la Misión de la Unión Europea que visitó Nicaragua en 2011, el registro electoral de ese país está “inflado”, no está actualizado ni suficientemente depurado. A ello se suma el hecho de que no todas las personas que tienen la edad para votar cuentan con documento de identidad. La entrega de esa identificación se hace por medio de prácticas que favorecen al partido gobernante, ya que no es distribuida por las autoridades electorales, sino por “técnicos de ruta”, los Consejos del Poder Ciudadano y militantes del FSLN, en ocasiones incluso en las oficinas de campaña del partido. Los técnicos de ruta, al igual que los coordinadores de los centros de votación, son nombrados discrecionalmente por el CSE, sin intervención de los partidos; se les otorgan amplias potestades en la conducción de operaciones electorales fundamentales, pero su desempeño no es fiscalizado (MOE-UE, 2011).

10 En El Salvador, el partido perdedor de las elecciones de 2014, Arena, impugnó el escrutinio final del proceso y convocó manifestaciones callejeras para denunciar fraude electoral, lo que no se pudo comprobar. Además, misiones nacionales e internacionales de observación avalaron los resultados (Artiga, 2015).

11 En 1956, mediante la Ley 2036, se reformó el artículo 96 de la Constitución y se dispuso que, luego de celebradas las elecciones, los gastos en que incurran los partidos políticos para elegir los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ser reembolsados por el Estado. El principal objetivo de esta decisión fue paliar la influencia política de los grupos de poder económico y, con ello, garantizar la equidad de la contienda electoral (Artiga, 2015).

12 “Las cuotas servirán para financiar el trabajo del partido a todos los niveles en las siguientes proporciones: 20% para la unidad de base, 40% para el nivel municipal, 20% para el nivel departamental y 20% para el nivel nacional” (artículo 112, Estatuto del FSLN, 2002).

13 “El veinticinco por ciento (25%) de lo colectado de cuotas por la Directiva Provincial o Regional será remitido al Secretariado Ejecutivo Nacional como contribución mínima para los gastos de funcionamiento de los organismos nacionales” (artículo 26, punto 8, Estatuto del PP, 2001).

14 Más información disponible en el sitio <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>>.

15 El primer examen se realizó en 2008, el segundo en 2012.

16 El primer examen se realizó en 2009, el segundo en 2014.

17 El primer examen se realizó en 2010, el segundo en 2014.

18 El primer examen se realizó en 2010, el segundo en 2014.

19 En ambos casos el examen se realizó en 2010.

20 En ejercicio de su mandato y como reacción ante el golpe de Estado en Honduras de 2009, la CIDH publicó en este mismo año un informe especial titulado *Honduras: derechos humanos y golpe de Estado*; véase: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>>.

21 Como Fujimori en Perú y Serrano Elías en Guatemala.

22 Salud, cultura, ambiente, economía, agricultura, infraestructura y transportes, política, educación, políticas sociales, derechos humanos, ciencia y tecnología, justicia y seguridad, relaciones internacionales, donaciones o segregaciones de terrenos del Estado, personerías jurídicas y otros.

23 De hecho, medios de comunicación salvadoreños estiman que la tasa de homicidios es mayor a 100 por 100.000 habitantes (Segura, 2016).

24 La victimización de las personas indígenas es significativamente menor (16%) que la de las personas que se autoidentifican como ladinas (24%). En la población indígena la organización comunitaria podría en efecto ser un factor disuasivo contra la delincuencia, importante hipótesis que explicaría por qué la violencia homicida no es tan alta en Guatemala como en Honduras y El Salvador.

25 Un 6% de las mujeres aprueba la agresión de la mujer por infidelidad, contra un 9% de los hombres. En cuanto a los golpes para corregir a los hijos, un 27% de las mujeres y un 29% de los hombres acepta la medida.

26 Existen tres formas en que el narcotráfico puede generar violencia: i) por los efectos de la droga sobre quien la consume, ii) por la necesidad de obtener recursos para comprar drogas y iii) debido a las disputas por el control de territorios de paso, deudas u otros motivos relacionados con su comercio (Goldstein, 1985, citado por Banco Mundial, 2011). Las dos primeras se consideran poco frecuentes y la tercera (asociada al traslado y comercio) es la que tendría un vínculo sistémico con la violencia.

27 La violencia juvenil puede surgir por la combinación de cuatro factores de riesgo: societal (condiciones socioeconómicas y desigualdad), comunitario (relación con el entorno inmediato, escuela, barrio, etc.), interpersonal (familia, amigos, maestros) e individual (factores biológicos, psicológicos y del medio ambiente).

28 Esta técnica permite cuantificar la relación entre una variable dependiente cualitativa dicotómica y uno o más factores explicativos o independientes. Se realizó una regresión para cada uno de los siete países y cada tipo de participación política, 35 en total.



C A P Í T U L O

7

Integración regional

INDICE

Hallazgos relevantes	297
Valoración general	299
Valoraciones anteriores	300
Introducción	303
Conceptos básicos	304
Avances recientes de la institucionalidad regional	306
Las dos primeras olas reformistas del SICA (1990-2008)	306
La tercera ola reformista (2008-2015)	306
Evolución dispar de la agenda regional	314
Las capacidades institucionales del SICA	322
La (in)sostenibilidad financiera del SICA	322
Perfil del recurso humano en el SICA: concentrado en puestos técnicos, hombres y el "Triángulo Norte"	327
Marco institucional y jurídico del SICA	328
Crece el número de socios del SICA	333
Persiste débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración	336
Nota especial: Los intereses estratégicos de los países en "lo regional"	339

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La reforma de la institucionalidad regional fue un tema central en las cumbres de presidentes celebradas entre 2010 y 2014, de las cuales emanaron 71 mandatos en esa materia.

>> En el período 2011-2015 se amplió la cobertura de la institucionalidad regional, con la integración de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana y el establecimiento de la subsele de la Secretaría General del SICA en ese país.

>> Entre los instrumentos aprobados en los últimos cuatro años, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) es la que ha tenido el mayor dinamismo. Su portafolio incluye veintidós proyectos, ocho de los cuales fueron seleccionados en 2011 para ser financiados por cooperantes internacionales. El resto aún carece de financiamiento.

>> De una muestra de 43 órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 60% no publicó informes de labores en su portal de internet en algún año del período 2010-2014. Entre los que sí lo hicieron, no todos mantienen esa práctica.

>> Los informes de evaluación del Pairca II y el Fondo SICA-España coinciden en

señalar la gran dependencia de la cooperación internacional que tiene la Secretaría General, y el SICA en su conjunto, para llevar adelante la reforma institucional.

>> De los 249 proyectos de cooperación registrados en el Sicor entre 1992 y 2014, la mayoría recibe fondos provenientes de Europa (66%, equivalente a poco más de 686 millones de dólares). Otros donantes de importancia son la República de China (Taiwán, 12%), Estados Unidos (6%), el Banco Interamericano de Desarrollo (3%) y Japón (3%).

>> Por primera vez en este Informe se reportan datos sobre los recursos humanos del SICA: 21 entidades del Sistema cuentan con 1.391 funcionarios, la mayoría con poca estabilidad laboral y asimetrías en cuanto a sus beneficios y derechos.

>> Entre 2011 y 2014 no se creó ninguna instancia regional nueva.

>> A partir de 2015 se publica *La Gaceta*, periódico oficial del SICA, en el cual se recopilan todos los actos normativos aprobados en el Sistema. No obstante, hay una mora de varias décadas, por lo que es necesario dirigir esfuerzos a la construcción de una plataforma que incluya todos los instrumentos jurídicos vigentes.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Diversas resoluciones confirman la aplicabilidad del derecho comunitario por parte de tribunales nacionales en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Ello faculta al juez nacional para actuar como juez comunitario ante la eventual necesidad de aplicar la normativa supranacional.

>> Las cumbres presidenciales del SICA constituyen el órgano superior del Sistema. En el período 2010-2014 se celebraron catorce de estas reuniones, para un promedio de tres por año. Ello denota un descenso en relación con lo reportado entre 2004 y 2008.

>> El reconocimiento internacional del SICA se ha incrementado mediante la incorporación de Estados observadores, que en la actualidad suman veinticinco. Dieciséis de ellos fueron admitidos entre 2010 y 2014; diez son regionales y seis extrarregionales.

VALORACIÓN GENERAL

Entre 2011 y 2014, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no enfrentó sobresaltos como las crisis políticas o la recesión económica internacional que impactaron su quehacer a finales de la década pasada. Pese a este más favorable contexto, no hubo avances significativos en el proceso de integración: no se encontró evidencia de que los Estados miembros hayan tomado iniciativas relevantes para profundizar las políticas integracionistas ni modificar la estructura de la institucionalidad regional.

Durante el período analizado se distinguen dos ciclos. El primero, que comprende los años 2011 y 2012, tiene un balance positivo, pues se caracterizó por el diseño de planes de acción, la definición de premisas para la reforma institucional y el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), que logró atraer la atención y posicionar de nuevo a Centroamérica en el contexto global y dentro de las prioridades geopolíticas de socios estratégicos como Estados Unidos y Europa. En el segundo ciclo, que abarca el bienio 2013-2014, el dinamismo de los años anteriores decayó, debido a la contracción en los flujos de cooperación internacional y un mayor énfasis de los países en sus propias agendas.

En el último ciclo, la labor de la institucionalidad regional se concentró en acciones como la racionalización, homogeneización y ordenamiento de su plataforma jurídica, el mejoramiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la administración de los recursos de cooperación, así como la promulgación de instrumentos para hacer más eficiente su gestión. Sin demérito de lo conseguido, los avances en estas áreas son puntuales y sus impactos no se han traducido en mayores capacidades para impulsar la integración. En gran medida ello se debe a que los cambios no logran calar en la estructura y la cultura organizacionales, para solucionar los problemas que originaron los esfuerzos de transformación, y también a la existencia de un distractor mayor, que es la constante búsqueda de financiamiento externo para poder operar.

La definición de un Plan de Acción basado en cinco ejes prioritarios de desarrollo, en 2010, y la promulgación de estrategias, planes y políticas regionales coherentes con esas prioridades, imprimieron direccionalidad al proceso. Además se fortalecieron y crearon nuevos espacios de diálogo y concertación a nivel general y sectorial. Sin embargo, ello no logró impactar las dinámicas institucionales y de coordinación, que continúan dominadas por los temas sectoriales o incluso por la agenda de los donantes internacionales. En consecuencia, los esfuerzos no generaron una mayor vitalidad, ni capacidades ampliadas del SICA como plataforma para impulsar el desarrollo del Istmo.

Un repaso de la agenda regional, los mandatos presidenciales y los proyectos financiados por donantes externos indican que los recursos y esfuerzos se han concentrado en el área de seguridad, en lo que se ha llegado a denominar la "seguritización" de la agenda centroamericana. El agotamiento del impulso motivado por la ESCA y la contracción de los flujos de cooperación internacional, incluso los comprometidos en el marco de esa misma Estrategia, frustraron buena parte del relanzamiento de la integración.

Ahora bien, la pérdida de dinamismo del proceso durante el segundo ciclo no significa que la institucionalidad está paralizada. En los últimos años se ha concretado una gran cantidad de procesos exitosos en áreas clave (energía y pesca, por ejemplo) e incluso es difícil identificar alguna temática en la que no exista un espacio de coordinación intergubernamental. Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma para apoyar y complementar los esfuerzos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, lo logrado no contrarresta los enormes déficits que arrastran los órganos del Sistema y las carencias de liderazgo y compromiso efectivo de los países, ya señaladas en ediciones previas de este Informe.

¿Por qué la integración centroamericana no despega, pese a ser uno de los modelos más antiguos y consistentes del mundo? La respuesta es multicausal: puede incluir

factores históricos, coyunturas internacionales y de cada país, así como el ensanchamiento de las brechas y asimetrías de desarrollo en el Istmo. Un punto de partida es reconocer que la integración es un proceso político que descansa en las acciones de los Estados nacionales, los cuales deben definir su rumbo, velocidad y alcance, así como cumplir los compromisos que asumen. Si los Estados no se involucran en el diseño y ejecución de las políticas de más amplio alcance, seguirán siendo débiles las capacidades de la institucionalidad regional, soporte burocrático y ejecutor de esos acuerdos.

En efecto, las entidades del SICA han sido poco eficientes para propiciar las condiciones materiales y políticas que requiere la concreción de los mandatos aprobados por los países miembros. Este es uno de los mayores desafíos para la región y pone en riesgo la sostenibilidad de los esfuerzos. Existe un círculo vicioso entre la baja capacidad infraestructural de los Estados para hacer realidad sus acuerdos, la volatilidad política de los cambios de gobierno, la variabilidad en los flujos de cooperación internacional y una institucionalidad que queda debiendo resultados en su gestión. Los donantes externos financian una gran parte de las acciones, como muestran los registros del Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor), el cual por cierto constituye un avance en el acceso y la publicidad de la información. Al mismo tiempo, se sabe poco sobre el monto y el cumplimiento del pago de las cuotas de los países, aunque es conocida la falta de disciplina de varios de ellos en este ámbito. En consecuencia, el personal de los organismos regionales se desempeña en un entorno poco estable, asociado a una lógica de proyectos incompatible con una planificación estratégica.

No enfrentar los retos señalados y no tomarse en serio el proceso integracionista, podría convertir en frustración la promesa de hacer de Centroamérica una región de paz, democracia y desarrollo.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, celebrada en 1987 y en la cual se aprobó el "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", fue el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación, facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por regímenes autoritarios.

La reactivación de los esfuerzos institucionales de fines de los años ochenta rápidamente dio paso a una nueva etapa de integración en los noventa. Primero, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991 implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) por los gobiernos del área, en 1994, estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados propios de cada país, tales como los asuntos ambientales, la seguridad democrática y la equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que antes era un espacio reservado a los gobiernos.

La suma de estos esfuerzos, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de ellos se cancelan entre sí. Reforzar una integración capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el Primer Informe, un desafío regional.

Valoración 2003

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y

tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países a la construcción de una zona de libre comercio en la región, negociaciones bilaterales con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en una acelerada dinámica de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

Valoración 2008

El seguimiento de la dinámica del sistema de integración desde el punto de vista institucional durante el período 2003-2008 evidenció cuatro grandes deficiencias del SICA. En primer lugar, varios factores derivados de la misma arquitectura institucional del Sistema dificultan su apropiado funcionamiento.

En segundo lugar destaca la escasa seguridad jurídica que tiene el proceso de integración regional, agravada por una profusión de acuerdos presidenciales sin capacidad de ejecución o seguimiento. En tercer lugar, el Sistema carece de mecanismos efectivos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, pese a que el proceso de reforma inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, y a que se han generado diversas propuestas¹, no se han logrado cambios en la institucionalidad. En todo este proceso destacan dos cambios importantes. El primero fue la constitución del Comité y el segundo cambio fue la creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa.

Valoración 2011

En el año 2011, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica

mediante acciones regionales siguen siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. Hay una fuerte inercia del pasado y las reformas emprendidas en años recientes no han logrado cambios sustantivos en la eficacia de la integración. El Tercer Informe Estado de la Región (2008) ya mencionaba la falta de disciplina de los países y la trunca reforma institucional como factores explicativos del poco peso del SICA en el desarrollo del Istmo, factores que el presente Informe continúa señalando como graves limitaciones. A esto se agregan, en esta ocasión, las dificultades surgidas de un entorno político aún más complejo y las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional, que golpearon significativamente el quehacer de las instituciones de integración.

Pese a las adversas circunstancias, tanto internas como externas, la integración regional no colapsó, un hecho digno de subrayar. Centroamérica pudo avanzar y completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y, en ese marco, lograr que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica y su respectiva normativa e institucionalidad, una aspiración de larga data para el resto del Sistema. También se han producido desarrollos positivos en el avance del Siepac y en el despliegue del Proyecto Mesoamérica. Asimismo, en materia de seguridad regional, la Secretaría General del SICA ha estado muy activa perfilando una nueva etapa que tendrá uno de sus hitos más importantes a mediados del año 2011, durante la conferencia internacional de cooperantes en este ámbito². El tema de cambio climático igualmente ha generado un gran dinamismo regional en el subsistema ambiental y en foros internacionales. No obstante, es válido preguntarse si estos logros puntuales son suficientes para evitar que la integración continúe paralizada por la coyuntura e incapaz de ofrecer una respuesta eficaz ante a los grandes desafíos del Istmo. Este Informe encuentra que, en efecto, estos avances no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

INSUMOS

El principal insumo para la preparación de este capítulo fue preparado por Alberto Arias, con el apoyo de Óscar Crespo, Pamela Varela, María Luisa Hernández y Joselyn Murillo (Costa Rica). Las notas técnicas *Las prioridades de la cooperación internacional y el SICA* y *Las agendas nacionales sobre la integración* fueron preparadas por Luis Diego Segura.

TALLER REGIONAL DE CONSULTA

Las versiones preliminares de las investigaciones que sirvieron de insumo para este capítulo fueron presentadas y discutidas en un taller regional efectuado el 11 de diciembre de 2014 en San Salvador. Por su asistencia y los comentarios y sugerencias brindados en esa oportunidad se agradece a Jorge Alberto Aranda, Alberto Arias, Aida Argüello, Víctor Blanco, Pedro Caldentey, Luis Cariñes, Miguel Corleto, Héctor Dada Hirezi, Miguel Gutiérrez Saxe, Mauricio Herdocia, Lourdes Li, Alexander López, Karla Macoto, Patricia Ortiz, Mimi Prado, Luis Diego Segura, Ricardo Sol, Willy Soto, Orlando Tardencilla y Damien Wolff.

La Secretaría General del SICA presentó por escrito sus comentarios sobre la versión discutida en el taller, mediante nota suscrita por su Director Ejecutivo el 2 de octubre de 2015.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Resultaron muy valiosos para la preparación de la versión final de este capítulo los comentarios y sugerencias de Pedro Caldentey, Héctor Dada Hirezi, Mimi Prado, César Salazar, Jorge Vargas y Elaine White.

BÚSQUEDA Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN

→ LUIS ANTONIO GONZÁLEZ Y NATALIA MORALES

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ LUIS ANTONIO GONZÁLEZ

EDICIÓN FINAL

Evelyn Villarreal (Costa Rica) tuvo a su cargo la redacción de este capítulo, para lo cual contó con el apoyo de Alberto Mora.



C A P Í T U L O

7

Integración regional

Introducción

Este Informe da seguimiento a la integración desde una perspectiva que privilegia el análisis de la institucionalidad regional construida en las últimas décadas. Aunque se reconoce que la integración se forja a partir de muy diversas dinámicas, que sobrepasan las acciones de los Estados nacionales, este capítulo parte de la premisa de que el fortalecimiento del proceso integracionista depende de que esa institucionalidad sea capaz de ofrecer a las naciones centroamericanas un valor agregado y complementario a sus políticas públicas internas y una plataforma para relacionarse con otros países y regiones del mundo.

Los análisis de ediciones anteriores han evidenciado la necesidad de que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) emprenda tareas clave como lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas de la Secretaría General y sus órganos, hacer más eficiente el uso de los recursos y concretar la implementación de reformas institucionales. Complementariamente, es esencial que cada país establezca sus objetivos estratégicos con respecto a la integración y asuma un mayor liderazgo en la conducción política del Sistema.

Con base en los hallazgos de Informes previos y los nuevos requerimientos de información de la presente entrega, se ha definido un conjunto de aspiraciones que constituyen el marco de referencia para el análisis que se realiza en este capítulo, a saber:

- El SICA opera con costos razonables y cuenta con recursos para garantizar su financiamiento y la implementación de su Plan de Acción.
- La reforma institucional del Sistema asegura el desarrollo de un proceso más riguroso y eficaz para la toma de decisiones.
- Los países centroamericanos utilizan el SICA para relacionarse con otras regiones del mundo, así como para defender y posicionar sus intereses en foros internacionales. Existe una agenda regional coherente con los intereses específicos de los países sobre la integración.
- El Plan de Acción expresa la agenda prioritaria de la integración y cuenta con mecanismos eficientes y oportunos para su seguimiento y evaluación.

Al igual que en el Informe de 2011, la pregunta general que este capítulo busca responder es: ¿qué contribuciones tangibles ha hecho el SICA para que los Estados centroamericanos puedan mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes?

Cabe reiterar que este documento tiene un carácter analítico; no es una memoria de labores de las instituciones del SICA y, por tanto, no contiene un recuento exhaustivo de las actividades

realizadas en todos los espacios de coordinación entre las naciones centroamericanas. Además, a lo largo de este Informe cada uno de los capítulos reporta los hallazgos más relevantes en el área temática respectiva. Así, en función de las aspiraciones anteriormente planteadas, el presente análisis ofrece una lectura sobre los resultados del quehacer del SICA en el período de estudio (2011-2014) y pretende concluir con una valoración global que responda a la pregunta general que sirve de guía al capítulo.

En el conjunto de temas que investiga el *Informe Estado de la Región*, el de la integración es uno de los que presenta más dificultades en cada edición. Por un lado, hay problemas de disponibilidad de datos, producto de una débil cultura de registro, documentación y evaluación en las instituciones regionales. Por otro lado, resulta difícil acceder a la información existente, pues muchos documentos suelen estar restringidos a uso interno del SICA (recuadro 7.1). Adicionalmente, coyunturas particulares como la renovación de los jefes de las secretarías, el cierre de proyectos o eventos críticos en uno o varios países, como fue el caso de la renuncia del Presidente de Guatemala en 2015, implican cambios en las dinámicas políticas y la operación del Sistema, que pocas veces es posible documentar y analizar. Pese a ello, para esta quinta edición por primera vez se logró recopilar datos sobre proyectos financiados por la

cooperación internacional, presupuestos y personal de algunas instituciones, que brindan insumos para valorar las capacidades y la gestión del SICA. El gran vacío de información sigue estando en los resultados e impactos de esa gestión; por ejemplo, no es posible conocer en qué medida se están ejecutando y evaluando las decenas de planes estratégicos y políticas regionales aprobadas en el último quinquenio.

El capítulo se estructura en tres grandes secciones. La primera se refiere a los avances en la consolidación institucional del Sistema. En primera instancia se analiza en qué estado se encuentra el proceso de reforma emprendido hace dos décadas, y en el cual han tenido lugar al menos tres “olas reformistas”; se pone especial énfasis en la tercera de ellas, que inició en 2010 y que en la actualidad continúa desarrollando acciones de mejora en las áreas de gestión, planificación estratégica, transparencia y rendición de cuentas. Más adelante se examina la evolución de los asuntos incluidos en la agenda regional, tanto en la establecida formalmente por las autoridades del SICA, como en la definida por los organismos de cooperación internacional que apoyan a esta institucionalidad.

La segunda sección del capítulo explora la sostenibilidad y las capacidades del Sistema. Da cuenta del desarrollo de su marco normativo y de sus recursos humanos y financieros. Un área de atención es la de los actores involucrados en el quehacer institucional, tanto externos (otros Estados), como internos (sector privado y sociedad civil), por medio de los cuales el SICA se perfila como una plataforma de vinculación de Centroamérica con socios estratégicos.

En la tercera sección se comparan las agendas regionales en temas específicos con los intereses de cada país miembro, a fin de determinar en cuáles áreas hay mayores coincidencias y, por ende, más posibilidades de avanzar conjuntamente como región.

Conceptos básicos

Antes de iniciar el análisis es preciso recordar el marco conceptual que ha definido el *Informe Estado de la Región* para los términos acción regional, integra-

ción, institucionalidad regional, sistema y región. Estos conceptos, y los debates en torno a ellos, han sido ampliamente comentados en ediciones anteriores, por lo que aquí solo se hace un breve repaso.

La primera precisión conceptual es la distinción es entre “acción regional” e “integración regional”. Acción regional es cualquier emprendimiento realizado por dos o más actores estatales o no estatales, bajo los marcos jurídicos y con los fines que convengan. Se expresa en arreglos interinstitucionales que pueden estar dentro o al margen del SICA. La integración, por su parte, es un subtipo de acción regional que específicamente se caracteriza por ser concertada entre Estados nacionales, los cuales acuerdan la creación de un marco jurídico e institucional común como plataforma para lograr ciertos fines. De acuerdo con el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa, los países centroamericanos constituyen una comunidad económica y política. El SICA es una persona jurídica distinta a los Estados y está compuesta por órganos que tienen funciones y competencias intergubernamentales, pero sobre todo supranacionales.

Por institucionalidad regional se entiende el entramado de órganos, políticos y burocráticos, creados por los Estados miembros del SICA⁴ con el fin de dar un marco de gobernanza a la integración regional. También es parte de la institucionalidad el conjunto de normas que dan sustento jurídico a las actuaciones del Sistema, regulan los procesos de toma de decisiones, establecen (o deberían establecer) los vínculos funcionales, tanto entre instituciones como entre niveles, y definen el carácter de la relación entre estos y los Estados miembros.

Resulta más complicado definir qué se entiende por “Centroamérica” y por “región”, en especial porque el esquema de integración que se ha adoptado no obliga a constituir un bloque único de países. En el Istmo coexisten varias alineaciones internas que hacen más compleja la coordinación regional. Así, el llamado CA-7, conformado por las siete naciones centroamericanas, tiene dos subbloques: uno es conocido como CA-4 y agrupa a Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros

de todos los órganos y tratados del SICA y han acelerado su integración aduanera y migratoria, además de desarrollar otras acciones bi y trinacionales; el otro grupo lo componen Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas. Ninguno de estos subbloques (excepto, en alguna medida, el CA-4) existe formalmente, es decir, no hay un marco jurídico o institucional de coordinación entre ellos. Su interacción se da en tanto comparten, incluso coyunturalmente, características o prioridades.

Desde otro punto de vista, el núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse la “Centroamérica histórica”: las cinco repúblicas provenientes del imperio colonial, que conformaron la Capitanía General de Guatemala hasta 1821 (el llamado grupo CA-5), sin considerar Chiapas y Soconusco, hoy pertenecientes a México. Panamá y Belice no eran parte de esta Centroamérica histórica. En los años noventa del siglo XX, el fin de los conflictos militares y las consiguientes transiciones democráticas permitieron reactivar los esfuerzos de integración desplegados en décadas anteriores y dieron lugar a la creación del SICA, como un espacio de interlocución política e impulso de la regionalización de cara a la globalización y a la formación de grandes bloques comerciales en todo el mundo. Se constituyó así el CA-7, que incluyó a Belice y Panamá y posteriormente también a la República Dominicana, país que de modo intermitente se venía asociando a Centroamérica desde 1996, y que junto con ella configuró el llamado SICA-8 para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Una última noción de “Centroamérica ampliada” es la que incluye el entorno inmediato de la región, es decir, a los países vecinos. El término Mesoamérica ha dejado de ser un concepto histórico y antropológico, para convertirse en uno geopolítico que agrupa a las naciones del norte de América Latina, las cuales comparten un conjunto de especificidades, entre ellas su relación estructural con “el Norte” (Estados Unidos) y similares patrones de desarrollo, que las diferencian

RECUADRO 7.1

Dificultades de acceso a la información para la elaboración de este capítulo

Durante la elaboración de este capítulo se comprobó la persistencia de obstáculos para el acceso a la información de las instituciones del SICA. En este recuadro se dejan plasmadas algunas de esas limitaciones, a manera de petición de cuentas al Sistema. Si bien es cierto que para este capítulo se contó con insumos antes inexistentes, como los datos sobre recursos humanos, dado que fueron generados en el marco de una consultoría es probable que a futuro no se cuente con información actualizada para dar seguimiento a este tema.

Los principales vacíos se concentraron en las siguientes áreas:

Avances del Plan de Acción: no existen mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer el grado de ejecución de las tareas previstas en el Plan de Acción del SICA. Para este Informe se realizó un ejercicio de comparación entre los mandatos de las cumbres presidenciales y los contenidos del Plan, de modo que al menos se pueda determinar si el máximo órgano del Sistema ha dado continuidad a los temas que él mismo ha priorizado. No obstante, esto solo refleja la concordancia entre el Plan y las declaraciones "en papel" de los presidentes. Para ir más allá se requeriría un enorme trabajo de campo para la recolección de datos primarios, esfuerzo que excede las capacidades de este Informe. La falta de seguimiento alcanza a la mayoría de los planes, estrategias y políticas que han adoptado los órganos del SICA.

Cooperación internacional: la base de datos del Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) es aún parcial; no registra todos los proyectos que está ejecutando la institucionalidad regional. Para este Informe se construyó una base de datos complementaria, uti-

lizando como fuentes las páginas web de las entidades regionales y los organismos donantes, y se encontró una cantidad de iniciativas que supera en cerca de un tercio el listado del Sicor. Además, en este último hay muchas variables que carecen de datos clave, como los años de inicio y finalización del proyecto, presupuesto y fuentes de financiamiento. Por ejemplo, de los 249 proyectos inventariados, 108 no tienen información sobre el año de cierre, y de los 141 restantes la mayoría (103) corresponde a iniciativas iniciadas después del 2009. En cuanto al año de inicio, en el período 2010-2014 se contabilizaron 57 proyectos, un número modesto si se considera que en el SICA existen cerca de 120 instituciones. El año con más proyectos registrados es el 2010, con 23, seguido por 2011, 2012 y 2013, con 17 cada uno. El desafío en este ámbito es completar la base de datos con información anterior al 2010 y, hacia futuro, asegurar el adecuado registro de todos los fondos de cooperación internacional que reciban las entidades del SICA.

Presupuesto: se obtuvo información sobre los presupuestos de 2013 de once secretarías, de un total de 122 entidades regionales. Para los años y órganos restantes se desconocen los aportes recibidos de los Estados centroamericanos y la cooperación internacional. También hay un vacío en la información sobre los activos con que se cuenta, en especial instalaciones, equipos y vehículos. Esto impide determinar hasta qué punto el Sistema es dependiente –o no– de la cooperación internacional y si le sería posible seguir funcionando sin ella.

Personal: las instituciones no reportan datos básicos de su personal, como cantidad, sexo y nacionalidad. Una consultoría contratada en 2013 para mapear el estado de los recursos humanos permitió, por primera vez, contar con alguna información; sin embargo, esta se limita a 21 entidades de una muestra de 58. Cada órgano del

Sistema tiene sus propios mecanismos de reclutamiento y selección; algunos hacen concursos y divulgan oportunidades de trabajo en las redes sociales de internet, aunque no para todas las vacantes. No existe una instancia de gestión administrativa del SICA que asegure la transparencia y pertinencia al realizar contrataciones, y se desconoce si posteriormente el personal es sometido a evaluaciones. Desde 2008 se cuenta con el "Reglamento relativo a la elección de titulares de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana", en el cual se establecen los procedimientos, mecanismos y criterios para la elección de los puestos de dirección del Sistema, pero su aplicación ha sido intermitente y en algunos casos ha generado tensiones entre los países miembros³.

Procesos de compra y contratación: no hay información pública, ya sea en documentos impresos o en los sitios web de las instituciones, sobre la compra de bienes y la contratación de servicios y consultorías, ni parecen existir mecanismos de apelación o consulta en caso de dudas sobre alguno de esos procesos.

Resultados de auditorías (internas y externas): los hallazgos y recomendaciones de las auditorías que realiza el órgano regional de fiscalización no son públicos. Además, esas evaluaciones cubren una mínima parte de la institucionalidad. Y aunque las agencias de cooperación internacional sí auditan a menudo a las entidades que reciben su apoyo, los informes respectivos no se divulgan como parte de la rendición de cuentas de cada proyecto. Mención diferenciada merecen los programas de la Unión Europea (Pairca I y II) y la segunda fase del Fondo SICA-España, que hicieron accesibles sus informes de evaluación en 2015 y 2013, respectivamente.

del resto de Latinoamérica (E³: White, 2011; BCIE, 2010).

El capítulo no utiliza *a priori* ninguno de los conceptos anteriores, sino el que corresponde a cada tema y área concreta que se analiza. La existencia (simultánea) de diversas maneras de definir a Centroamérica es un factor que complica las acciones de la institucionalidad regional. Según la iniciativa de que se trate hay unos países que participan y otros que se abstienen de hacerlo, y esta es una restricción que, de partida, impone dificultades para la gestión, coordinación y suma de voluntades políticas.

Avances recientes de la institucionalidad regional

A veinte años de iniciadas las reformas institucionales en el SICA, esta sección analiza los avances logrados en ese proceso y la evolución de la agenda temática del Sistema en el último quinquenio.

El proceso de reforma no ha sido producto de un impulso único y sostenido, sino que se ha llevado a cabo en momentos específicos, y con distintos objetivos que han ido evolucionando en tres etapas u “olas reformistas”. En este contexto, el término “ola” alude a un conjunto de transformaciones que: i) se inician y ejecutan de manera más o menos simultánea en un tiempo determinado, ii) por lo general son promovidas por un grupo particular de actores y iii) se pueden vincular a uno o varios objetivos institucionales relevantes en ese período (PEN, 2015).

Luego de un breve recuento de las etapas anteriores, el presente análisis se centra en la tercera ola reformista, cuyo inicio fue marcado por la “Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana”, realizada el 20 de julio de 2010 en San Salvador.

En lo que concierne a la agenda temática, es evidente una tendencia a la priorización de un conjunto de objetivos concretos, hacia los cuales se dirigen las acciones y recursos. Ello se expresa en las herramientas elaboradas por la cúpula del SICA, cuyo más reciente producto, aún vigente, es la “Agenda para

el relanzamiento de la integración”, de 2010, y su respectivo Plan de Acción. Complementariamente, un grupo importante de prioridades ha sido determinado por los proyectos que financia la cooperación internacional, dada la escasez de los recursos propios con que cuenta el Sistema. Existen intersecciones entre la agenda formal y las acciones regionales, que señalan cuáles son las áreas de mayor avance en la integración. Los ámbitos en que no se observa esa confluencia pueden indicar rezagos o desalineamientos entre el Plan de Acción y la gestión institucional.

El enfoque analítico descrito representa un avance con respecto a ediciones anteriores de este capítulo, en las cuales se examinaban las áreas de mayor dinamismo señaladas por actores regionales, pero no se contaba con una sistematización por “olas reformistas”, ni tampoco con directrices oficiales contra las cuales contrastar los avances logrados.

Las dos primeras olas reformistas del SICA (1990-2008)

A lo largo de sus veinticinco años de existencia, el SICA ha enfrentado al menos tres olas reformistas, en distintos períodos y con temas diferentes para cada intento⁶. Ya en el *Primer Informe Estado de la Región* se había reportado que, desde su inicio, la institucionalidad de la integración ha sido cuestionada y sometida a transformaciones constantes (Salazar, 2015)⁷. Esas acciones no han estado articuladas, es decir, no necesariamente han dado seguimiento a las propuestas que las antecedieron, ni partieron de una valoración de sus resultados para diseñar los pasos siguientes. Tampoco han tenido el mismo grado de ejecución, aunque es difícil valorar su éxito debido a la amplitud de lo planteado en cada ola y las limitaciones de información ya comentadas al inicio de este capítulo.

La primera ola de reformas se dio a partir de una serie de estudios realizados por el BID y la Cepal (1998) a mediados de los años noventa. Además de esos documentos hubo otros diagnósticos y propuestas, entre ellas una presentada por Harvard-Incae, la de regionalismo abierto de la Cepal, la iniciativa

“Centroamérica 2020”, de UE-AID y la Agenda de Madrid pos-Mitch, elaborada por el SICA tras un proceso de consulta (PEN, 1999; Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000). El énfasis estuvo en ordenar el proceso de creación de órganos e instrumentos regionales, que había comenzado a finales de los años ochenta e intensificado en los noventa, con poca coordinación y planificación. Así, se dispuso la centralización de los principales órganos del SICA según el mandato de los presidentes en la Declaración de Panamá II y los “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional” (1997), y la primera ola terminó alrededor de 2001, con la instalación de la Secretaría General y varias de sus secretarías en una misma sede, en San Salvador.

La segunda ola empezó en 2004 y tuvo como base las propuestas de la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional. Esta vez se buscó corregir debilidades de gestión, mediante el establecimiento de reglas para la operación de las instituciones, la creación de Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA), la publicación de las decisiones y el diseño de un mecanismo para el seguimiento de los mandatos presidenciales (White, 2008). Además se procuró fortalecer instancias del SICA que aún no funcionaban a escala regional, específicamente el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. El fin de la segunda ola se ubica en 2008, cuando se completó el “Protocolo de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas” y se aprobó el reglamento que permitió el funcionamiento del Comité Ejecutivo.

La tercera ola reformista (2008-2015)

El hito de inicio de la tercera ola reformista se dio en 2010, cuando en El Salvador se realizó la cumbre de mandatarios que produjo el relanzamiento del proceso de integración centroamericana y su respectivo Plan de Acción. Este documento constituye la guía general de prioridades de la integración y formaliza, en el más alto nivel de toma de decisiones,

la tendencia hacia la planificación estratégica que muestra la institucionalidad regional desde 2008.

Este relanzamiento ocurre en un contexto internacional en el que se debate sobre un nuevo regionalismo estratégico, que cuestiona la integración “hacia afuera” a la que ha venido apostando Centroamérica (Caldentey, 2014) y, a nivel regional, en un entorno marcado por el desgaste del modelo de Esquipulas II y la necesidad de revisar los énfasis del proceso. En este sentido, se ha planteado la iniciativa de un “nuevo Esquipulas” como marco para renovar “los paradigmas impulsores de la integración” (Fundación Esquipulas, 2014; Vergara, 2014). Sin embargo, es importante destacar que este es un proyecto de la sociedad civil que aún no ha logrado trascender hacia las instancias institucionales y políticas del SICA, con miras a su implementación.

A lo interno de los países, esta tercera ola de reformas coincide con la presencia de una ciudadanía que cada vez más exige transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Aunque los mecanismos de transmisión entre la política nacional y el SICA no son automáticos, el proceso de integración no es ajeno a la creciente conciencia de la población sobre la importancia de estos temas.

En diciembre de 2011, en la cumbre de presidentes celebrada en San Salvador, se reiteró el apoyo al Plan de Acción de 2010. Esa actualización se llamó también Plan de Acción (2011). Aunque las actividades cambiaron, se mantuvo la coherencia con el mecanismo de toma de decisiones, es decir, el nuevo Plan no solo respetó los ejes prioritarios, sino que además da seguimiento a las actividades pendientes del Plan de 2010, sobre todo en materia de fortalecimiento institucional.

El proceso de reforma institucional fue un tema central en las cumbres presidenciales realizadas entre 2010 y 2014, de las cuales emanaron 71 mandatos y cuatro proyectos de cooperación (cuadro 7.1). En este sentido destacan diez acuerdos enfocados en la elaboración de reglamentos y agendas para ordenar el quehacer de los órganos del Sistema.

El mayor promotor de este esfuerzo fue el gobierno de El Salvador, propo-

nente del “Manifiesto de relanzamiento de la integración” en la cumbre realizada en la capital de ese país en 2010. Sin embargo, ninguno de los mandatarios que firmaron la declaración surgida de ese encuentro está en el poder hoy en día, debido a los procesos de renovación de autoridades ocurridos en los últimos tres años en la región (recuérdese que el presidente Ortega, quien aún gobierna en Nicaragua, estuvo ausente y no firmó la declaración). También han cambiado las autoridades del SICA que impulsaron el proceso e iniciaron su implementación: el secretario general y los principales directores de área. Con ello han disminuido las referencias al Plan de Acción en las cumbres presidenciales; de hecho en las últimas tres reuniones, efectuadas en 2015, las decisiones adoptadas no se organizaron de acuerdo con los ejes del Plan. Sin embargo, mientras no se disponga lo contrario, ese instrumento sigue siendo el marco de referencia vigente para la planificación del SICA en el mediano plazo.

Los órganos responsables de la ejecución del Plan son la Secretaría General y el Comité Ejecutivo, a los cuales los mandatarios solicitan los diagnósticos, las propuestas de reforma y los protocolos para la toma de decisiones.

Un motor externo de la tercera ola son las iniciativas de cooperación internacional enfocadas en la reforma institucional: el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Fondo España-SICA y los proyectos apoyados por la República de China (Taiwán). A esto se unen los compromisos asumidos con la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que en su eje de cooperación tiene un componente de integración regional. No obstante, estas iniciativas se han desarrollado de forma desarticulada⁸ y tienen plazos definidos (en el caso del Pairca ya concluyó). Es necesario que las entidades del Sistema se apropien de este tipo de acciones, para que sus resultados sean sostenidos y trasciendan el ciclo de vida de los proyectos.

Aunque sus actividades son muchas y muy variadas, los énfasis generales de los proyectos de cooperación internacional han estado en mejorar la planificación

estratégica, reformar el organigrama y crear direcciones para la administración de procesos, ampliar la capacidad de gestión, coordinación y fiscalización del SICA y promover un mayor involucramiento de la ciudadanía en el proceso de integración (Castillo y Venezia, 2015; Fundación ETEA, 2013).

Los informes de evaluación del Pairca II y el Fondo España-SICA coinciden en señalar que la Secretaría General, y el SICA en su conjunto, tienen una gran dependencia de la cooperación internacional para llevar a cabo la reforma. Por ejemplo, durante sus diez años de operación el Pairca aportó más de 41 millones de dólares, parte de los cuales se utilizó para actividades básicas como el pago de viajes y viáticos de los funcionarios de la Secretaría General y otras entidades. Una vez finalizada la segunda fase del Programa, la institucionalidad no contaba con una estrategia para sustituir esa fuente de financiamiento. Tampoco se planificó el procedimiento que se seguiría tras el cierre del Programa y la sostenibilidad de las acciones desarrolladas en ese marco (Castillo y Venezia, 2015).

En la evaluación de medio período del Fondo España-SICA se señala una “baja apropiación por parte de la SG-SICA en la ejecución de sus programas, se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este panorama” (Fundación ETEA, 2013).

Si la primera ola trató de ordenar y centralizar las instituciones regionales, y la segunda promovió la creación de instrumentos básicos de gestión administrativa, en la tercera se dio direccionalidad al proceso, al incorporar los cinco ejes estratégicos de la integración. Así, la tercera ola se distingue por la construcción de una agenda consensuada de asuntos prioritarios, pero también da continuidad a algunos esfuerzos de las olas anteriores, orientados a mejorar la gestión del Sistema.

CUADRO 7.1

SICA

Iniciativas de cooperación en materia de fortalecimiento institucional. 2010-2014

Nombre	Año	Encargado	Auspiciador	Estado	Monto (dólares)
Dirección de Cooperación Internacional SG-SICA	2012	SG-SICA	Taiwán	En ejecución	355.000
Fondo España-SICA	2010	SG-SICA	España	En ejecución	1.788.602
Parca ^{a/}	2010	CCAD ^{b/}	España	En proceso de cierre	1.000.000
Pairca ^{c/} II	2009	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	20.250.000
Total					23.393.602

a/ Plan Ambiental de la Región Centroamericana.

b/ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

c/ Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana.

Fuente: Segura, 2015b con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

Cabe destacar que en el período de análisis de este Informe (2011-2014) la institucionalidad regional amplió su alcance, con la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana y el establecimiento de la subse de la Secretaría General del SICA en ese país.

La tercera ola sigue vigente y hasta ahora el balance de sus primeros años apunta hacia logros acotados, tanto en la agenda temática como en el proceso de reestructuración interna. En materia de gestión, dos de los énfasis planteados desde su inicio son la planificación estratégica y la transparencia y rendición de cuentas.

Se afianza la planificación estratégica de los órganos del SICA

El *Cuarto Informe Estado de la Región* reportó que en el período 2008-2010 el SICA mostró un gran dinamismo en la elaboración de estrategias y planes de trabajo, antes casi inexistentes en la institucionalidad regional (PEN, 2011). La presente entrega da cuenta de la continuidad y profundización de esa tendencia, bajo el impulso de una tercera ola reformista que, como se vio en el apartado anterior, justamente inició con la aprobación del Plan de Acción, que constituye un marco general de planificación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos del Sistema.

En efecto, el Plan de Acción es la hoja de ruta definida por el órgano máximo del SICA, que es la reunión de man-

datarios, y desde 2010 estableció cinco ejes temáticos que guían el quehacer del Sistema, a saber: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica y v) fortalecimiento institucional.

En un segundo nivel de planificación se encuentran las políticas regionales, que facilitan la coordinación entre las administraciones públicas de los países miembros, al homogeneizar criterios para concentrar los recursos e intervenciones en las áreas definidas como prioritarias. En el período 2011-2014 se aprobaron seis de esos instrumentos: la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana (2012-2032), la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (2013-2025), la Política Cultural de Integración Centroamericana (2012-2015), la Política Regional de Salud (2015-2022), la Política Educativa Centroamericana (2013-2021) y la Política de Integración de Pesca y Acuicultura (2015-2025; cuadro 7.2).

Puede notarse una concentración en temas asociados al eje de integración social, específicamente en salud y educación, dos asuntos cruciales para el desarrollo humano. También es evidente una tendencia a la planificación de mediano y largo plazos, pues las políticas se diseñan para períodos de cinco a siete años. Estas características contrastan con la esca-

sez de recursos disponibles y proyectos en ejecución que registra el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) en el eje social, lo que sin duda dificulta el logro de los objetivos señalados en las políticas.

Tal como advirtió el Cuarto Informe, el reto de la Secretaría General –como ente encargado de la coordinación horizontal en el SICA– es armonizar estas políticas regionales con enfoques cada vez más intersectoriales, pues por ahora cada una de ellas es una pieza aislada de un rompecabezas, cuya implementación no está garantizada. Otra debilidad que se mantiene en las políticas de este período es la falta de seguimiento por parte de los órganos, secretarías o consejos de ministros. En cierta medida ello se debe a que, por la amplitud de los temas y acciones incluidos en ellas, en la práctica las políticas no pueden ser utilizadas como mapas de ruta, y las autoridades se concentran en un conjunto limitado de asuntos, de acuerdo con la disponibilidad real de tiempo y recursos (PEN, 2011).

Un tercer nivel de planeamiento institucional es el de las estrategias y agendas temáticas. En este ámbito en los últimos años sobresalen los esfuerzos de los órganos políticos de la institucionalidad regional, entre ellos: la “Agenda 10” del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y la planificación estratégica de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) para el período 2013-2017 (Arias, 2015).

CUADRO 7.2

SICA

Políticas regionales aprobadas en el período 2011-2014

Nombre del plan o proyecto	Período	Año de aprobación	Financiamiento	Ente encargado
Política Cultural Centroamericana	2012-2015	2011	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid)	CECC-SICA
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana	2012-2032	2012	No indica	CAC, Comisca, Incap y Sisca
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana	2013-2025	2013	República China (Taiwán), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Lacro-Unfpa), el Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).	Commca
Política Educativa Centroamericana	2013-2021	2014	No indica	CECC-SICA
Política Regional de Salud del SICA	2015-2022	2014	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica II (Presanca II).	Comisca
Política de Integración de Pesca y Acuicultura (Polipesca)	2015-2025	2015	Taiwán	Ospesca

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC-SICA, 2011 y 2013, Comisca-SICA, 2014, Commca-SICA, 2013, Ospesca-SICA, 2015 y Sisca-SICA et al., 2013.

Por su parte, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) inició en 2012 la ejecución de su Plan de Gestión Estratégica 2012-2014, que está estructurado en cuatro ejes: profundización de la integración económica, procesos internos eficientes y transparentes, cooperación y proyección institucional. Sobre esta base se rediseñó la estructura organizacional, para incorporar las siguientes unidades: Cooperación y Planificación, Estadísticas, Estudios y Políticas, Auditoría Interna y Activos Fijos (Sieca-SICA, 2013 y 2014a). El informe de labores de la titular de la Secretaría (2013) ilustra las debilidades institucionales que fue necesario enfrentar en ese proceso, lo cual resulta relevante considerando que se trata de una de las entidades más antiguas del Sistema y una de las que ofrece mejores condiciones de trabajo:

Al inicio de mi gestión, en enero del 2011, se detectó que la contabilidad tenía un rezago de aproximadamente 10 meses, a tal punto que no se disponía del cierre contable y los correspondientes estados financieros del año 2010. Adicional a ello el Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) no funcionaba, las auditorías de los años 2008, 2009 y 2010 estaban pendientes y no se había gestionado su realización ante el ente fiscalizador regional, el Consejo Fiscalizador Regional (CFR- SICA). Por otra parte, se carecía de un presupuesto de funcionamiento de la SIECA y de su correspondiente instrumento de ejecución presupuestaria.

La cantidad de estrategias aprobadas en los últimos tres años fue ligeramente

menor que en el período 2008-2011. Las nuevas iniciativas abordan asuntos de interés para todos los países, como seguridad ciudadana, cambio climático, VIH-sida y “emprendedurismo”. Si se clasifican los instrumentos de acuerdo con los ejes del Plan de Acción, se observa una concentración en el eje de integración social, seguido por el económico y el de prevención de desastres y cambio climático (con algunos planes que atienden otros temas ambientales; cuadro 7.3).

Para mostrar la amplitud y diversidad de los productos elaborados por la institucionalidad regional se pueden mencionar algunas de las estrategias aprobadas en el período 2011-2014. En el área social resalta el interés en los temas de salud, plasmado en la “Estrategia regional de sostenibilidad de la respuesta integral al VIH en Centroamérica y República Dominicana” (2013) y su respectivo

CUADRO 7.3

SICA

Cantidad de políticas, planes y estrategias, según ejes temáticos del Plan de Acción. 2002-2014

Eje	2002-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Integración social		1	3		4	3	4	2	17
Integración económica	2	2	2	2		2	1	1	12
Fortalecimiento institucional			1		1	1	2		5
Seguridad ciudadana		1				1	1		3
Prevención de desastres y cambio climático	3		2	3	2		1	1	12
Total	5	4	8	5	7	7	9	4	49

Fuente: PEN, 2011 y SICA, 2015.

plan de acción y monitoreo, a cargo del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca). También se ha puesto énfasis en asuntos de nutrición e igualdad de género.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE**BASE DE DATOS DE
ESTRATEGIAS Y PLANES DE
LAS INSTITUCIONES DEL SICA**

VÉASE

www.estadonacion.or.cr

En el eje económico hay diez planes sobre temas relacionados con los sectores productivos: apoyo a la acuicultura, combate a la roya del café, facilitación del comercio y la competitividad, entre otros. En materia de “emprendedurismo” se diseñó la “Estrategia de fomento al emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana”.

En el eje de seguridad, en 2011 se actualizó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), cuyas prioridades fueron presentadas en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad, realizada el 22 de junio de ese año en Guatemala. La ESCA tiene cuatro componentes: i) combate al delito, ii) prevención de la violencia, iii) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y iv) fortalecimiento ins-

titucional (SICA, 2011). La Unidad de Seguridad Democrática, que depende de la Secretaría General del SICA, es el órgano responsable de su ejecución. Esta es una de las estrategias que ha tenido mayor dinamismo en cuanto a financiamiento y desarrollo de proyectos. Así lo confirma el informe de evaluación del Fondo España-SICA 2010-2013, el cual señala que las acciones de la SG-SICA se enfocaron mayoritariamente en apoyar la implementación de la ESCA (Fundación ETEA, 2013).

En la mencionada Conferencia se presentó el “plan de acción con costos”, así como un portafolio de veintidós proyectos priorizados y sus respectivos perfiles. En la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en julio del 2011 en San Salvador, se instruyó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con el apoyo de la SG-SICA, a ejecutar la ESCA, el plan de acción y los proyectos. Ocho de ellos, que corresponden a los dos primeros componentes de la Estrategia (combate al delito y prevención de la violencia) fueron seleccionados para ser financiados por la cooperación internacional. En cambio, los componentes de rehabilitación y fortalecimiento institucional no han sido objeto de atención prioritaria. De hecho, en los últimos meses se ha hecho evidente la dificultad de conseguir financiamiento para los proyectos faltantes y a ello se agrega la competencia por recursos con otras iniciativas de seguridad regional que se ejecutan en Centroamérica, pero fuera

del marco institucional del SICA (Carsi y la Alianza para la Prosperidad, entre otros) y se enfocan particularmente en los países del norte del Istmo⁹.

Los críticos de la ESCA señalan que el listado de iniciativas ha sido orientado por la agenda de las agencias cooperantes y no por un verdadero plan de intervenciones, con indicadores de gestión e impacto a mediano y largo plazos (Osorio, 2014). En contraste, otros sectores reconocen en la ESCA y los proyectos presentados cerca de dos años de arduo trabajo de alcance regional, coordinado por fiscales, ministros de seguridad, cuerpos de policía, autoridades judiciales y otros actores directamente relacionados con el sector. Esto permitió fortalecer los canales de comunicación entre ellos, lo que se considera un logro en sí mismo. La periodicidad de los encuentros de este grupo no se vio perjudicada siquiera por conflictos entre los países (Costa Rica y Nicaragua, por ejemplo).

En general, los instrumentos de planificación en todos los ejes del Plan de Acción han sido cuestionados por la falta de mecanismos de articulación, seguimiento y evaluación. No es posible saber hasta qué punto se han ejecutado en los órganos del Sistema, y mucho menos en la esfera nacional. Este es un serio vacío que impide determinar cuáles son los beneficios reales para el SICA de contar con herramientas de planificación estratégica.

La planificación operativa es la que permite llevar a la práctica las políticas generales, estrategias y proyectos,

considerando los recursos con que se cuenta y asignando indicadores de gestión y resultados a las distintas actividades. Su ausencia limita las capacidades para un desempeño efectivo y eficiente, e impide conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos específicos de cada instancia. Asimismo, la falta de planificación afecta la disponibilidad de información presupuestaria para valorar en qué medida los fondos existentes hacen viable el logro de las metas definidas en el Plan de Acción y los planes sectoriales.

Mejoran la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo a lo interno del Sistema

El Plan de Acción de 2010 y varios mandatos presidenciales hacen hincapié en la transparencia que debe caracterizar la gestión del SICA¹⁰. Se han realizado esfuerzos para generar información pública y propiciar la fiscalización del uso de los recursos, como los ejercicios de rendición de cuentas de la Sieca y la labor del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA).

En los instrumentos jurídicos regionales existe un conjunto de normas que exige rendir cuentas sobre el quehacer institucional (cuadro 7.4). Sin embargo, esta aún no es una práctica generalizada y, sobre todo, sigue siendo un ejercicio que se efectúa a lo interno del Sistema y tiene poca difusión externa (Arias, 2015). Esto quedó en evidencia después de revisar exhaustivamente las páginas web de todos los órganos del SICA, sus secretarías y algunos entes especializados¹¹. Son muy escasos los informes de labores y los datos publicados sobre presupuestos, personal, seguimiento de mandatos e indicadores de gestión. La ausencia de esta información hace muy difícil cumplir con el artículo 11 del Protocolo de Tegucigalpa, que establece el mandato de velar por la eficiencia, eficacia, unidad y coherencia del SICA.

Diversas limitaciones impiden el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa y otros instrumentos sobre deberes relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas de la institucionalidad regional. La primera de ellas es que no hay una

instancia encargada de integrar y constatar la coherencia y uniformidad de los datos que generan las distintas entidades, de manera que brinden una visión de conjunto sobre el funcionamiento del Sistema. Los deberes del Secretario General en esta materia se circunscriben a informar sobre la ejecución de su plan de trabajo y de los mandatos presidenciales. En la página web de la Secretaría solo se encontró una memoria institucional, de 2003, y un documento de seguimiento a un conjunto seleccionado de mandatos, de 2013 (Arias, 2015).

Asimismo, el análisis de una muestra de 43 instancias reveló que durante el período 2010-2014 solo un 40% incluyó al menos un informe anual de labores en su portal de internet, y no en todos los casos esta es una práctica continua; por ejemplo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca) únicamente publicó su informe de labores de 2010 (Arias, 2015).

Una segunda limitación para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas es la escasa producción de información y, con ello, la dificultad de generar indicadores de gestión y resultados para los órganos del Sistema. Un caso ilustrativo es el del Parlacen, que no divulga informes periódicos sobre su trabajo y sobre la ejecución presupuestaria de la institucionalidad regional, pese a que existen mandatos claros en ese sentido en el Protocolo de Reformas a su Tratado Constitutivo.

Una tercera limitación es el uso interno que de manera exclusiva se da a la información generada. Por lo general, las entidades producen informes para que sean revisados por sus colegas del Sistema, y no hay disposiciones explícitas para una divulgación masiva, excepto en el caso antes comentado del Parlacen. En este sentido el informe de evaluación del Pairca II, programa que permitió la ejecución de actividades sustantivas en diversas instancias de la institucionalidad regional, señaló que sus productos “no han sido compartidos y están archivados en las oficinas del Pairca II”, y sugirió “realizar un trabajo de difusión para compartir los productos con las instituciones y entidades que por la naturaleza del estudio, puedan tener interés

en su contenido y sobre todo puedan dar seguimiento a las líneas de trabajo correspondientes” (Castillo y Venezia, 2015).

Finalmente, una limitación de diseño del SICA radica en la falta de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder entre las instancias regionales. El modelo actual no promueve que el órgano legislativo (Parlacen), ni el jurisdiccional (CCJ), ni la ciudadanía (Comité Consultivo del SICA) sean contrapesos de la Secretaría General y la Reunión de Mandatarios, o viceversa.

Al Comité Ejecutivo se le ha encargado dar seguimiento a los mandatos presidenciales y ministeriales; sin embargo, la información disponible en su portal web son las actas de sus reuniones y una serie de resoluciones, protocolos y reglamentos aprobados. Algunos tienen relación con los mandatos, pero otros más bien están en consonancia con la función asignada por el artículo 24, inciso f del Protocolo de Tegucigalpa, de “aprobar los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las secretarías u otros órganos del Sistema de la Integración Centroamericana”.

El Consejo Fiscalizador Regional ha publicado memorias de labores en las que se reporta un número importante de instituciones auditadas (37). Sin embargo, no se detallan los resultados de las auditorías y sus informes finales no están disponibles. Además, el grueso de las evaluaciones se centra en el área financiera, y son pocas las que examinan la gestión integral de las entidades.

La función del Comité Consultivo (CC-SICA), como espacio de participación de la sociedad civil en el proceso integracionista, es “comunicar y divulgar, entre las instituciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos y objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [así como] los avances del proceso de integración” (Arias, 2015). No obstante, de acuerdo con el artículo 24, inciso g, del Protocolo de Tegucigalpa, a la persona que ocupa la Secretaría General se le exige presentar informes al Comité Ejecutivo, lo que impide al Comité Consultivo tener acceso a esa información y divulgarla.

CUADRO 7.4

SICA

Principales normas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas

Instrumento	Fecha	Disposición	Responsable	Cumplimiento ^{a/}
Protocolo de Tegucigalpa	1991	Artículo 11: eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Sistema, asegurando la unidad y la coherencia de su acción intrarregional y ante terceros.	No es explícito	No
		Artículo 29, incisos b y f: el Secretario General del SICA debe formular su programa de trabajo, elaborar un informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará al Comité Ejecutivo.	Secretaría General del SICA	Parcial; el último informe de labores en la página web es de 2003
		Artículo 24, inciso a: el Comité Ejecutivo del SICA debe asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las cumbres presidenciales.	Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA)	Parcial; se constató únicamente el seguimiento de los asuntos relacionados con la aprobación de instrumentos jurídicos
		Artículo 24 inciso g: el Comité Ejecutivo debe revisar los informes semestrales de las secretarías y trasladarlos, con sus observaciones, a los consejos de ministros respectivos.	CE-SICA	No
Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen)	2008	Artículo 5 inciso w: el Parlacen debe aprobar y ejecutar su propio presupuesto y ejercer la supervisión y el control respectivos. La ejecución será pública, transparente y auditable.	Parlacen	No
		Artículo 5, inciso u: el Parlacen debe divulgar los resultados de su gestión a través de los medios de comunicación oficiales de los Estados Partes.	Parlacen	No
		Artículo 5, inciso v: el Parlacen debe conocer el presupuesto de las Instituciones del SICA y dar seguimiento y recomendaciones, solicitar informes o declaraciones, orales o escritas.	Parlacen	No
Estatuto del Comité Consultivo del SICA	2007	Artículo 11, inciso f: se debe comunicar y divulgar los propósitos y objetivos del SICA, los avances y la contribución del Comité Consultivo.	Comité Consultivo del SICA	No

a/ El cumplimiento se verificó por medio de una exhaustiva búsqueda en las páginas web y consultas individuales a las autoridades de la institucionalidad regional. Se parte del supuesto de que, si por estas dos vías no se encontró evidencia de que la norma está siendo aplicada, el acceso a la información es difícil y no se está cumpliendo con el principio de transparencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2015.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) es la instancia que, según el Protocolo de Tegucigalpa, “garantizará el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo” (Arias, 2015). En el Estatuto de esta institución no hay ningún artículo o inciso que remita, directa o indirectamente, a los temas de transparencia y rendición de cuentas.

Las consideraciones anteriores implican que en algunos casos no se establecen con claridad los mecanismos mediante los cuales la institucionalidad regional debe publicar y difundir la información sobre su desempeño, mientras que en otros casos existe una práctica selectiva en cuanto al contenido y los destinatarios de las acciones de divulgación. No hay un canal que de manera sistemática y expedita cumpla con esa función.

Así, pues, dar seguimiento y evaluar el desempeño de su institucionalidad constituyen uno de los principales retos que debe enfrentar el SICA para avanzar hacia una práctica efectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos de los logros y buenas prácticas en esta materia se describen en el recuadro 7.2.

RECUADRO 7.2

Buenas prácticas de rendición de cuentas en el SICA

En la investigación efectuada para este *Quinto Informe Estado de la Región* hay tres ejemplos de procesos de registro, evaluación y divulgación del desempeño institucional, que llaman la atención sobre el error que sería generalizar a toda la institucionalidad del SICA una valoración negativa en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor).

Esta es una base de datos de proyectos de cooperación regional, que ha venido a transparentar el uso de una parte de los fondos recibidos de fuentes externas. El sistema fue diseñado y es administrado por la Secretaría General del SICA desde 2009, y se puso a disposición del público en 2013.

Aunque desde 2006 el SICA cuenta con una "Agenda de eficacia de la cooperación regional", fue en diciembre de 2013 que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en Ciudad de Panamá, aprobó el "Mecanismo de gestión, coordinación e información de la cooperación regional", en el cual se establecen las directrices y los procedimientos para que los órganos, secretarías e instituciones del Sistema fortalezcan sus procesos en esta materia. Además se dispuso que para tal efecto, en la medida de lo posible, se utilicen las tecnologías de información y comunicación.

Sobre este tema se han realizado dos ejercicios de rendición de cuentas (mayo de 2013 y noviembre de 2014), en cumplimiento del mandato de la XXXVII Reunión de Presidentes. La institucionalización y periodicidad de esta práctica es clave para lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos de la cooperación internacional, que financian la mayoría de los presupuestos del SICA. En el más reciente

ejercicio, la Secretaría General presentó los proyectos ejecutados en el período 2013-2014, por un monto aproximado de 367,8 millones de dólares, entre fondos administrados por la institucionalidad del SICA y las agencias de cooperación ejecutoras de proyectos (Sieca, 2014b). En contraste con este informe comprensivo, los proyectos listados en el Sicor para los mismos años suman 168,6 millones de dólares.

En vista de esa discrepancia, para este Informe se construyó una base de datos que incluye las 192 iniciativas listadas en el Sicor hasta diciembre de 2014 y, adicionalmente, 57 proyectos que fueron localizados en las páginas web de las instituciones regionales y los cooperantes. Es decir, como resultado de una búsqueda intensiva en internet se encontraron 249 proyectos³² ejecutados entre 1992 y 2014, de los cuales el 77% (que representan el 88% de los recursos recibidos) están también en el Sicor. Aunque no es de gran magnitud, esta brecha sugiere la necesidad de mejorar la alimentación y actualización del sistema.

Planificación operativa y evaluación.

Dos instituciones han logrado pasar de la planeación estratégica a la operativa, al vincular sus estrategias con planes, presupuestos y mecanismos de seguimiento y evaluación acordes con estándares internacionales de gestión. En su informe de labores de 2013, el Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenpromype) documenta un proceso de ese tipo, que inició con el Plan Estratégico 2008-2013 y cuyo primer resultado fue la aprobación del Plan Estratégico 2014-2018. El informe da cuenta del avance en cada uno de los objetivos del Plan, con datos sobre las actividades, su cobertura y sus resultados. Cenpromype incorporó el seguimiento continuo y la evaluación del Plan Operativo Bienal 2012-2013, el cual es sometido a auditorías varias veces al año;

en el período indicado ese Plan tuvo un presupuesto de 6.640.445 dólares y una ejecución del 82,3%.

Por su parte, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) incluyó en su planificación estratégica para el período 2013-2017 temas transversales como género, seguridad ciudadana y medio ambiente (16 objetivos). Cuenta con un mapa que ilustra los procesos y las acciones previstas para el logro de objetivos en cada una de esas áreas, incluyendo el financiamiento y los capitales humano, organizacional y de información requeridos para su implementación. Además ha aumentado la disponibilidad de documentos a los que se puede acceder desde su portal electrónico: expedientes, normas, convenios, sentencias, dictámenes y consultas prejudiciales.

Informes de evaluación externa.

Más de una docena de programas y proyectos de cooperación han contribuido con la reforma del SICA. Entre ellos destacan, por su énfasis en lo institucional, las dos etapas del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca I y II), implementados entre 2009 y 2015 con financiamiento de la Unión Europea; el Fondo España-SICA, cuya primera fase se ejecutó entre 2010 y 2013, y la Comisión Mixta de Cooperación entre los Países del Istmo Centroamericano y Taiwán, que funciona desde 1991 y se renueva periódicamente por medio de convenios. Los primeros dos programas han presentado sendos informes de labores, los cuales han sido puestos a disposición del público y constituyen valiosos insumos para valorar el desempeño de la institucionalidad regional, dadas las limitaciones de información señaladas a lo largo de este capítulo (Castillo y Venezia, 2015; Fundación ETEA, 2013).

Evolución dispar de la agenda regional

Los temas que se encuentran presentes simultáneamente en el Plan de Acción, en los mandatos de la Cumbre de Presidentes y en el listado de proyectos de cooperación, constituyen los asuntos a los cuales se les ha dado mayor énfasis en el proceso de integración en el último quinquenio. Estos son: la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la reforma institucional del SICA (analizada en el apartado anterior), la atención de desastres detonados por fenómenos naturales y los efectos del cambio climático, la unión aduanera, la facilitación del comercio, el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), la seguridad alimentaria y la salud.

Aunque, en teoría, los temas citados deberían estar tanto en el discurso político, como en la planificación del Sistema y en los proyectos apoyados por la cooperación internacional, el análisis que se presenta en los párrafos siguientes demuestra que hay una enorme dispersión, pues algunos temas suelen aparecer solo en uno de los ámbitos, usualmente el político (declaraciones presidenciales) y no se logra llevarlos a una agenda práctica. En otros pocos casos hay actividades y proyectos que se ejecutan y tienen su propia dinámica, pero no están ligados de manera explícita a ningún mandato u objetivo del Plan de Acción.

A continuación se presenta la actual agenda formal del SICA y, luego, un análisis sobre las convergencias entre ésta y los mandatos presidenciales y proyectos de cooperación, ordenados según cuatro grandes áreas: política, ambiental, económica y social. Para cada una se describen las coincidencias y divergencias entre los tres niveles: el Plan, los mandatos y los proyectos de cooperación.

La agenda oficial de la integración regional: el Plan de Acción

La agenda oficial vigente del SICA está expresada en la “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana”, realizada en El Salvador en 2010, y en el Plan de Acción elaborado posteriormente.

Estos documentos constituyen la guía general de prioridades de la integración, y se inscribe en la tendencia hacia la planificación estratégica y la programación que se viene observando en la institucionalidad regional desde 2008, tal como reportó este Informe en su edición anterior.

Adicionalmente, casi todos los entes del SICA cuentan con documentos de planificación (agendas, políticas, estrategias o planes). Se considera que este conjunto de instrumentos configura un segundo nivel de planificación, que debería estar alineado con las prioridades del Plan de Acción. Sin embargo, como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), uno de los principales problemas de los esfuerzos de planificación estratégica en el SICA ha sido la falta de coordinación o concatenación entre planes. Con algunas excepciones (por ejemplo, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS¹³), los organismos no hacen explícitas las relaciones entre sus iniciativas y otras estrategias o instituciones del SICA, de modo que la armonización con el Plan de Acción debe hacerse *a posteriori*.

Por primera vez en el proceso de integración, el Plan de Acción ordenó las prioridades bajo un mismo marco de ejes estratégicos, cada uno con objetivos específicos. A este punto, cinco años después, es válido preguntarse qué tan útiles han sido estos instrumentos para la conducción del SICA y hasta qué punto se han alcanzado las metas fijadas.

El contexto en el que se produjo el Plan estuvo precedido por años de dificultades constantes: la crisis económica internacional de 2008-2009, el golpe de Estado en Honduras (2009) y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua (2010). Después de esta cadena de turbulencias económicas y políticas, la Declaración antes citada buscó dar un nuevo y fresco impulso al proceso regional. Como se señaló anteriormente, la promulgación de ese documento es el hito que marca el inicio de una nueva ola de reformas en el SICA.

Así pues, los mandatarios (sin la presencia de Nicaragua) relanzaron el proceso de integración con base en cinco ejes temáticos estratégicos: i) seguridad

democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Esas cinco áreas son muy generales, de naturaleza muy distinta y frecuentemente se intersecan en la práctica. Por ello, para identificar las prioridades del proceso de integración, en este análisis se consideraron no solo las áreas temáticas, sino también los compromisos del Plan de Acción, cuyo aporte más importante es la definición de objetivos concretos para los cinco ejes estratégicos. Sin embargo debe indicarse que no hay una directriz clara, ni evidencia de un trabajo específico de la Secretaría General para el seguimiento de esos objetivos y la coordinación con las diversas instancias y órganos del Sistema para su cumplimiento; la tarea más bien se ha enfocado en justificar las acciones emprendidas por su afinidad con alguno de los cinco ejes.

Un total de treinta objetivos componen el Plan de Acción, de los cuales diecisiete cuentan con un responsable asignado y cinco tienen un plazo de ejecución. El eje de seguridad concentra el 43% de los objetivos, mientras que los restantes tienen no más de cinco objetivos cada uno.

La estructuración de los objetivos es muy disímil. Algunos de ellos (doce de treinta) se refieren explícitamente a políticas, planes o proyectos con nombres específicos, pero aun así son muy heterogéneos, algunos muy concretos y otros redactados de manera muy general. Sobre estos últimos puede decirse que son sugerencias o recomendaciones a las autoridades para impulsar ciertos temas (diez de treinta). Tres objetivos del Plan de Acción tienen como propósito la revisión y aprobación de normativa regional pendiente, otros dos aluden a la realización de eventos y tres más se relacionan con la búsqueda de fondos.

Temas políticos: La seguridad democrática se concentra en la ESCA

Tanto el Plan de Acción como las iniciativas emanadas de las cumbres presidenciales y los proyectos de cooperación convergen claramente en apoyar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)¹⁴.

Además, las agendas coinciden en la revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática y en objetivos específicos en materia de control de armas y prevención de la violencia contra las mujeres.

En el Plan de Acción se incluyeron temas novedosos y muy específicos, como la participación ciudadana y la inversión en la juventud, pero el Sicor no registra iniciativas presidenciales o proyectos con esos enfoques. Al mismo tiempo, se reportan acciones derivadas de mandatos presidenciales o de propuestas de los cooperantes en áreas que no corresponden explícitamente con el Plan de Acción, como seguridad fronteriza y seguridad turística.

La Secretaría General del SICA, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Unidad de Seguridad Democrática han coordinado la mayoría de las acciones incluidas en la agenda de seguridad. El financiamiento proviene de diversas fuentes, que a partir de 2011 se aglutinan en el “Grupo de países y organismos internacionales amigos de la ESCA”, que es un intento por parte de la SG-SICA de alinear y armonizar a los donantes alrededor de una estrategia propuesta en consenso por los países. Su última reunión, según los registros del SICA, se realizó en marzo de 2013.

La ESCA en efecto ha funcionado como guía para las actividades en este eje de integración, tanto por la vía de mandatos presidenciales como de proyectos de cooperación. Debe recordarse que la institucionalidad regional ha desplegado esfuerzos sostenidos en esta materia desde 2006, cuando surgió la primera propuesta de la ESCA. En 2007 se creó la Unidad de Seguridad Democrática. En 2011 se actualizó la ESCA¹⁵ y se definieron cuatro componentes, catorce prioridades de intervención y veintidós proyectos específicos, la mayoría relacionados con el combate al delito y la prevención de la violencia, y siete enfocados en la reinserción, la rehabilitación y el fortalecimiento institucional. La Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA, realizada en 2011 en Guatemala, fue un hito relevante, pues le dio un nuevo aire al tema en el contexto internacional y facilitó la gestión de fondos para los proyectos¹⁶. Complementariamente,

en 2012 se elaboró el “Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la ESCA”.

De los siete proyectos de seguridad registrados en el Sicor, dos corresponden al área de combate al delito, concretamente a la modernización de las policías y los organismos de seguridad; dos se centran en la prevención de la violencia contra las mujeres y el control de armas de fuego; otros dos procuran el apoyo a la ESCA en general, y el último tiene que ver con la modernización con visión regional de las instancias nacionales encargadas de la seguridad (Segura, 2015a).

En los mandatos presidenciales emitidos entre 2010 y 2014 se observa una concentración en la ESCA: veinte directrices de las cuarenta registradas en este tema pretenden reforzar el apoyo a la Estrategia y lograr su financiamiento. Algunos son instrucciones concretas, como el fortalecimiento de la seguridad turística, pero otros son más generales y de más amplio alcance, como el acuerdo de respaldar el Movimiento Regional Organizado¹⁷. De los temas anteriores hay muy pocas referencias explícitas en el Plan de Acción o en la ESCA, y en el listado de proyectos de cooperación internacional del Sicor solo hay uno sobre seguridad transfronteriza.

La ESCA contempla el fortalecimiento de la institucionalidad en el ámbito de la seguridad. En este sentido, en los últimos cuatro años se reportó la incorporación del Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos y el Consejo Judicial Centroamericano en la Comisión de Seguridad Democrática del SICA, y se creó la Subcomisión de Prevención Social de la Violencia (SG-SICA, 2014e).

Tres objetivos del Plan de Acción promueven la adopción de normas específicas, a saber: i) el Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y el proceso penal, ii) el Tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extradición simplificada y iii) la revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática y sus instrumentos derivados y complementarios. En cumpli-

miento de estos objetivos, en 2012 se reactivó el grupo *ad hoc* de revisión del Tratado Marco, el cual fue ratificado por la Asamblea Legislativa de Panamá. Además, en 2014 se presentó la propuesta del “Marco normativo armonizado de la legislación penal en la lucha contra el crimen organizado en Centroamérica y República Dominicana”.

Otros cinco objetivos del Plan se relacionan con políticas o proyectos, algunos sobre temas nuevos, como la promoción de la participación ciudadana y el ambicioso programa de juventud, que incluye el desarrollo de capacidades educativas, inserción laboral, fomento de estilos de vida saludables, prevención de la violencia, participación de las y los jóvenes y control de armas pequeñas y ligeras (programa Casac). Solo para este último tema se localizó un proyecto de cooperación de la Unión Europea (2012; cuadro 7.5).

Temas ambientales: Prioridad de la prevención y mitigación de desastres naturales y los efectos del cambio climático

Cinco objetivos componen el eje de prevención y mitigación de desastres naturales y los efectos del cambio climático, temas a los cuales se reduce el alcance del Plan de Acción en el área ambiental. Los proyectos de cooperación registrados en el Sicor también muestran una concentración en estos dos temas (siete de doce proyectos desde 2010).

A diferencia del eje de seguridad, en este caso se menciona un ente responsable de ejecutar todas las acciones planteadas: el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. El Plan instruyó a este órgano de la institucionalidad para que modificara sus énfasis a partir del relanzamiento de la integración. No obstante, la mayoría de los proyectos de cooperación ha tenido como destinatario el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac; cuadro 7.5).

Dos objetivos claramente establecidos en el Plan de Acción se expresan en el llamado al Consejo de Ministros para la implementación del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (Parca) 2010-2014 y la Estrategia Regional de Cambio Climático. Ambos documentos

CUADRO 7.5

SICA

Proyectos de cooperación por área y tema. 2010-2014

Eje	Tema	Cantidad	Entidad ^{a/}	Auspiciador	Monto en dólares
Ambiental	Desastres naturales y cambio climático	15	Cepredenac e ICAP	Unión Europea, Noruega, España, PNUMA, UNISDR, Suiza, Estados Unidos, Taiwán, BID y Banco Mundial	33.934.360,3
	Otros	3	SG-SICA, CCAD y CTPT	Japón, España y BID-Fomin	3.550.000,0
	Total	18			37.484.360,3
Social	Salud	9	Sisca y Comisca	BID, Suecia, Centro para la Prevención y Control de las Enfermedades (CDC), GIZ, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Estados Unidos, España, Taiwán y Japón	21.829.556,6
	Educación	4	Csua y CECC	ENLACES, México, Taiwán y España	3.030.703,9
	Seguridad alimentaria	4	SG-SICA	Unión Europea, España, PNUD y Finlandia	50.174.500,0
	Género	2	ST-Commca	España y Taiwán	1.454.043,6
	Otros	3	Sisca	Taiwán y Fondo Sida Malaria Tuberculosis	9.595.584,0
	Total	22			86.084.388,1
Político	Seguridad ciudadana	7	SG-SICA	Holanda, Unión Europea, España y Finlandia	60.197.355,4
	Total	7			60.197.355,4
Económico	Mypime	12	Cenpromype, Sieca, SG-SICA y Cefof	Austria, España, Taiwán, Estados Unidos, BID, Japón, Unión Europea, Alemania y EURECA	22.716.537,2
	Turismo	3	Sitca	Unión Europea, Taiwán y Suiza	2.116.900,0
	Seguridad alimentaria	2	SE-CAC	España y Taiwán	10.694.507,0
	Fortalecimiento de sistemas de control de calidad y medidas sanitarias	3	Sieca y Cenpromype	Unión Europea y Taiwán	32.921.787,1
	Unión aduanera y comercio	7	Sieca y SG-SICA	Unión Europea y Taiwán	57.947.695,2
	Otros	4	SECMCA, Sieca, SG-SICA y Ospesca	Unión Europea, Taiwán, España, BID y Alemania	29.539.464,2
	Total	31			155.936.890,6

a/ BID-Fomin: Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo; CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Cefof: Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica; Cenpromype: Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica; Cepredenac: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central; Comisca: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana; CTPT: Comisión Trinacional del Plan Trifinio; ECDC (sigla en inglés): Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades; Oirsa: Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria; OPS: Organización Panamericana de la Salud; OMS: Organización Mundial de la Salud; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; SE-CAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano; SECMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano; Sisca: Secretaría de la Integración Social Centroamericana; Sitca: Secretaría de Integración Turística Centroamericana; Sieca: Secretaría de Integración Económica Centroamericana; ST-Commca: Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana; UNISDR (sigla en inglés): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir de Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

fueron elaborados antes de 2010, en una época en que proliferó este tipo de estrategias regionales¹⁸, de las cuales solo un número muy reducido fue incorporado al Plan de Acción.

En los proyectos de cooperación hay otros temas ambientales que sobrepasan los objetivos de este eje en el Plan de Acción, tales como intervenciones en materia forestal, recursos hídricos, desechos sólidos y planificación territorial. Otros fondos internacionales se han dirigido al apoyo más general a la institucionalidad ambiental, o al Parca.

Los tres objetivos restantes del Plan están expuestos de manera genérica, sin mencionar un plan o política concreta, aunque la responsabilidad siempre recae en el Consejo de Ministros de Ambiente. Así, el primero de ellos busca promover el trabajo intersectorial y las políticas tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático; el segundo incentiva el uso de energías alternas y renovables, en particular los biocombustibles, y el tercero solicita a los ministros de Ambiente y Hacienda identificar fondos frescos para la atención de los desastres detonados

por fenómenos naturales, que de manera recurrente afectan a la región.

Quince mandatos emanados de las cumbres presidenciales remiten a la aprobación o apoyo a instrumentos para la gestión del riesgo de desastre y la mitigación de los efectos del cambio climático: la Estrategia Regional de Cambio Climático, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo y el Plan Regional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2018. También se emitieron mandatos en los que se fijan posiciones regionales ante foros internacionales

sobre cambio climático, incluyendo varios documentos que exhortaron a la comunidad internacional a reconocer la alta vulnerabilidad de la región ante ese fenómeno, a fin de posibilitar una mayor cooperación y financiamiento para reducir su impacto negativo.

No resulta extraño que el énfasis de la agenda ambiental sea la gestión del riesgo y el cambio climático, pues, por su ubicación geográfica, Centroamérica es especialmente vulnerable a las variaciones en la temperatura y el patrón de lluvias, los cuales afectan directamente la biodiversidad, la agricultura, el recurso hídrico y la cobertura forestal, entre otros. Los países del norte de la región ocupan los primeros lugares de América Latina y el Caribe en los índices de vulnerabilidad y sensibilidad, que incluyen no solo el grado de exposición a los impactos del cambio climático, sino también las condiciones socioeconómicas que inciden sobre una mayor o menor capacidad de adaptación de los países (cuadro 7.6). Aunado a esto, el índice de riesgo climático global ubica a Honduras, Nicaragua y Guatemala entre las diez naciones más afectadas por ese fenómeno durante el período 1994-2013 (Kreft et al., 2014).

Específicamente en materia de gestión del riesgo se contabilizan seis mandatos, incluyendo la creación del Centro Regional Logístico de Asistencia Humanitaria para las Américas y el apoyo al fortalecimiento del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (Mecreg). Este tema genera una fuerte interdependencia entre los países centroamericanos. La revisión de algunos de los desastres que afectaron al menos a tres de ellos durante el período 1996-2011 (cuadro 7.7), y que ocasionaron enormes pérdidas humanas y económicas, evidencia su vulnerabilidad, en especial a eventos de origen hidrometeorológico (UNISDR y Cepredenac-SICA, 2014).

Temas económicos: Se refuerzan la unión aduanera, el comercio intrarregional y el apoyo a las mipyme

En el ámbito económico, tanto el Plan de Acción como los mandatos presidenciales y los proyectos de cooperación han tenido como objetivos el avance de la unión aduanera, el comercio intra-

CUADRO 7.6
CENTROAMÉRICA

Vulnerabilidad y sensibilidad al cambio climático. 2014

País	Índice de vulnerabilidad ^{a/}		Índice de sensibilidad ^{b/}	
	Posición ^{c/}	Categoría	Posición	Categoría
Belice	9	Extrema	26	Baja
Costa Rica	26	Baja	14	Alta
El Salvador	3	Extrema	3	Extrema
Guatemala	2	Extrema	4	Extrema
Honduras	4	Extrema	7	Extrema
Nicaragua	6	Extrema	5	Extrema
Panamá	19	Media	17	Alta

a/ Mide la vulnerabilidad de las poblaciones humanas a fenómenos extremos relacionados con el clima y las modificaciones en los principales parámetros climáticos en los próximos treinta años. Combina el riesgo de exposición, las variaciones del clima y los fenómenos extremos con la actual sensibilidad humana a ellos, y la capacidad de un país para adaptarse o aprovechar esos cambios.

b/ Mide la susceptibilidad de la población a los impactos del cambio climático, en función de sus circunstancias físicas, sociales y de medios de subsistencia. Se analizan aspectos como salud, pobreza, conocimiento, infraestructura, desplazamiento, agricultura, presiones demográficas y presiones sobre los recursos.

c/ En relación con 33 países de América Latina y el Caribe incluidos en el cálculo del índice.

Fuente: CAF, 2014.

regional y el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme). La agenda también contiene una gran variedad de otros temas, pero no están presentes simultáneamente en las tres fuentes bajo análisis.

El eje de integración económica del Plan de Acción comprende seis objetivos, todos ellos muy amplios: i) unión aduanera, ii) apoyo a las mipyme, iii) impulso al turismo, iv) desarrollo de un sistema energético sostenible a nivel regional, v) elaboración de una propuesta para crear un sistema regional de abastecimiento de granos básicos e insumos agrícolas y vi) fortalecimiento de la institucionalidad. La variedad de temas que se asocian a estos objetivos y su especificidad contrastan con los planteamientos más generales de los demás ejes. Ello puede estar relacionado con el hecho de que en estas áreas opera desde hace algún tiempo un grupo relativamente homogéneo de instituciones y funcionarios. Ninguna de estas iniciativas es totalmente nueva para el SICA.

Las cumbres presidenciales generaron nueve mandatos sobre temas comerciales y aduaneros en el período 2010-2014. Además de la consecución de la unión aduanera, la agenda de trabajo del Consejo

de Ministros de Integración Económica (Comieco) abarca esfuerzos tendientes a mejorar la competitividad de las mipyme, elaborar el “Plan de inversión y financiamiento para Centroamérica y República Dominicana” (Pifcard), así como para el fortalecimiento institucional y la reforma del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), ambos órganos del subsector económico del SICA. También se pidió al Comieco que identifique mecanismos que incrementen el comercio intrarregional, a partir de acciones concretas en materia de competitividad, logística y gestión coordinada en los pasos de frontera, incluyendo avances significativos para la consolidación de las ventanillas únicas de comercio exterior y el desarrollo de una hoja de ruta para su interoperatividad. Además se reconoció la importancia de abordar de forma regional la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera (Arias, 2015).

Aunado a lo anterior, en la reunión ordinaria celebrada en Punta Cana el 27 de junio de 2014 se instruyó a los ministros de Integración Económica, Agricultura, Salud, Hacienda o Finanzas,

CUADRO 7.7

CENTROAMÉRICA

Principales desastres y sus efectos. 1996-2011

Países afectados	Personas fallecidas	Personas afectadas	Costos (millones de dólares)
Ciclones tropicales César y Douglas (1996)			
Costa Rica	51	500.000	200
El Salvador	12		0,01
Nicaragua	42	10.724	10
Ciclón tropical Micht (1998)			
Belice	9	60.000	0,1
Costa Rica	8	16.700	97
El Salvador	475	84.000	388
Guatemala	384	105.700	748
Honduras	14.600	2.112.000	3.794
Nicaragua	3.332	868.228	988
Panamá	3	7.500	0,1
Ciclón tropical Stan (2005)			
Costa Rica	1	1.074	20
El Salvador	69	72.141	356
Guatemala	1.513	475.314	988
Honduras	6	2.869	100
Nicaragua	3	7.880	
Ciclón tropical Félix (2007)			
El Salvador		2.800	
Guatemala		3.095	
Honduras	1	19.500	6.579
Nicaragua	188	188.726	
Ciclón tropical Agatha (2010)			
El Salvador	10	11.520	20
Guatemala	174	397.962	650
Honduras	18	24.675	90
Depresión tropical 12-E (2011)			
Costa Rica	4	46.695	84
El Salvador	35	1.424.091	902
Guatemala	51	254.903	333
Honduras	18	725.155	204
Nicaragua	9	148.530	445

Fuente: Elaboración propia a partir de CRED, 2015, Lavell y Lavell, 2010 y Cepal et al., 2012.

CUADRO 7.8

CENTROAMÉRICA

Exportaciones hacia la región, por país. 2010 Y 2014
(millones de dólares y porcentajes del total de exportaciones)

	2010		2014	
	Monto	Porcentaje del total	Monto	Porcentaje del total
Costa Rica	1.710,7	18,5	877,9	19,0
El Salvador	1.687,9	48,9	1.756,2	50,6
Guatemala	2.408,5	42,0	1.748,1	43,8
Honduras	640,4	23,1	1.290,2	24,4
Nicaragua	426,4	23,1	908,2	21,8
Panamá ^{a/}	96,4	13,2	729,2	11,7

a/ A diferencia de los demás países, incluye exportaciones a Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

así como a las administraciones aduaneras, autoridades de migración y demás jerarcas de entidades que realizan funciones en los puestos fronterizos, para que, bajo la coordinación del Comieco, en un plazo de noventa días elaboraran una propuesta de procedimientos comunes para los trámites que se efectúan en las fronteras Guatemala/El Salvador, Honduras/Nicaragua, Nicaragua/Costa Rica y Costa Rica/Panamá. El objetivo es facilitar y dinamizar el comercio intra y extrarregional, así como fortalecer la competitividad de la región. En lo que concierne a la cooperación internacional, a partir de 2010 el Sicom reporta la ejecución de los proyectos “Consolidación de la unión aduanera centroamericana” (Consuac) y “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas” (Adapcca), ambos financiados por la Unión Europea y ya finalizados (Segura, 2015b).

El interés en la unión aduanera es estratégico para la mayoría de los países, los cuales dirigen una parte significativa de sus exportaciones al resto de Centroamérica. Este dinamismo se mantuvo incluso durante la crisis financiera de 2008 (véase el capítulo 4). Los flujos de comercio muestran que el Istmo está entre los diez principales destinos de las exportaciones regionales. El peso relativo de este mercado es variable, y con toda claridad destacan Guatemala y El Salvador, para los cuales éste representó el 44% y el 51% de sus exportaciones totales de 2014, respectivamente. Cabe señalar también que en el período 2010-2014, con excepción de Panamá y Nicaragua, la importancia de las ventas a Centroamérica creció para todos los países (cuadro 7.8).

En el caso de las importaciones, el monto es mayor al de las exportaciones, lo que hace que el saldo de la balanza de comercio intrarregional sea negativo. En 2014 las compras de los países en Centroamérica representaron alrededor de un 20% del total en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y un 15% en Guatemala, mientras que en Costa Rica y Panamá las proporciones fueron de tan solo 7% y 6%, respectivamente (cuadro 7.9).

CUADRO 7.9

CENTROAMÉRICA

Importaciones desde la región. 2010 Y 2014
(millones de dólares y porcentajes del total de importaciones)

	2010		2014	
	Monto	Porcentaje del total	Monto	Porcentaje del total
Costa Rica	2.091,9	6,9	1.235,9	7,3
El Salvador	2.138,7	22,5	2.008,0	20,4
Guatemala	3.149,2	14,6	2.373,4	15,0
Honduras	982,5	26,6	2.051,0	22,0
Nicaragua	581,0	21,7	1.291,3	22,5
Panamá ^{a/}	95,7	8,0	881,9	6,4

a/ A diferencia de los demás países, incluye importaciones de Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

En el período 2010-2014 los productos de la industria agroalimentaria (preparaciones alimenticias, cereales, hortalizas y otros) concentraron las compras intrarregionales, en proporciones que para Panamá y Nicaragua fueron de 29% y 25% del total importado, respectivamente, mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala rondaron el 20% y en Costa Rica fue del 13% (cuadro 7.10).

Si bien hay avances, la unión aduanera¹⁹ no ha terminado de concretarse, pese a que los compromisos suscritos en esta materia son de larga data²⁰. En el marco de la XLIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en diciembre de 2014 en Placencia, Belice, se encargó al Comieco la elaboración

CUADRO 7.10

CENTROAMÉRICA

Exportaciones e importaciones hacia y desde la región^{a/}, por principales productos. 2014
(porcentajes)^{b/}

Productos	Exportaciones						Importaciones					
	CRC	ELS	GUA	HON	NIC	PAN	CRC	ELS	GUA	HON	NIC	PAN
Animales vivos y productos de origen animal (carnes, huevos, lácteos)	6,4	1,6	0,4	5,2	44,9	31,7	5,8	10,6	5,7	2,1	2,7	4,3
Productos de origen vegetal frescos (plantas, flores, frutas, verduras, hortalizas)	1,2	0,1	2,0	1,7	9,7	0,1	1,8	4,1	0,4	1,1	0,7	0,5
Harinas, cereales, semillas	1,2	2,4	1,0	3,1	10,1	2,6	4,7	2,1	1,2	2,2	1,8	0,7
Productos agroindustriales (grasas, aceites, gomas, resinas)	2,2	0,9	4,1	8,8	0,3	5,7	0,9	6,9	1,5	1,4	4,9	1,6
Industria agroalimentaria (alimentos preparados, licores, tabaco)	28,2	17,4	19,0	20,6	18,6	25,6	13,7	18,2	18,4	22,9	24,9	28,7
Minerales y productos químicos (sal, combustibles, azufre, cal, yeso, cemento, piedra, minerales y otros)	7,2	8,4	21,3	8,9	5,0	4,3	12,8	11,0	15,7	14,2	10,4	9,8
Productos farmacéuticos	5,8	4,2	7,1	0,9	0,3	0,5	6,3	3,4	11,2	10,0	7,4	3,8
Pólvora, fósforos y productos cinematográficos	0,4	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,4	0,4	0,1
Abonos, pesticidas y fertilizantes	5,2	1,0	3,7	1,6	0,7	0,0	2,4	1,6	1,7	3,1	2,5	5,2
Productos de limpieza (jabón, lubricantes, ceras)	1,5	2,2	4,4	9,5	0,6	0,3	3,9	4,0	2,4	2,6	4,3	4,4
Plástico y sus manufacturas	8,1	12,7	7,3	5,0	1,8	1,8	6,6	5,0	6,3	7,9	10,2	10,1
Caucho, cuero, corcho, cestería y sus manufacturas	2,0	0,2	1,0	0,5	1,1	1,5	1,9	0,8	1,2	1,0	0,9	0,7
Madera y sus manufacturas (carbón, pasta)	0,1	0,0	0,8	1,5	0,3	0,1	0,9	2,1	0,2	0,4	0,3	0,5
Papel y sus manufacturas (papel, cartón, productos editoriales)	3,8	12,0	4,3	7,2	1,2	15,6	9,6	2,8	4,6	5,8	4,2	7,1
Productos textiles (fibras textiles vegetales y sintéticas; alfombras, telas y tejidos, prendas de vestir, zapatos, sombreros y paraguas)	1,4	22,1	4,7	2,7	0,8	0,0	9,1	11,6	6,2	5,3	3,7	1,3
Metales y sus manufacturas (hierro, acero, cobres, níquel, aluminio, plomo, cinc, estaño)	7,4	8,7	8,9	15,6	1,2	10,1	8,7	7,7	7,9	6,7	11,3	8,4
Máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos	10,2	2,8	3,5	4,8	1,3	0,0	5,0	4,1	10,2	5,9	3,2	6,5
Otros	7,6	3,2	6,5	2,3	2,1	0,1	5,0	3,8	5,1	6,8	6,1	6,1

a/ Como porcentaje de las exportaciones e importaciones totales hacia la región.

b/ CRC: Costa Rica, ELS: El Salvador, GUA: Guatemala, HON: Honduras, NIC: Nicaragua, PAN: Panamá.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

de una hoja de ruta que contemple tiempos, plazos y responsables para los trabajos conducentes al establecimiento de la unión aduanera centroamericana, y a su perfeccionamiento en el año 2024. En 2011 la Cepal realizó un estudio de la situación en esta materia y encontró que se ha progresado en la libre movilidad de bienes producidos en la región, con excepción de un pequeño grupo de mercancías (azúcar, café tostado o sin tostar, derivados del petróleo, alcohol etílico, bebidas alcohólicas destiladas). También se han logrado acuerdos para homologar medidas sanitarias, fitosanitarias y de normalización (normas, reglamentos y procedimientos; Funes, 2011).

El principal desafío es la unificación en el ámbito fiscal. Debido a los compromisos bilaterales que han adquirido los países en tratados de libre comercio, en el corto plazo es imposible aplicar aranceles comunes para toda la región. En el mediano plazo se podría aspirar a una unión parcial, es decir, a un territorio de libre circulación de mercancías (independientemente de su origen) pero sin arancel externo común, fortalecido en las áreas de facilitación comercial y control aduanero. Sin embargo, para ello se requeriría un decidido impulso de los ministerios de Economía, Comercio y Hacienda (Funes, 2011).

En otro orden de ideas, como se señaló anteriormente uno de los grandes objetivos del Plan de Acción en el eje de integración económica es el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme). En el período bajo análisis, estas motivaron siete mandatos presidenciales, basados en el reconocimiento de su aporte fundamental al desarrollo económico y social de Centroamérica. Así por ejemplo, se instruyó al Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenpromype) para que, en conjunto con la Secretaría General y la Sieca, posicione ante la comunidad internacional, cooperantes y socios estratégicos, la promoción de los emprendimientos. Además se aprobó la “Estrategia regional de fomento del emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana” (Estrategia SICA-Emprende) y se emitió un mandato para generar estadísticas de este sector,

las cuales deben ser homologables para toda la región. Por último, se destacaron los importantes avances logrados en el desarrollo y consolidación de los Centros de Atención a la Mipyme en los países miembros del SICA.

En el ámbito de la cooperación internacional, los datos del Sicor indican que desde 2010 se han aprobado doce proyectos en esta materia, por un monto cercano a veintitrés millones de dólares, que representan un 15% de los recursos recibidos en el eje de integración económica. Todos ellos se encontraban en ejecución en 2015. Esto incluye, por ejemplo, la creación del Sistema Regional de Información Mipyme, con fondos del BID, y el proyecto “Fortalecimiento de la red de centros de atención a Mipyme en la prestación de servicios para el emprendimiento”, financiado por la cooperación alemana.

En materia de fortalecimiento y reforma institucional, como se mencionó, el BCIE y el ICAP están inmersos en procesos de largo plazo. El BCIE elaboró su estrategia institucional 2015-2019, que incluye un mecanismo de monitoreo y evaluación. En el ICAP se nombró un nuevo director en 2014 y está pendiente la actualización de su plan estratégico, que finalizó en 2015.

El área en la que menos avances se han reportado en el eje de integración económica es la de la formulación del “Plan de inversión y financiamiento para Centroamérica y República Dominicana” (Pifcard). Entre las iniciativas planteadas en este ámbito hay algunos temas que no coinciden con ningún objetivo concreto del Plan de Acción, pero que sí han dado lugar a proyectos de cooperación: turismo, a cargo de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca), pesca y recursos marinos, liderados por la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca), desarrollo local, que comparten varias secretarías, y mercado energético (recuadro 7.3).

Temas sociales: Integración se concentra en seguridad alimentaria y salud

En el eje de integración social hay dos temas que coinciden en la agenda real y la formal: seguridad alimentaria y salud,

esta última enfocada sobre todo en la compra conjunta de medicamentos. Las migraciones y la educación son asuntos centrales para los presidentes, pues concentran una gran cantidad de mandatos, pero no figuran en el Plan de Acción ni son abordados de manera explícita en los proyectos de cooperación.

En cuatro objetivos del Plan de Acción se plasman los énfasis de la integración en materia social: seguridad alimentaria, compra de medicamentos, poblaciones transfronterizas y promoción de la cultura. Los dos primeros temas ya venían desarrollándose con anterioridad, mientras que los dos últimos son innovaciones en las que hay menos experiencia regional.

Tres de los objetivos tienen un órgano responsable de su ejecución. Al Consejo de Ministros de Salud (Comisca) se le solicita mejorar el mecanismo de compra conjunta de medicamentos; al Consejo de Integración Social (CIS), desarrollar paulatinamente una política de atención y servicios básicos a poblaciones móviles y transfronterizas, y a la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC), la elaboración de una política cultural consensuada, que sería aprobada en última instancia por el CIS.

Un cuarto objetivo del Plan de Acción es la puesta en marcha de un programa de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente enfocado en la población escolar, el cual no tiene un responsable identificado.

En términos de logros, el Sieca-SICA (2014a) reporta un ahorro aproximado de veinte millones de dólares en la compra de medicamentos, gracias al fortalecimiento del proceso de negociación conjunta para tal efecto, y la promulgación de la “Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032” como resultado de un amplio proceso técnico y de consulta que cuenta con el aval del Comisca, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y el CIS. Además se elaboró el “Manual regional de procedimiento consular de la visa única centroamericana CA-4” y se aprobó la Política Educativa Centroamericana.

En los mandatos presidenciales la atención se ha centrado en cinco temas: salud,

RECUADRO 7.3

El mercado eléctrico regional en la agenda del proceso de integración

El desarrollo de un mercado eléctrico regional (MER) por medio del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) es un tema central en la agenda centroamericana. A la fecha la red está completa y operando, luego de que se solucionaran los problemas que retrasaban la concreción del último trayecto en territorio costarricense²¹. Esta iniciativa ha puesto a prueba la capacidad de homogeneizar normativas y coordinar la compleja institucionalidad involucrada en el tema. En 2013 entró en vigor el reglamento del MER, que establece las “reglas del juego” para la integración energética a través de una empresa *ad hoc* con representación de todos los países centroamericanos, más la colombiana ISA, la mexicana CFE y la española Endesa²². Además, recientemente se aprobó un reglamento común que permitirá la inversión privada. En el último quinquenio comenzaron a funcionar la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Ente Operador Regional (EOR)²³.

Con este proyecto los habitantes del Istmo obtendrán beneficios tangibles, pues se “reducirá el costo de la electricidad en la región por la posibilidad de realizar compras y ventas entre países vecinos y aún fuera de la región”²⁴.

También es importante apuntar el beneficio de ampliar la disponibilidad y diversificar la matriz energética. Tal como indica la Cepal (2014), “la producción de electricidad en los seis países centroamericanos ascendió a 45.735 GW/h, cifra 3,3% superior a la registrada en 2012. Dicha energía se generó a partir de las siguientes fuentes: hidráulica (47,4%), combustibles fósiles (derivados del petróleo y carbón, 36,3%), geotermia (8,3%), bagazo de caña en ingenios azucareros (5%) y viento (3%)”. Lo anterior significa que el 63,7% de la energía eléctrica fue producida a partir de fuentes renovables de energía (Arias, 2015).

Un beneficio adicional es que, asociada al Siepac, existe la posibilidad de poner en operación la red de fibra óptica

centroamericana, que permitiría brindar una amplia gama de servicios de comunicación y transmisión de datos (internet, televisión, circuitos privados, telefonía fija y móvil). Sin embargo, esto solo será posible en la medida en que se logre generar rentabilidad en este servicio, pues de otro modo implicaría un costo adicional para los usuarios de la red eléctrica.

En el futuro, el desafío que tendrá el MER será consolidar la conexión de Colombia y México. En el primer caso, en una reunión celebrada en julio de 2014, los presidentes de Colombia y Panamá confirmaron la reactivación del proyecto de interconexión energética entre ambos países, cuya construcción iniciaría en 2016 y finalizaría en 2018 (CentralAmericaData.com, 2014). El caso de México es diferente, pues ya la parte física de la línea existe; sin embargo, ese país tiene un acuerdo bilateral con Guatemala que limita las transacciones hacia el resto de la región (E: Castillo, 2014).

El desarrollo del MER ha tenido y sigue teniendo limitaciones. Una de las más visibles ha sido la física, ya casi superada en su totalidad con la concreción del último trayecto entre Costa Rica y Panamá. Sin embargo, en este último país se pueden enfrentar dificultades para la interconexión con Colombia, pues las líneas de transmisión tendrían que pasar por territorios indígenas²⁵.

Otra barrera es la desconexión del marco jurídico con la realidad. Aún hay asimetrías entre mercados más regulados, como el de Costa Rica, y otros más libres, como los de Guatemala y El Salvador (E: Urizar, 2014). También persisten limitaciones técnicas, por ejemplo, en el tema de los derechos de transmisión. Parte del problema es que la línea del Siepac está siendo utilizada para transmisiones nacionales, lo que obliga a descongestionar esa línea para poder ampliar el volumen de comercio regional más allá de los trescientos megavatios.

Fuente: Arias, 2015.

seguridad alimentaria, migraciones, género e institucionalidad en el área social. Por su parte, los veintidós proyectos de cooperación internacional identificados se asocian mayoritariamente con los dos primeros temas antes mencionados.

La seguridad alimentaria registra cinco mandatos y cuatro proyectos de cooperación internacional. Se están ejecutando las segundas fases del “Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica” (Presanca II) y el “Programa regional de sistemas de información en seguridad alimentaria y nutricional” (Presisan II). Además el CAC desarrolla el proyecto “Apoyo al incremento de la productividad y calidad de la producción de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria en Centroamérica y República Dominicana”, que en el Sicor fue clasificado en el eje de integración económica (véase el capítulo 3).

El tema de la salud no es muy frecuente en las declaraciones de mandatarios, pero sí agrupa nueve proyectos de cooperación internacional, encargados en los últimos cinco años al Comisca y a la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca).

Por su parte, los ocho mandatos asociados a las migraciones se enfocan en la importancia de contar con una política regional en la materia, y en la vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y sus familias en los países de tránsito y destino, particularmente las personas menores de edad. El “Manual regional consular de la visa única centroamericana CA-4” es un producto concreto en el tema de la migración intrarregional, aunque solo es válido para los países del centro y norte del Istmo.

Contrario a lo que sucede en la mayoría de las regiones integradas del mundo, las y los centroamericanos no transitan libremente por su territorio. Aun así, hay un flujo creciente y cotidiano de personas que viajan a los distintos países por trabajo o placer.

En el período 2000-2013 la migración intrarregional se mantuvo estable en Belice, presentó un leve declive en El Salvador y Guatemala, una reducción notoria en Honduras y un aumento en los demás países, sobre todo en

Costa Rica (cuadro 7.11). El mayor flujo migratorio es el de nicaragüenses hacia Costa Rica; en 2013 esa población era de más de 300.000 personas, lo que representó el 60% de los movimientos migratorios intrarregionales de ese año y el 90% de los centroamericanos residentes en Costa Rica. En proporciones mucho menores, el segundo flujo importante es el de salvadoreños hacia Guatemala, que en 2013 fue de 18.000 personas.

En el tema de educación dos avances sustantivos fueron la aprobación de la Política Educativa Centroamericana y el desarrollo, por parte de la CECC, del proyecto “Apoyo General de la Educación” (2011), con fondos de la cooperación española.

En el ámbito de la cooperación internacional, la Sisca ejecuta el proyecto “Potenciar la dimensión social de la integración centroamericana”, que busca el fortalecimiento técnico, político y administrativo de los órganos regionales y nacionales relacionados con la integración social y promueve alianzas estratégicas entre organizaciones públicas y privadas. Aunque en el eje social la mayor parte de las iniciativas se centraliza en esa Secretaría, otras cinco instituciones también captan recursos. La CECC concentra la mayoría de los proyectos en las áreas de educación y cultura.

Las capacidades institucionales del SICA

Una vez presentada la evolución de la reforma institucional y la agenda temá-

tica, esta segunda sección del capítulo se concentra en las capacidades de gestión de la institucionalidad regional, que explican el limitado desarrollo de los procesos analizados anteriormente y dan una perspectiva –parcial– de las condiciones bajo las cuales opera el SICA.

Al igual que en el Cuarto Informe, el análisis se basa en el concepto de poder infraestructural²⁶ y, desde esa perspectiva, examina los recursos, competencias y capacidades para implementar las decisiones que toman los entes regionales. Específicamente el énfasis se puso en cuatro temas: i) gestión de recursos humanos, ii) capacidad financiera (propia y proveniente de la cooperación internacional), iii) marco institucional y jurídico, y iv) relaciones con otros actores regionales y extrarregionales. Esta selección obedece a la disponibilidad de información y a que son ámbitos en los que se realizaron importantes esfuerzos en el período 2010-2014. El tema de la planificación institucional, que forma parte de la mejora en la gestión, fue desarrollado en la sección “Avances recientes de la institucionalidad regional”, dado que es uno de los objetivos de la segunda y tercera “olas reformistas”.

En general, las capacidades de gestión del SICA aumentaron en el período estudiado, durante el cual se diseñaron o se pusieron en operación nuevos instrumentos de gestión tendientes a mejorar la eficacia de sus acciones. Muchos de esos instrumentos, como un presupuesto consolidado, una base de datos de proyectos

de cooperación, una planilla, un plan estratégico y un inventario de entidades regionales, aunque básicos, estuvieron casi ausentes por dos décadas. Al reseñar y reconocer los avances, este Informe señala la necesidad de ampliar y dar continuidad a ese esfuerzo, de modo que sus frutos sean incorporados como prácticas de aplicación universal en la administración del Sistema.

En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) se concluyó que la institucionalidad de la integración centroamericana “no tiene la robustez y sostenibilidad necesarias para desplegar las acciones que demanda su marco de competencias”. En la presente edición se insiste en las limitaciones de recursos disponibles, que también dificultan la sostenibilidad de los avances en materia de capacidades, y que configuran lo que podría identificarse como un ciclo vicioso de carencias de recursos y herramientas de gestión fallidas, que se alimentan entre sí.

Por falta de datos no todos los hallazgos de hace cinco años fueron actualizados para este Informe. Tal como se describió en el apartado sobre transparencia y rendición de cuentas, persisten la dispersión de fuentes, la falta de registros y la opacidad de la información sobre el desempeño de la institucionalidad.

La (in)sostenibilidad financiera del SICA

La mayoría de las actividades de la institucionalidad regional es financiada por la cooperación internacional. Las cuotas anuales que aportan los Estados parte no logran sufragar siquiera los costos operativos mínimos de las instituciones (PEN, 2011). Por ello resulta importante destacar el esfuerzo realizado en el período 2010-2014, para avanzar en el diseño de un mecanismo de financiamiento autónomo (recuadro 7.4). Además, como se ha visto, se creó el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) para dar seguimiento al uso de los fondos externos y se llevaron a cabo dos ejercicios de rendición de cuentas.

La información presupuestaria de la institucionalidad regional se encuentra dispersa, incompleta y no es accesible para el público. Esta es una de las áreas más problemáticas para la investigación,

CUADRO 7.11

CENTROAMÉRICA

Flujos migratorios intrarregionales. 2000 y 2013

País de origen	2000		2013	
	Personas	Porcentaje del total	Personas	Porcentaje del total
Belice	48.862	2,6	62.570	2,7
Costa Rica	107.029	11,7	130.364	15,6
El Salvador	993.941	4,1	1.526.093	3,4
Guatemala	598.222	4,9	1.049.865	3,7
Honduras	354.580	9,0	659.606	6,4
Nicaragua	512.647	48,9	655.117	51,3
Panamá	141.638	8,2	149.952	10,1

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de DAES-ONU, 2013.

RECUADRO 7.4

Propuesta de mecanismo de financiamiento autónomo espera aprobación presidencial

En la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Panamá en 1997, se estableció el mandato de buscar un mecanismo de financiamiento autónomo para el SICA, el cual ha sido reiterado desde entonces en varios acuerdos.

En 2008 un estudio recomendó la creación de un fondo financiero que no fue viable (Chorro, 2008). Luego un grupo *ad hoc* constituido por miembros del Comité de Asuntos Jurídicos del Consejo Monetario Centroamericano, la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y otros especialistas, elaboró una nueva propuesta con diversas opciones de financiamiento, entre ellas la creación de un IVA regional y un impuesto al comercio intrarregional. Estas alternativas fueron descartadas porque requerían la aprobación de los congresos nacionales, su administración resultaba compleja y la recaudación prevista no permitía cubrir los costos del SICA.

En 2013 se contrató una nueva consultoría (Pimentel, 2013), de la cual resultó una propuesta que, inicialmente, plantea un mecanismo de financiamiento con las siguientes características:

- Cubre once instituciones (las secretarías, para empezar).
- Declara los bienes y servicios que producen las instituciones del SICA como bienes públicos regionales.

- Encarga al BCIE la administración de los recursos generados.
- Cuenta con un consejo de administración integrado por representantes de la SG-SICA, el BCIE y la Sieca.
- Prevé el pago de las deudas de los países por concepto de cuotas atrasadas, las cuales superan los diez millones de dólares.

El mecanismo contiene propuestas para el corto, mediano y largo plazos. La meta a corto plazo es trabajar con un presupuesto consolidado para las once secretarías, que sería aprobado por los cancilleres, administrado por el BCIE y distribuido por la SG-SICA, según porcentajes previamente acordados. La cancelación de las cuotas pendientes se haría por medio de un préstamo del BCIE.

A mediano plazo se mantendrían las mismas condiciones, con la diferencia de que las cuotas serían diferenciadas por países, con base en algún criterio que puede ser su PIB o su comercio intrarregional, entre otros. Así, Belice participaría con un aporte menor, Honduras y Nicaragua, con uno intermedio, y las mayores contribuciones provendrían de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

Como se observa, hasta aquí las acciones siguen dependiendo de aportes presupuestarios, y ninguna de ellas generaría recursos suficientes para asegurar la autonomía

financiera del SICA. La apuesta sería que, en el largo plazo, cada país aporte una proporción, no mayor al uno por mil, de su recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) para el mantenimiento de la institucionalidad regional. Los recursos se distribuirían entre las instituciones de acuerdo con porcentajes fijados cada año por el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin). El estudio incluye una hoja de ruta y detalles específicos sobre la administración del mecanismo.

Esta iniciativa requiere la suscripción de un convenio entre los países, que debe ser sometido a aprobación legislativa en cada uno de ellos.

A principios del 2015 se realizó una serie de actividades a lo interno del SICA para presentar la propuesta. Este tema ya había sido apoyado por el Pairca I y siguió como un eje importante en el Pairca II, que le asignó una partida de 70.000 euros. El mecanismo recibió el visto bueno del Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la hoja de ruta y una agenda de reuniones. El logro de mayores avances dependerá del interés de los países en integrarlo como parte de la normativa regional e impulsar su ratificación en cada Congreso (Castillo y Venezia, 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en Pimentel, 2011.

tal como se comentó en el recuadro 7.1. Para este Informe fue posible contar con los presupuestos de funcionamiento (gastos básicos) de las secretarías del Sistema para el 2014 (once entidades de un total de 122²⁷), que suman cerca de doce millones y medio de dólares. Las cuotas obligatorias de los Estados miembros apenas llegan a la mitad de esa cifra (cuadro 7.12). Si bien en la cumbre presidencial celebrada en Panamá en 2013 se aprobó un incremento de esos aportes, a fin de cubrir con recursos propios la operación

mínima del Sistema, ello no es suficiente. El problema se agudiza por la morosidad de los países en el cumplimiento de esta obligación. Cabe destacar que el Comité Ejecutivo (CE-SICA) careció de presupuesto propio hasta 2014.

A manera de comparación cabe anotar que en 2013 el Parlacen recibió de los países miembros diez millones de dólares (1,7 millones cada uno), lo cual significa que esa sola entidad absorbe un monto equivalente a casi la totalidad de los presupuestos de las once secretarías.

Esta relación da cuenta no solo de los bajos recursos con que opera la institucionalidad, sino también de los desbalances que existen entre sus distintos órganos. La escasez de fondos tiene algunas excepciones: el BCIE y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna), por ejemplo, tienen solidez financiera (E: Salazar 2015), pero no existe un mecanismo solidario de traspaso de recursos intrasistema.

Entre las secretarías más deficitarias sobresalen las de asuntos ambientales

CUADRO 7.12

SICA

Presupuesto de funcionamiento^{a/} de algunas instituciones regionales en relación con las cuotas asignadas a los países miembros. 2014
(dólares)

Institución ^{b/}	Cuota actual	Presupuesto 2014	Relación presupuesto/cuota
Secretaría Ejecutiva Cepredenac ^{c/}	180.000	879.438	4,89
ICAP ^{c/}	510.000	2.396.050	4,70
Secretaría Ejecutiva CCAD	160.000	623.180	3,89
Sisca	200.000	803.139	4,02
Secretaría Ejecutiva Comisca	104.000	546.506	5,25
Secretaría General CECC	120.000	328.720	2,74
Secretaría General SICA	2.300.000	2.787.721	1,21
Secretaría Ejecutiva CAC	360.000	455.692	1,27
Sitca	144.000	186.640	1,30
Sieca	3.000.000	3.034.232	1,01
Secretaría Ejecutiva Cosefin ^{d/}	175.000	175.000	1,00
Secretaría Ejecutiva Commca	105.000	153.942	1,47
Focard-Aps	128.000	96.004	0,75
Total	7.486.000	12.466.264	1,67

a/ El presupuesto de funcionamiento refiere a los costos mínimos de operación para mantener la entidad abierta; por lo tanto, no se incluyen los presupuestos de proyectos específicos que se desarrollan con apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo el Cepredenac, para el cual se reporta un presupuesto de funcionamiento de 879.438 dólares en 2013, estaba ejecutando en ese mismo año proyectos de cooperación por más de cuatro millones de dólares.

b/ Las siglas de las instituciones pueden consultarse en el cuadro 7.5. Aquí se incluyen además la CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; la CECC: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; el Cosefin: Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, el Focard-Aps: Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento, el ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública y la Sisca: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

c/ No incluye a Belice y República Dominicana.

d/ No incluye a Belice.

Fuente: Pairca II y SG-SICA, 2015.

(CCAD, Cepredenac), hecho que contrasta con la magnitud de los aportes de la cooperación internacional a ese sector. El ICAP también encabeza la lista de entidades deficitarias, debido a que su financiamiento depende de los servicios que vende (capacitación y formación académica). En tercer lugar se ubican las secretarías del área social, también con importantes brechas entre las cuotas recibidas y sus costos de operación. Estos datos permiten afirmar que la integración en materia ambiental y social está siendo sostenida básicamente por la cooperación internacional, mientras que en las instituciones económicas tienen una importancia un tanto mayor las contribuciones de los gobiernos.

Recursos europeos cada vez más escasos financian la institucionalidad regional

Según la base de datos de proyectos de cooperación internacional preparada para este Informe (Segura, 2015b), en las 249 iniciativas registradas entre 1992 y 2014²⁸ se observa una fuerte dependencia de los fondos procedentes de Europa: el 66% del total, equivalente a poco más de 686 millones de dólares.

En 2014, un 45,1% de la cooperación europea provino de fondos comunitarios y un 10,6% fue aportado por España. Esto subraya la importancia de diseñar estrategias de financiamiento que mitiguen la dependencia, ante el riesgo de un retiro progresivo debido a las políticas

de austeridad aplicadas por la Unión Europea y, en particular, por España.

El financiamiento europeo es mayoritario en todos los ejes de integración. En el ambiental, aunque hay una gran diversidad de cooperantes, si se agrupan las fuentes de origen europeo se encuentra una importante concentración, de hasta un 48%, en la Unión Europea, Alemania, España, Suecia y un fondo múltiple de ese mismo continente. En el eje económico la Unión Europea financió el 63% de los proyectos registrados, Taiwán un 15% y España un 10%.

Otros donantes de relevancia para la integración son Taiwán, que aportó un 12% de los fondos recibidos durante el período 1992-2014, Estados Unidos (6%), el BID (3%) y Japón (3%). Los demás cooperantes tuvieron una importancia relativa mucho menor en el monto total, pero significativa para la ejecución de acciones en áreas como diseño de políticas y fortalecimiento de capacidades técnicas en materias especializadas. En general los proyectos pequeños suelen tener un alcance limitado y de corto plazo, pero estratégico para diversas instituciones (por ejemplo, para la elaboración de estrategias y planes de acción).

La SG-SICA es la principal administradora de proyectos

Las secretarías regionales, en general, están desfinanciadas, pero la gravedad del problema difiere entre ellas. Los montos captados por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (Commca), la Secretaría de Integración Turística (Sitca) y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) representan un 5% del presupuesto de la SG-SICA, es decir, tres secretarías técnicas juntas reciben un 5% de lo que percibe la Secretaría General. Si bien es claro que una mejor distribución no debe implicar cantidades iguales, sí es fundamental prestar atención a la alta disparidad que existe entre instituciones, sobre todo identificando las que tienen más potencial para profundizar la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros. Por ejemplo, las sumas captadas por las tres instancias que atienden el tema de educación y formación (ICAP, Csuca y CECC) un sector clave para el

desarrollo humano, equivalen al 16% de lo que recibe la SG-SICA.

En el período 1992-2014 la SG-SICA administró un total de 33 proyectos (por más de 231 millones de dólares), en su gran mayoría asociados a los ejes de integración política y seguridad, en los que esa secretaría posee un mandato exclusivo de coordinación²⁹. No obstante, doce proyectos³⁰, que suman poco más de 92,1 millones de dólares, se encuentran en ejes en los que existen otras secretarías y órganos técnicos con competencias de coordinación sectorial (por ejemplo ambiente, economía y asuntos sociales), lo que sugiere cierto traslape entre la SG-SICA y otras instituciones.

El “Programa de Cooperación Regional con Centroamérica: Género” es un proyecto que podría haber sido administrado por la Secretaría Técnica

del Commca (una de las secretarías que recibió menos recursos de cooperación) y la segunda fase del “Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica” (Presanca II), el de mayor presupuesto, parece ser más afín al mandato del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) que al de la SG-SICA. Hay cinco proyectos relacionados con seguridad alimentaria y nutricional, que suman 52,0 millones de dólares y no están ligados a una institución especializada.

Esta situación deja ver un problema de administración, ya que no hay una clara delimitación de los entes encargados de gestionar ciertos ejes y sectores y, por ende, de ejecutar los proyectos en esas áreas. Si existiera tal división se evitarían traslapes institucionales como los descri- tos (Segura, 2015b).

El análisis de los proyectos según montos muestra que trece superaron los quince millones de dólares³¹ y captaron el 41% de los recursos del período 1992-2014. La SG-SICA ha administrado siete de ellos (cuadro 7.13). Nueve fueron financiados por la Unión Europea (en un caso en asocio con otros países europeos). En cuanto a los ejes de la integración beneficiados, el ambiental y el económico ejecutaron tres de esos proyectos grandes cada uno.

Amplias brechas internas en la distribución de recursos de cooperación

Las dispares capacidades financieras pueden comprobarse a nivel de ejes o temas de integración y también entre entidades. Ya el Cuarto Informe (2011) había detectado una concentración de recursos, que se confirma con la información

CUADRO 7.13

SICA

Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 1992-2014

Proyecto y entidades ejecutoras	Fecha de cierre	Fuente de financiamiento	Estado	Monto total (dólares)
Medio ambiente: CCAD y CEPREDENAC				
Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del tratado de libre comercio con Estados Unidos		Estados Unidos	Finalizado	17.964.393
Alianza en energía y ambiente con Centroamérica	2003	Unión Europea, Finlandia, Austria	En proceso de cierre	24.500.000
Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental (Prevda)	2010	Unión Europea	Finalizado	20.168.585
SG-SICA				
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica (Presanca)	2010	Unión Europea	Finalizado	15.960.000
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (Pairca)	2009	Unión Europea	Finalizado	21.080.000
Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, fase 2013-2015	2013	Finlandia, Holanda	En ejecución	18.593.852
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica, fase II (Presanca II)	2010	Unión Europea, España, PNUD, Finlandia	En ejecución	32.067.500
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana, fase II (Pairca II)	2009	Unión Europea	En ejecución	20.250.000
Programa de desarrollo local integral transfronterizo en el golfo de Fonseca (Golfonseca)	2012	Unión Europea	En ejecución	26.800.000
Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	2013	Unión Europea	En ejecución	18.760.000
Integración económica: Sieca y Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)				
Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas (Adapcca)	2010	Unión Europea	Finalizado	16.086.660
Programa regional de apoyo a la calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica (Pracams)	2010	Unión Europea	En ejecución	31.725.000
Programa trinacional de desarrollo sostenible de la cuenca alta del río Lempa	2001	GlZ-Alemania, Noruega-BID, Fondo Japon-BID, Fondo España-BID, Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras	Finalizado	16.000.000

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web del SICA y consultas a agencias cooperantes.

de la base de datos construida para esta edición. Además, resulta evidente la escasez de fondos para aquellas líneas programáticas que no son afines a las prioridades de las agencias de cooperación.

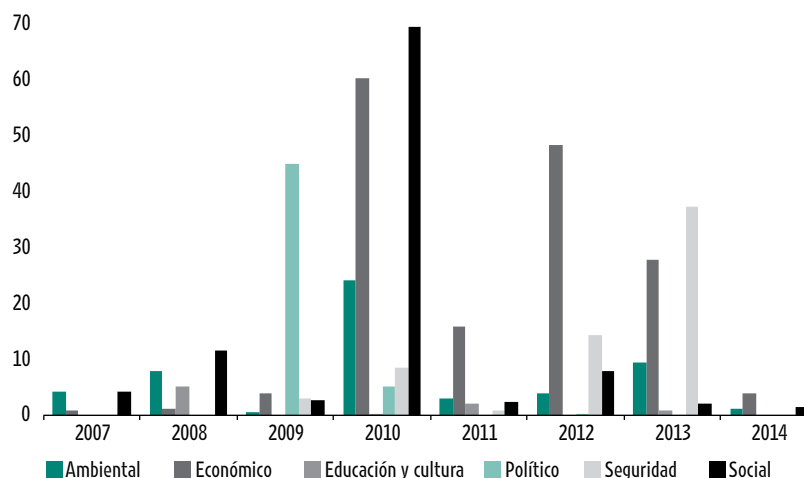
El financiamiento recibido por tres secretarías –la SG-SICA, la Sieca y la Sisca– y cuatro organismos especializados –CCAD, CTPT, Cenpromype y Cepredenac– equivale a cerca del 79% de los recursos invertidos por la cooperación internacional en la integración centroamericana (Segura, 2015b; cuadro 7.14).

Para efectos de clasificación y registro, el Sicor ha definido seis ejes temáticos de los fondos de cooperación³². Si bien la brecha entre instituciones y secretarías es amplia, el monto de los recursos que capta cada eje no muestra tantas diferencias si se considera todo el período que cubre el Sicor. Sin embargo, un análisis más detallado por año sugiere etapas de fuerte concentración de iniciativas en las áreas política (2009), social (2010), económica (2011 y 2012) y de seguridad (2013; gráfico 7.1).

GRÁFICO 7.1

SICA

Evolución anual de los montos captados en proyectos de cooperación internacional, según ejes temáticos del Sicor. 2007-2014^{a/}
(millones de dólares)



a/ El gráfico solo recoge datos de los proyectos que tienen fecha definida, lo que no ocurre en todos los casos.

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a agencias cooperantes.

CUADRO 7.14

SICA

Cantidad de proyectos administrados por las instituciones y secretarías, según temas y entidades ejecutoras. 1992-2014

Institución	Ambiental	Económico	Educación y cultura	Político	Seguridad	Social	Total general
SG-SICA	2	4		14	7	6	33
Cepredenac	22						22
CTPT ^{a/}	22						22
CCAD	19						19
Sieca	1	17					18
Sisca						17	17
Cenpromype		17					17
Ospesca		16					16
CECC			11				11
Comisca						10	10
Csuca	5	1	4				10
Sitca		10					10
Incap			3			6	9
CRRH	7						7
SECMCA ^{a/}		6					6
Otras ^{b/}	3	6	3	3	2	5	22
Total general	81	77	21	17	9	44	249

a/ CTPT: Comisión Trinacional del Plan Trifinio; SECMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

b/ Se suman once entidades que ejecutaron menos de cinco proyectos en el período, a saber: Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa), Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-Commca), Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica (MRREE-CA), Ministerios de Salud de Centroamérica (MSCA), Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Centro de Estudios para el Futuro (CEF), Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (Cefof), Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y Secretaría Ejecutiva del Plan Trifinio (SE-PT).

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

Los ejes que captaron más fondos de cooperación entre 1992 y 2014 fueron el económico, el ambiental y el social, con 29%, 26% y 24%, respectivamente. Las demás áreas recibieron menos del 15% cada una. En términos de cantidad de proyectos sobresalen los ejes ambiental y económico.

El tema privilegiado por los cooperantes internacionales es el medio ambiente, situación que ya había sido reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011). De acuerdo con la base de datos elaborada para el presente Informe, de los 249 proyectos ejecutados entre 1992 y 2014, un 33% correspondió a este eje, por un monto cercano a 178 millones de dólares, equivalentes a un 26% de los fondos externos recibidos durante ese período (Segura, 2015b). Este es el ámbito en que los esfuerzos conjuntos de los países y los promovidos desde el SICA pueden tener mayor sentido e impacto, pues los ecosistemas y las zonas de riesgo y vulnerabilidad trascienden las fronteras nacionales y, por ende, su gestión requiere acciones coordinadas.

El eje de seguridad se destaca por concentrar más fondos en menos proyectos: ocho iniciativas captaron un 6% del total de la cooperación, contrario a lo sucedido en los ejes ambiental (81 proyectos y 26% de los recursos) y económico (77 proyectos y 30% de los recursos). En parte ello se explica por la presencia de más instituciones en los dos últimos ejes; los proyectos sobre temas ambientales son ejecutados por diez entidades, en particular por la CCAD, el Cepredenac y la CTPT, y once órganos desarrollan iniciativas en el área económica, la mayor parte de ellas se concentran en: Ospesca, Cenpromype, Sieca y Sitca.

En materia de seguridad solo se registran seis cooperantes, cuatro de los cuales aportaron el 93% de los fondos: Finlandia y Holanda (41%), España (27%) y la Unión Europea (25%). Es decir, este eje depende casi en su totalidad (93%) de los recursos de origen europeo.

En el eje político la mayoría de los asuntos se concentra en la SG-SICA. La revisión de los proyectos que ejecuta esa instancia revela que un 39% corresponde a ese ámbito y un 21% al eje de seguridad, lo que resulta coherente con la naturaleza

de su mandato y sus áreas prioritarias de trabajo.

En el eje social, que representa un 19% de los fondos, el grueso de las iniciativas se centraliza en la Sisca. No obstante, otras cinco instituciones han recibido recursos para ejecutar proyectos en esta área. Finalmente, en el eje de educación y cultura, la Secretaría de la CECC concentra la mayoría de los proyectos (once en total).

En el eje de educación y cultura los aportes de la cooperación española representaron el 45% de los recursos de recibidos entre 1992 y 2014. En el eje político, el 54% provino de la Unión Europea, un 10% de un fondo múltiple (en el que también participan a título individual varios países de ese continente) y un 36% de Taiwán.

Perfil del recurso humano en el SICA: concentrado en puestos técnicos, hombres y el "Triángulo Norte"

Gracias a un estudio realizado por la SG-SICA en 2013, por primera vez este Informe cuenta con datos sobre los recursos

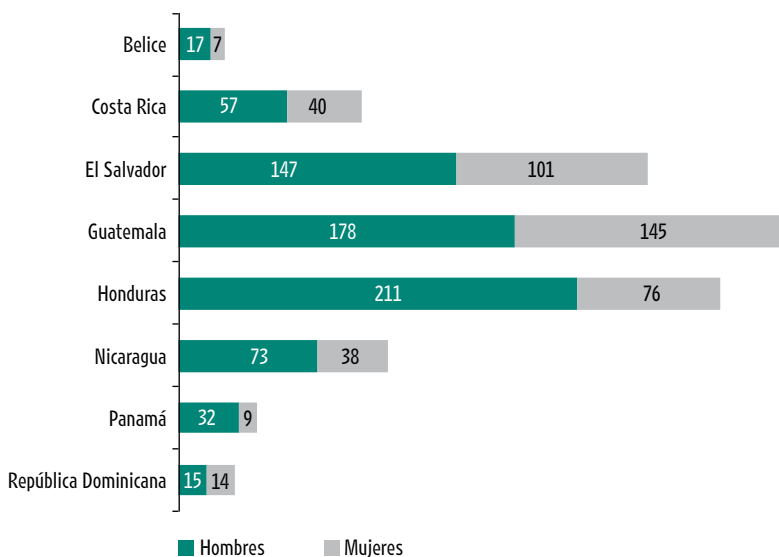
humanos del Sistema. Al igual que el Sidor, este esfuerzo por expandir la frontera de información refleja un panorama distinto al que existía en la primera década del presente siglo, y brinda valiosos insumos para una toma de decisiones más informada. No obstante, el alcance del estudio fue parcial, pues se efectuó para un año específico y no incluyó a todos los órganos del SICA.

El estudio contiene información sobre 21 entidades³³ y 1.391 funcionarios, lo cual confirma que se trata de un recuento parcial, dado que el inventario de organismos regionales supera el centenar. Sin embargo, la muestra considera las instituciones más relevantes y grandes. El perfil predominante en el personal del SICA está constituido por hombres, provenientes del llamado "Triángulo Norte" (gráfico 7.2), de entre 41 y 50 años, en puestos de técnicos y de apoyo administrativo y financiados con fondos del Sistema. La desigualdad de género aumenta conforme se va elevando la jerarquía de los cargos, de modo tal que la presencia de mujeres en puestos de dirección, jefaturas

GRÁFICO 7.2

SICA

Personal de órganos y consejos del SICA^{a/}, según nacionalidad^{b/}. 2013



a/ Incluye veintiún órganos regionales, a saber: CCAD, CCP, Cenpromype, Cepredenac, Cocatram, Cocesna, Comisca, Comtelca, CRIE, CRRH, Csuca, EOR, ICAP, Incap, Parlacen, SE-CAC, SECMA, SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca.

b/ No incluye a dos personas (un hombre y una mujer) que tienen otras nacionalidades.

Fuente: SG-SICA, 2013b.

y subjefaturas es minoritaria. República Dominicana es el único país que presenta una relación equitativa por sexo, aunque con un número muy reducido de funcionarios.

El hecho de que la mayoría de los funcionarios considerados sea personal técnico se debe en buena medida a que hay una importante concentración, del 32%, en un solo órgano cuya naturaleza es eminentemente técnica: la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna). Otro 20% se ubica en el Parlacen. La SG-SICA y la Sieca, en conjunto y en proporciones similares, ocupan al 8,6% de estas personas, cifra cercana al 7% del ICAP. El 32% restante se divide entre dieciséis entidades de muy distintos tamaños. Un total de 479 empleados desempeña labores administrativas (funcionarios en servicio, secretarial y de apoyo gerencial) y 447 son técnicos, de los cuales más de la mitad trabaja en Cocesna (cuadro 7.15).

Para efectos de este capítulo, interesa analizar la cantidad y características de los recursos humanos del SICA por cuanto de ellos dependen en buena medida las capacidades del Sistema para cumplir con sus funciones y mandatos. Un análisis en profundidad sobre este tema debería valorar desde la selección y el nombramiento, hasta los sistemas

de evaluación de desempeño, incentivos y prestaciones, los derechos laborales y el cese o término de la contratación. En estas materias el principal hallazgo de la investigación de la SG-SICA es que no hay parámetros homogéneos en las entidades regionales, y la situación de cada persona depende en gran medida de la institución y el nivel jerárquico en que esté ubicada. Es por ello que en el informe final del estudio se recomienda estandarizar los procesos de contratación y las condiciones laborales. Un intento en esta línea es la creación de un régimen del servidor público centroamericano, que se incluyó en las “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018” (SG-SICA, 2013d).

Ninguna de las entidades del SICA tiene un manual de puestos. Mediante una revisión de los carteles de plazas vacantes publicados en las páginas web de las instituciones, se comprobó que no hay un procedimiento uniforme que incluya los principios de publicidad, concurso abierto y selección por idoneidad. Los requisitos académicos o de experiencia previa se definen para cada plaza. En general, para los puestos de dirección y técnicos se debe contar con estudios superiores en el área respectiva. En algunos casos se solicitan conocimientos sobre el proceso de integración cen-

troamericana y otras habilidades. Estas falencias en el reclutamiento de personal son determinantes, porque el Sistema no dispone de mecanismos propios de inducción o capacitación, de modo que el perfil con que ingresan los funcionarios es la base para el desempeño de sus labores y de ella dependerá la calidad de los resultados.

En cuanto al sistema de incentivos, hay muchas modalidades, aunque sin políticas uniformes o explícitas. En general, no hay posibilidad de “hacer carrera” dentro del Sistema, con ascensos y traslados preestablecidos. Algunos funcionarios cuentan con bonos anuales, gastos de representación, seguros médicos y otros beneficios, mientras que otros están sujetos a las leyes nacionales de los países sede. Los plazos de las contrataciones son cortos: cuatro años para puestos de secretarías y consejos de ministros, y de uno a dos años para la mayoría del personal, con posibilidad de renovación o de cese en el momento en que así lo convengan las partes (SG-SICA, 2013b).

Marco institucional y jurídico del SICA en revisión y sistematización

En los últimos años, la SG-SICA y el Comité Ejecutivo (CE-SICA) han dedicado esfuerzos importantes a la revisión del marco institucional y normativo del

CUADRO 7.15

SICA

Personal de algunas secretarías y consejos, según categorías de puestos. 2013

Categorías	Personas		Distribución porcentual ^{a/}	
	Secretarías	Consejos	Mujeres	Hombres
Funcionarios comunitarios de elección popular en cada uno de los estados miembros	124	7	23	77
Funcionarios electos por órganos gubernamentales de los estados miembros	61	135	21	79
Funcionarios de dirección superior del SICA	21		19	81
Personal de subdirectores o jefatura de segundo grado	72		24	76
Personal técnico especializado	447		23	77
Personal administrativo gerencial o de dirección	260		53	47
Personal secretarial	100		95	5
Personal de servicio	119		34	66
Personal contratado con fondos de países extranjeros u organismos internacionales.				
Destinados a labores bajo la dirección del SICA	45		71	29
Total	1.249	142	38	62

a/ Estos porcentajes corresponden únicamente a las y los funcionarios de las secretarías.

Fuente: SG-SICA, 2013b.

Sistema, que venía creciendo de manera desordenada y sin evaluación. En esa labor se han centrado, en concreto, dos órganos de reciente creación: la Dirección Jurídica y el Comité de Seguimiento del CE-SICA, apoyados por los proyectos de cooperación dirigidos al fortalecimiento institucional.

Se detiene la creación de instituciones para avanzar en el ordenamiento del Sistema

El auge que tuvo la creación de las instituciones regionales en los años noventa (diecisiete nuevas entidades), disminuyó en la primera década del siglo XXI (PEN, 2011) y cesó por completo en el período analizado (2011-2014). Como se dijo anteriormente, en los últimos años el énfasis ha estado en la revisión de los órganos existentes, para buscar eficiencia, transparencia y participación equitativa.

La institucionalidad regional ha tenido un crecimiento horizontal y temático desordenado, y claramente no funciona como sistema (Santos, 2014). Desde 2009 el CE-SICA lleva a cabo un trabajo de homologación de la normativa de organización y funcionamiento de las instituciones, en cumplimiento de varios mandatos presidenciales. Por su parte, la SG-SICA analizó más de cien entidades en 2011 y concluyó que existen “comités, comisiones, incluso consejos

que realizan funciones o competencias no expresamente definidas en los Tratados de Integración Regional” y en algunos casos, aunque han recibido algún mandato, el acto que los instauró puede ser objetado por ilegalidad. “Esto ha traído como consecuencia que entre estas entidades y los órganos, secretarías e instituciones legalmente establecidos no guarden una relación sistémica” (SG-SICA, 2011d). El cuadro 7.16 muestra los principales hallazgos del estudio y evidencia que la gran mayoría de las instancias, incluidas aquellas que se originaron en instrumentos de máxima jerarquía jurídica (tratados, protocolos o convenios), no cuenta con reglamentación interna, sede definida, presupuesto y personal permanente con fondos provistos por los Estados miembros.

Aun cuando el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa faculta al CE-SICA para proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la creación de las secretarías y órganos subsidiarios que estime convenientes para el logro de los objetivos del Sistema, en la práctica ello no ha sucedido (SG-SICA, 2011d). En los hallazgos del estudio antes mencionado se encontraron seis entidades fundadas a partir de tratados, entre ellas el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y dieciséis creadas mediante reglamentos, resoluciones o memorandos, como el Comité Regional de

Recursos Hidráulicos (CRRH). Existen instancias a las que se llama consejos, pero no lo son en realidad, ya que no cumplen con lo establecido en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, en el sentido de que “el Consejo de Ministros estará integrado por los ministros del ramo y, en caso extraordinario, por un viceministro debidamente facultado”. Así sucede, por ejemplo, con un consejo de ministros responsables de los temas de pesca y agricultura, cuyos miembros no en todos los casos son los jefes de esos sectores. Así pues, las instituciones regionales son establecidas al amparo de múltiples y diversos instrumentos, e incluso hay algunas que no cuentan con un documento constitutivo propiamente dicho (SG-SICA, 2011d).

En ese contexto, en 2013 el CE-SICA reportó que había logrado la homologación de diecisiete consejos de ministros y once secretarías técnicas, con base en la emisión de nuevas resoluciones y reglamentos o la revisión de los existentes (SG-SICA, 2013d).

Las distintas olas reformistas han generado propuestas para evitar duplicidades e incongruencias en el marco jurídico que sirve de fundamento a las instituciones y órganos del SICA. La iniciativa más reciente se plasmó en el documento “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018”, en

CUADRO 7.16

SICA

Instituciones regionales, según condiciones jurídicas y materiales para su funcionamiento. 2011

Instrumento de creación	Total de instituciones	Porcentaje de instituciones que cuentan con condiciones jurídicas y materiales				
		Personería	Acuerdo de sede	Reglamentación interna	Presupuesto	Personal
Tratado	6	100	50	17	100	83
Protocolo	34	32	26	15	35	32
Convenio	21	57	38	19	62	48
Acuerdo	12	33		33	25	8
Declaración	3	0	0	0	33	33
Estatuto	8	63	25	13	88	75
Reglamento	4	25	0	0	25	0
Resolución	11	27	9	18	27	27
Memorando	1	100	0	0	100	100
Otros	6	0	0	0	17	17
Total	106	42	22	16	45	37

Fuente: SG-SICA, 2011d.

el cual se plantea el objetivo de establecer una agenda gradual, cuyo contenido emane exclusivamente de la reunión de presidentes y los consejos de ministros, sin necesidad de realizar cambios en los tratados o aprobar nuevos instrumentos (SG-SICA, 2013d).

Aunque en el período 2011-2014 no se crearon instituciones, sí se agregaron nuevas dependencias y funciones a las ya existentes; por ejemplo, en la SG-SICA se establecieron las direcciones de Planificación, Integración y Cooperación Internacional. Por su parte, la Sieca reestructuró sus departamentos para coincidir con los ejes de su plan estratégico.

En este período se intentó crear una secretaría para el combate del crimen organizado; sin embargo, en diciembre de 2013 los presidentes aplazaron esa decisión, pues antes se deben reformar el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los demás instrumentos jurídicos que definen las funciones y competencias en esta materia. Cabe mencionar que el sector de seguridad es uno de los que presenta más dispersión institucional; existen, entre otros órganos, una Comisión de Seguridad (conformada por viceministros), los consejos de ministros de Gobernación, Justicia, Seguridad y Defensa, la “Comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, la Conferencia de las Fuerzas Armadas, la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil y el Foro de Directores de Sistemas Penitenciarios Centroamericanos. No existen mecanismos claros de coordinación entre estas instancias.

También han circulado propuestas, sin éxito hasta el momento, para crear una sala penal en la CCJ, una comisión de ex presidentes en el Parlacen, para que lidere el seguimiento de los mandatos presidenciales (Arias, 2015) y un centro logístico de asistencia humanitaria para las Américas, en Panamá.

Estos ejemplos demuestran que en el período reciente se ha dejado de lado la creación de instituciones, para dedicar esfuerzos a ahondar discusiones iniciadas años atrás, sobre el necesario ordena-

miento y racionalización del Sistema. Los análisis realizados en estos años contienen información abundante y recomendaciones concretas para la toma de decisiones, con un nivel de profundidad que no existía anteriormente. Sin embargo, el desafío fundamental sigue estando en la implementación, seguimiento, y evaluación de las acciones de la institucionalidad regional, hoy limitadas –como se ha señalado– por la falta de recursos financieros e información. En el escenario inmediato, la puesta en práctica de las “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018”, depende de la dinámica política del SICA.

Dinamismo en la aprobación de instrumentos jurídicos y reglamentarios

Lo que sí ha crecido en los últimos años es el marco legal del Sistema, por la vía de reglamentos, memorandos, resoluciones y acuerdos, emitidos tanto por la cumbre de mandatarios como por la Secretaría General, el Comité Ejecutivo y los consejos de ministros de cada sector. En esta sección se contabilizan los instrumentos generados por las tres primeras fuentes pues, dado que no existe un registro completo de la normativa regional, la tarea de localizar y sistematizar las resoluciones de los consejos sectoriales de ministros sobrepasa las capacidades de esta investigación.

La reunión de mandatarios sigue siendo la principal generadora de acuerdos, con un marcado carácter de intenciones más que de directrices. El Comité Ejecutivo destaca por su dinamismo en la reglamentación de procesos, una práctica que hasta ahora se había limitado a unas pocas áreas (recuadro 7.5). Y del trabajo de la Secretaría General sobresale la aprobación de convenios de cooperación; en el período analizado se formalizaron cinco, con las siguientes contrapartes regionales y extrarregionales:

- Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2010.
- Asociación Centroamericana de Abogados por la Integración, 2010.
- Gobierno de Alemania, para coopera-

ción en proyectos sobre medio ambiente, 2010.

- Gobierno de Australia, para su admisión como observador extrarregional, 2011.
- Programa de Televisión Educativa y Cultural de Iberoamérica (TEIb), 2014.

No se aprobó ningún tratado, acuerdo marco o protocolo, que son normas de nivel superior y requieren aprobación en los congresos nacionales (cuadro 7.17).

Un avance notorio es la publicación de *La Gaceta* oficial del SICA a partir de 2015³⁵, mediante la cual se divulgarán de manera sistemática los actos normativos aprobados por la institucionalidad regional. Es una herramienta fundamental para garantizar la seguridad jurídica, pero además para rendir cuentas y transparentar la toma de decisiones. Sin embargo, hay una mora de varias décadas que hace necesario completar ese registro para asegurar la publicidad de todos los instrumentos vigentes.

Además, en 2013 el Comité Ejecutivo aprobó el “Reglamento para la adopción de decisiones del SICA”, que vino a modernizar la regulación que existía desde 2005. A la fecha el nuevo instrumento no ha tenido aplicación efectiva; solo unos pocos órganos lo han utilizado sistemáticamente (Opesca, Comieco, Comisca, Comigob; E: Salazar, 2015).

Por otra parte, sentencias recientes de tribunales de los países miembros del SICA han ratificado que las personas, empresas, organizaciones y administraciones públicas están sujetas al derecho interno, pero también a las normas centroamericanas, lo que confirma el carácter supranacional y vinculante de estas últimas. Esto permite que el juez nacional actúe como juez comunitario ante la eventual y necesaria aplicación del marco jurídico de la integración regional (E: Salazar, 2015).

En Costa Rica, la Sala Constitucional reiteró los efectos jurídicos del derecho comunitario centroamericano en las sentencias relacionadas con el Tratado de Integración Social, de 1996, y el de compra conjunta de medicamentos

RECUADRO 7.5

El potencial de las competencias reglamentarias del SICA: ¿se está utilizando?

Ante los señalamientos de que se requieren mayores niveles de "supranacionalidad" para que la integración regional funcione, surge la pregunta de si el SICA está ejerciendo a plenitud las amplias competencias reglamentarias que ya le han sido asignadas en los tratados suscritos por todos los Estados miembros. La respuesta es que solo una parte mínima de ellas se utiliza efectivamente.

El artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, en particular, ha sido una herramienta muy poco aprovechada. Una parte de esta disposición indica que: "las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal". En 2005 se emitió el "Reglamento de los actos normativos del Sistema de la Integración Centroamericana", el cual fue derogado y sustituido en 2013 por el "Reglamento para la adopción de decisiones del SICA".

En ambos instrumentos se establece, como parte de las decisiones de los consejos de ministros, la posibilidad de emitir reglamentos, los cuales "tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA".

Esta es una veta para fortalecer la integración regional mediante disposiciones jurídicamente vinculantes para los países, sin necesidad de recurrir a los engorrosos procedimientos convencionales de generación de compromisos jurídicos de alcance regional (como los tratados y protocolos), que requieren aprobación de los congresos nacionales.

Pese a contar con este poder reglamentario, hasta ahora los consejos de ministros lo han utilizado poco. Uno de ellos es el Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco), que desde 1960 usa este recurso y cuenta con más de cien reglamentos técnicos relativos a medidas, empaques y normas sanitarias, entre otros.

Asimismo, en el período 2010-2014 el Consejo de Ministros de Ospesca emitió seis reglamentos sobre aspectos esenciales para el sector de pesca y acuicultura³⁴, como el control satelital de embarcaciones, la pesca ilegal y la prohibición del aleteo de tiburón. Incluso hay normas emitidas conjuntamente con otras organizaciones, como el Reglamento Ospesca/Oirsa 001-13, para la prevención, control y erradicación de enfermedades en el camarón de cultivo en los países del SICA y Oirsa.

Si otros consejos de ministros en los distintos subsistemas utilizaran esta facultad regulatoria, sin duda se podría ampliar sustantivamente el patrimonio de normas comunes en ámbitos que benefician y profundicen la integración. Una ventaja adicional es que todos los Estados miembros reconocen este poder reglamentario, de manera que no habría obstáculos para su implementación generalizada en el SICA.

Fuente: Elaboración propia con base en Herdocia, 2015.

CUADRO 7.17

Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010 y 2014

Instrumento	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Reunión de presidentes						
Declaración	3	2	3	4	2	14
Declaración especial	4	1	6		2	13
Resolución				4		4
Plan de acción	2	2				4
Comité Ejecutivo						
Resolución		1	6	4	2	13
Reglamento			3	2		5
Secretaría General						
Cooperación ^{a/}	9				2	11
Admisión de observador ^{b/}	1	1	2	4	4	12
Resolución	1		1			2
Total	20	7	21	18	12	78

a/ Incluye acuerdos, convenios y memorandos de cooperación y entendimiento.

b/ Incluye acuerdos, convenios y memorandos de admisión de países observadores.

Fuente: Elaboración propia con datos del SICA y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

adoptado por el Comisca en 2013 y 2014³⁶. En El Salvador, en 2006 la Sala de lo Constitucional reconoció³⁷ las competencias del Comieco y el Comriedre para la aplicación inmediata de las normas comunitarias y en 2014 declaró la inconstitucionalidad parcial del "Protocolo de reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", pero validó la creación de órganos supranacionales y sus competencias³⁸. Sobre este mismo Protocolo, en 2012 la Corte Constitucional de Guatemala³⁹ estableció que, ni por ley ni por resolución judicial, un Estado miembro del SICA puede apartarse del cumplimiento de un tratado, ya que una vez suscrito y ratificado no se puede alegar su inconstitucionalidad, y si así lo hiciera implicaría un incumplimiento de la normativa internacional. En otras resoluciones esa misma la Corte reconoció la primacía del derecho comunitario sobre

la ley interna, como en el caso del recurso de casación⁴⁰ contra la validez jurídica concedida en varias sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo al Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano⁴¹ (Salazar, 2015).

Protagonismo del Comité Ejecutivo en el ordenamiento jurídico

El *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) reportó que, diecisiete años después de su creación, el Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA) celebró su primera reunión en 2008. Esta instancia está conformada por los viceministros de Relaciones Exteriores u otro representante de cada Estado miembro, y sus objetivos son, entre otros, “asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes; velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios o actos derivados; y aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos Secretarías del SICA y revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías; trasladarlos, con las observaciones y recomendaciones de los Consejos de Ministros respectivos, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo menos un mes antes de la celebración de su última reunión previa a la reunión de presidentes, para que este último las eleve a dicha Reunión”.

Desde su instalación, el CE-SICA ha mantenido un dinamismo constante (Caldentey, 2014). Además, a partir del 2013 se fortaleció con la creación de una Unidad de Asistencia Técnica⁴² que se encarga de preparar los insumos para la toma de decisiones, así como de facilitar la coordinación y el seguimiento de los acuerdos (CE-SICA, 2015). La Unidad está integrada por representantes de cada uno de los países miembros del SICA, usualmente titulares de embajadas en El Salvador, o bien directores jurídicos o de política exterior de las Cancillerías.

Como se comentó en un apartado anterior, en años recientes el CE-SICA ha sido el principal generador de instrumentos jurídicos y el promotor de varios de los estudios de reorganización insti-

tucional, en cumplimiento de los mandatos presidenciales. En particular, en ejercicio de su facultad para reglamentar y elaborar protocolos, ha trabajado en las siguientes áreas:

- Armonización jurídica, homologación de reglamentos de las secretarías de los consejos de ministros para la rotación semestral de las Presidencias pro Tempore (SG-SICA, 2011b).
- Ordenamiento de los reglamentos internos de las entidades del Sistema (SG-SICA, 2011a).

El trabajo emprendido por el Comité Ejecutivo ha dado lugar a la reglamentación del procedimiento para la aprobación de mandatos presidenciales, para la elección de titulares de la institucionalidad regional y para la organización y funcionamiento de instancias como Commca, CECC, OCAM, CCAD, CC-SICA, CCP y Comieco, entre otras. La revisión de otras entidades continúa de acuerdo con un plan establecido por el Comité.

Estos logros en el ordenamiento de la estructura jurídica, sin embargo, están ligados a otros procesos que no avanzan al mismo ritmo, como el mecanismo para el financiamiento autónomo del Sistema y la revisión y modificación de los tratados fundacionales del SICA (Castillo y Venezia, 2015; Caldentey, 2014). De continuar tal situación, el esfuerzo del Comité para mejorar la plataforma jurídica, aunque indispensable, será insuficiente para impactar de manera decisiva el desempeño de la institucionalidad regional.

Adicionalmente cabe mencionar que una de las limitaciones del Comité Ejecutivo –como se señaló al analizar la situación financiera del Sistema– es que no cuenta con presupuesto propio, sino que depende del apoyo que le brinden la SG-SICA y los cooperantes internacionales. El Pairca II auspició la elaboración de la hoja de ruta del Comité y sus reuniones periódicas; no obstante, el informe de evaluación de este programa concluyó que las decisiones del Comité aún “no tienen el peso pretendido” (Castillo y Venezia, 2015).

Disminuyen las reuniones presidenciales

En el período 2010-2014 el órgano superior del SICA, la Cumbre de Presidentes, tuvo quince encuentros, para un promedio de tres al año. Ello denota un descenso en relación con lo reportado en el Cuarto Informe: entre 2004 y 2008 se celebraron ocho o más reuniones cada año y en 2009 la cifra cayó a seis (gráfico 7.3). El Protocolo de Tegucigalpa dispone que esta instancia se reúna con una periodicidad de dos sesiones ordinarias anuales y las sesiones extraordinarias que los mandatarios estimen convenientes.

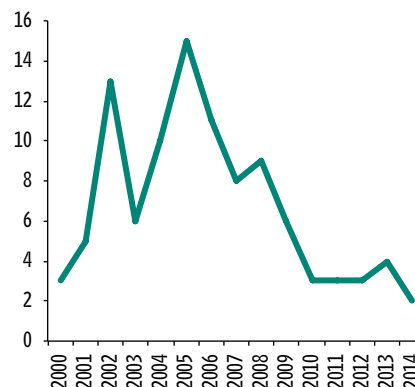
De las quince cumbres documentadas, solo en tres (dos en 2010 y una en 2011) no participaron todos los Estados miembros del SICA, debido a la ausencia de Nicaragua, en las primeras dos, y de República Dominicana en la tercera. Y solo en la reunión celebrada en Honduras en 2012 participaron los ocho presidentes y presidenta, mientras que en Punta Cana en 2014 estuvieron presentes siete de ellos. En promedio, entre cuatro y cinco mandatarios asisten regularmente a las cumbres. En la sesión extraordinaria realizada en febrero de 2013 en San José, la resolución final fue firmada por ocho representantes, ya que no asistió ningún presidente. Nicaragua y Belice son los

GRÁFICO 7.3

SICA

Reuniones presidenciales.

2000 Y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2011 y Sieca-SICA, 2016.

países que registran más ausencias (nueve de quince convocatorias), seguidos por Costa Rica y Panamá (ocho y seis ausencias, respectivamente; cuadro 7.18).

Existen dos lecturas posibles del descenso en la cantidad de encuentros y las ausencias de los mandatarios. Por un lado, puede verse como una pérdida de dinamismo e interés de los países en el proceso de integración. Así, podría pensarse que el órgano de máxima jerarquía en el SICA se encuentra en un *impasse*. Las disputas fronterizas que algunos países buscan dirimir en instancias multilaterales también ha dificultado la coincidencia de presidentes en ciertas coyunturas.

Por otro lado, el menor número de cumbres también puede ser indicativo de un sistema más institucionalizado y menos dependiente de los mandatos presidenciales, con lo cual dos o tres reuniones anuales de las máximas autoridades serían suficientes para mantener la conducción política del proceso (E: Vargas, 2015).

Cabe señalar que también se ha reducido la cantidad de declaraciones conjuntas de los países; de 35 en el período 2006-2009, a 19 en el quinquenio siguiente.

Entre 2010 y 2013 se emitieron 221 mandatos presidenciales en nueve cumbres ordinarias⁴³. Un tercio de ellos versó sobre asuntos relacionados con el fortalecimiento institucional. En las catorce reuniones de presidentes y jefes de Estado realizadas en el período 2010-2014, el 78% de los documentos finales fueron declaraciones, en las que se expresó gratitud o se tomó posición ante algún acontecimiento. Un 14% se refirió a temas operativos y tan solo un 8% correspondió a instrucciones específicas a responsables definidos. Esta distribución demuestra el marcado carácter político de este órgano.

En anteriores ediciones de este Informe se ha llamado la atención sobre el escaso seguimiento que se da a los mandatos presidenciales, pese a que el Protocolo de Tegucigalpa establece que la Secretaría General del SICA debe ejecutarlos o

coordinar su ejecución (artículo 26, inciso b). Por falta de información es imposible saber cuál es el grado de cumplimiento en esta materia. La matriz de seguimiento de acuerdos que se elabora para cada cumbre no está disponible para el público y no es un instrumento sistemático articulado a las acciones de la institucionalidad. El Centro de Documentación, por medio de la página web del SICA, sí ofrece el texto de la declaración final de cada uno de los encuentros de mandatarios.

En 2014 el Comité Ejecutivo aprobó el “Procedimiento para la formulación y presentación de mandatos para la Reunión de Presidentes”. Las necesidades de mejora en este campo inician por la forma en que se aprueban los mandatos, pues la mayoría de ellos no especifica quién, cómo y cuándo va a cumplir lo dispuesto y cuánto costará hacerlo. También hay problemas en la publicación y difusión en los países y las instituciones del Sistema. Solo El Salvador y Guatemala tienen un mecanismo de seguimiento a

CUADRO 7.18

SICA

Reuniones presidenciales ordinarias y extraordinarias, países y presidencias participantes. 2010-2014

Año	Lugar ^{a/}	PPT ^{b/}	Participantes	Presidentes	Presidencias ausentes
2010	Ciudad de Panamá	Panamá	8	5	Belice, Nicaragua, República Dominicana
2010	San Salvador (E)	Belice	7 (Nicaragua ausente)	5	Belice, República Dominicana
2010	San Pedro, Cayo Ambergris	Belice	7 (Nicaragua ausente)	4	Costa Rica, República Dominicana, Panamá
2011	San Salvador	El Salvador	8	4	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá
2011	San Luis Tapa (E)	El Salvador	7 (República Dominicana ausente)	4	Nicaragua, Panamá, Belice
2011	San Salvador	El Salvador	8	4	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá
2012	Tegucigalpa	Honduras	8	8	Ninguna
2012	Managua (E)	Nicaragua	8	3	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Guatemala
2012	Managua	Nicaragua	8	5	Belice, República Dominicana, Costa Rica
2013	Santiago de Chile (E)	Costa Rica	8	4	Belice, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua
2013	San José (E)	Costa Rica	8	0	Todas
2013	San José	Costa Rica	8	6	Belice, Nicaragua
2013	Buenaventura	Panamá	8	4	Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica
2014	Punta Cana	República Dominicana	8	7	Nicaragua
2014	Placencia	Belice	8	5	El Salvador, Nicaragua, Costa Rica

a/ La información corresponde a reuniones ordinarias y extraordinarias, así como a encuentros de los países miembros del SICA con mandatarios de otros países. La letra (E) indica que se trató de sesiones extraordinarias. Se excluyen reuniones bilaterales, del CA-4, de las Américas e iberoamericanas.

b/ País que ocupaba la Presidencia pro Tempore del SICA en cada cumbre.

Fuente: Elaboración propia con datos del SICA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

nivel gubernamental, que incluye la ejecución de las resoluciones de los consejos de ministros (E: Salazar, 2015).

Por muchos años a lo interno de la Secretaría General se presentaron visiones encontradas sobre la forma adecuada de dar seguimiento a los mandatos: si debía ser el Comité Ejecutivo, un secretario general adjunto o un órgano del Parlacen (E: Cano y Escobar, 2014). Como resultado de esa discusión la tarea fue asignada a la Dirección de Planificación de la SG-SICA. Sin embargo, aún hay vacíos en cuanto a las acciones que se deben realizar en caso de que la gestión de algún mandato contravenga el procedimiento antes mencionado o, más grave aún, el Protocolo de Tegucigalpa y sus normas derivadas. Igualmente, persiste la interrogante sobre la validez de los acuerdos tomados cuando no están todos o más de la mitad de los presidentes.

Las Presidencias pro Tempore establecen distintas prioridades cada seis meses

La Presidencia pro Tempore (PPT) es la instancia ejecutora de la reunión de mandatarios y desempeña un rol de coordinación y vocería de todos los órganos del SICA. Se traslada de manera rotativa entre los países por períodos semestrales y en orden geográfico, comenzando por Belice. Entre 2010 y 2014 hubo nueve PPT.

En los últimos cinco años se nota un renovado dinamismo en el ejercicio de esta función. Según el reglamento aprobado en 2009, cada Presidencia debe presentar un calendario de actividades, de acuerdo con las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación del Sistema (artículo 4, inciso f). Aunque algunos de esos calendarios están disponibles en el Centro de Documentación de SICA, sus formatos son variados (algunos son mensuales y otros semestrales), por lo cual fue imposible consolidarlos para el presente análisis. A manera de ilustración, en el calendario presentado por República Dominicana (que asumió por primera vez una PPT en 2014), se programaron dieciséis reuniones de consejos de ministros, trece del Comité Ejecutivo o sus subcomités y más de cincuenta de otros órganos, así como eventos que involucraban al SICA

en general. Pese a que se cuenta con este tipo de programación, no se localizó ningún informe final de labores de las PPT⁴⁴ y solo en algunos casos (por ejemplo El Salvador en 2011 y Costa Rica y Panamá en 2013) se han elaborado hojas de ruta para facilitar la transición de la presidencia de un país a otro y el seguimiento de las acciones en marcha.

Algunos países también han planteado objetivos basados en los ejes del Plan de Acción del SICA. En los discursos de traspaso de las PPT se mencionan los temas que cada país desea priorizar, y si bien esto reactiva asuntos tal vez olvidados o minimizados, el hecho de que cada semestre cambien las prioridades de la institucionalidad, y en particular de la SG-SICA, les resta continuidad a ciertos procesos. Así por ejemplo, en 2012 Nicaragua anunció que durante su PPT los esfuerzos se centrarían en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la seguridad alimentaria y nutricional, y la seguridad ciudadana; en 2013 Costa Rica informó que su principal interés estaba en la reforma institucional (en particular de la CCJ y el Parlacen) y la eficacia y eficiencia del Sistema, y en 2014 Guatemala señaló que el énfasis estaría en el avance hacia la unión aduanera centroamericana.

Crece el número de socios del SICA

Mediante la figura de los Estados observadores, el SICA ha ampliado sus nexos con países de otras regiones y continentes que han expresado interés por el proceso de integración centroamericana y buscan establecer o estrechar vínculos en materia económica, política y de cooperación. Además, esta forma de asociación fortalece al SICA como actor internacional, cada vez más reconocido en el concierto de las naciones.

Esta modalidad se reguló en 2012 con el “Reglamento para la admisión y participación de observadores ante el Sistema de la Integración Centroamericana”. En la actualidad hay veinticinco Estados observadores, diez regionales (latinoamericanos) y quince extrarregionales (SICA, 2015). Dieciséis de los veinticinco se asociaron entre 2010 y 2014, diez regionales y seis extrarregionales. Estos son: Australia, Ciudad del Vaticano,

Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Haití, Japón, Marruecos, Nueva Zelandia, Perú, Reino Unido, Qatar, la Unión Europea y Uruguay. Entre los temas prioritarios de la agenda de estos países en Centroamérica destacan la seguridad ciudadana y los asuntos comerciales y ambientales (cuadro 7.19).

Un tema recurrente en las cumbres presidenciales es la importancia de estrechar lazos con otros países y continentes. El acercamiento a la Unión Europea figuró como prioridad incluso antes de la suscripción del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. También se ha expresado el interés de fortalecer las relaciones del SICA con la Comunidad del Caribe (Caricom) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), mediante la construcción de agendas de intereses comunes. En su momento, un conjunto de mandatos dispuso la incorporación de tres observadores regionales (Perú, Estados Unidos y Brasil) y cinco extrarregionales (Corea del Sur, Australia, Francia, Nueva Zelandia y Qatar). Al cierre de edición de este Informe estaban pendientes de resolución otros procesos de este tipo.

Muchos de los países asociados tienen reconocidas trayectorias en la implementación de políticas tendientes a consolidar procesos integracionistas. En su carácter de observadores, pueden propiciar o fortalecer vínculos interregionales, pero también bilaterales, entre sus gobiernos y el SICA.

Hace falta un análisis estratégico sobre los beneficios que puede obtener el SICA de su vinculación con estas naciones observadoras y viceversa. Hay algunos países cuyas motivaciones son fácilmente deducibles (por ejemplo, Estados Unidos y Colombia), pero en otros casos se desconoce el objetivo del acercamiento (Qatar, Turquía, por mencionar dos). Incluso el convenio de incorporación suscrito con la SG-SICA se redacta en términos muy generales, sin especificar los temas de convergencia e interés común entre las partes.

Relaciones SICA-Caricom

La Comunidad del Caribe (Caricom) surgió en 1958, para promover la integración económica y estrechar los lazos de cooperación entre los Estados

CUADRO 7.19

SICA

Estados observadores, según año de incorporación y agenda en Centroamérica

Año	País	Temas prioritarios de su agenda en Centroamérica
Observadores regionales		
2004	México	Salud, educación, turismo, medio ambiente, medidas sanitarias y fitosanitarias
2008	Brasil	Comercio (Mercosur)
2008	Chile	Facilitación del comercio
2009	Argentina	Cooperación y complementariedad económica y social
2012	Perú	Seguridad, medio ambiente, derechos humanos y comercio
2012	Estados Unidos	Transparencia, facilitación del comercio, seguridad en el ambiente de negocios y las inversiones, energías limpias, formación de capital humano, equidad de género y seguridad ciudadana
2013	Colombia	Fortalecer los lazos de cooperación con Centroamérica
2013	Ecuador	Cultura, ambiente y energía
2013	Uruguay	Comercio y acercamiento SICA-Mercosur
2013	Haití	
Observadores extrarregionales		
2002	Taiwán	Cooperación económica, promoción del comercio, explotación de recursos marinos, agricultura y cooperación militar
2005	España	Seguridad democrática, promoción de la integración económica, creación de un fondo de cooperación regional para abordar tópicos de administración pública, la salud, educación y ambiente
2008	Alemania	Recursos marinos, medio ambiente y manejo responsable de desechos.
2009	Italia	Violencia, la niñez, la exclusión social, la equidad de género
2010	Japón	Colaboración política, intercambio comercial, cooperación para el desarrollo e implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015
2011	Australia	Seguridad alimentaria, desarrollo rural, educación y desarrollo en general.
2011	Francia	Economía y seguridad ciudadana
2012	Corea del Sur	Seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, mipymes, cambio climático, fortalecimiento de la integración
2013	Ciudad del Vaticano	Derechos humanos
2013	Reino Unido	Seguridad regional
2013	Unión Europea	Desarrollo económico, reconciliación nacional, y fortalecimiento de la unión aduanera
2014	Marruecos	Fortalecer las relaciones de amistad y de lazos de cooperación con Centroamérica
2014	Nueva Zelanda	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica
2014	Qatar	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica
2015	Turquía	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica

Fuente: Elaboración propia con base en SG-SICA, 2008a y 2008b, 2009, 2010b, 2011a, 2012a y 2012b, 2013a, 2014a, 2014b, 2014c y 2015a y Delegación de la Unión Europea en El Salvador, 2013.

parte⁴⁵. Sus funciones incluyen coordinar las políticas económicas y la planificación del desarrollo, además de operar como mercado común regional. El acercamiento entre el SICA y la Caricom ha sido impulsado por Belice, que es miembro de ambas organizaciones.

Las cumbres presidenciales SICA-Caricom empezaron a realizarse en 2002, y en total se registran tres (2002, 2007 y 2011). Dado el período de análisis de este capítulo, el abordaje se centrará en la última de ellas.

En el ámbito político el instrumento de más peso en los últimos años ha sido el Plan de Acción Conjunto (2007) en el

cual se estipulan las siguientes áreas de trabajo: desarrollo humano, salud, vivienda, erradicación de la pobreza, medio ambiente y mitigación de desastres, coordinación de política exterior, comercio e inversión, crimen y seguridad, lucha contra la corrupción, transporte aéreo y marítimo, turismo e intercambio cultural (SICA, 2007). En materia económica un estudio reciente de la Cepal señala una serie de ventajas implícitas en la relación entre ambas regiones, la cual cataloga como una ventana de oportunidades para el comercio, el turismo y la inversión.

En este contexto, un logro importante fue la firma del Acuerdo de Transporte

Aéreo, en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁴⁶, el cual ha propiciado el trabajo conjunto de los sectores público y privado “para optimizar el transporte marítimo, los servicios de carga y el intercambio de información de flujos comerciales” (Cepal, 2012).

La Caricom puede posicionarse como un mercado de gran potencial para Centroamérica, dadas su proximidad geográfica y la existencia de una serie de acuerdos comerciales entre algunos países, que podrían servir como base para alcanzar ese fin.

La Cumbre SICA-Caricom realizada en 2011 en San Salvador confirmó el

interés compartido por estrechar las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre las dos regiones, a partir de necesidades e intereses comunes (cuadro 7.20). Fue un espacio para revisar y actualizar el Plan de Acción de 2007, retomar un acuerdo de promoción de las industrias culturales, coordinar acciones de combate al crimen organizado y fortalecer los vínculos entre la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias y Desastres (CDEMA, por su sigla en inglés) y el Cepredenac (SG-SICA, 2012c).

Persiste débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración

El proceso de integración centroamericana trasciende la coordinación entre los Estados miembros, pues incluye a una amplia gama de actores privados y a la ciudadanía, que por diversos medios unen esfuerzos en torno a asuntos de interés común. En anteriores ediciones este Informe ha descrito esos espacios y ha dado seguimiento a la labor del Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA), como órgano de representación de la sociedad civil.

En esta entrega se reseña un proceso de planificación estratégica llevado a cabo por el CC-SICA y algunos acercamientos más directos con el sector privado. Más allá de esos avances, no se reportan mayores novedades. La participación ciudadana sigue siendo un desafío para el Sistema.

El Consejo Consultivo del SICA no ha sido ajeno a las tendencias hacia la planificación estratégica y el logro de una mayor transparencia. Con tal propósito ese órgano elaboró su Plan Estratégico Plurianual 2014-2107, el Plan Estratégico de Comunicaciones y la Agenda Operativa de Labores 2014-2016 (E: Coto, 2015).

En materia de desarrollo institucional, en el período 2010-2014 el CC-SICA realizó asambleas plenarias anuales y reuniones periódicas de su Directorio. En ese contexto destaca la reinstalación de los capítulos nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Además se constituyeron cuatro comités sectoriales, alineados con los ejes temáticos sobre los que se

CUADRO 7.20

SICA

Áreas y acciones de cooperación con la Caricom

Área	Objetivo de la cooperación
Comercio	Tomando como antecedente el acuerdo suscrito entre Costa Rica y Caricom, los ministros del sector iniciaron conversaciones para establecer un acuerdo entre las dos regiones.
Crimen organizado	Intercambiar ideas, cooperar y armonizar los enfoques de las secretarías del SICA y la Caricom y sus agencias especializadas en materia de estrategias de seguridad.
Mitigación de desastres naturales	Instruir a la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencia y Desastres (CDEMA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) para que intercambien información, experiencias y capacitación sobre la gestión integral del riesgo de desastres.
Fortalecimiento institucional	Aprovechar la Asociación de Estados del Caribe (AEC) como organismo de consulta, concertación y cooperación, orientado a desarrollar las capacidades colectivas de los países miembros para lograr un desarrollo sostenible.

Fuente: Arias, 2015.

construyen las agendas de trabajo del Sistema. Por ejemplo, los comités de Asuntos Sociales y de Medio Ambiente y Desarrollo Rural avanzaron en su posicionamiento como instancias de consulta ante la Sica y la CCAD, y se reactivó el diálogo con la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA y el Comité Sectorial de Seguridad Democrática (E: Coto, 2015). Sin embargo, los informes y otros documentos de trabajo del Comité Consultivo no están disponibles en su página web, y el acceso a ellos está restringido a los canales de comunicación interna.

En el ámbito extrarregional, en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, el CC-SICA estrechó su relación estratégica con su homólogo, el Comité Económico Social Europeo (CESE), con el cual ha definido una agenda de trabajo. Y a lo interno de la región se ha avanzado en el diálogo con el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE)⁴⁷.

Aunque el artículo 37 de los estatutos del CC-SICA establece que los recursos para su funcionamiento provendrán de los Estados y organizaciones miembros del Comité, así como de aportes volun-

tarios de las entidades observadoras, lo cierto es que, al igual que en el resto de la institucionalidad regional, el financiamiento procede fundamentalmente de la cooperación internacional y ha sido parte de proyectos puntuales como el Pairca II de la Unión Europea (2008-2014) y el Fondo España-SICA (2014-2017).

De esos proyectos, para efectos del presente análisis interesa mencionar el contenido del informe de evaluación del Pairca II. En su resultado 2, denominado “Fortalecimiento de capacidades de instituciones regionales”, ese documento reporta que el apoyo brindado se dirigió al fortalecimiento técnico-político del CC-SICA, mediante la elaboración de un reglamento sobre su facultad consultiva, la capacitación de sus miembros y la reactivación de los capítulos nacionales. En este componente destacan logros como la formulación de un plan de sostenibilidad económica, una estrategia de comunicación, un plan estratégico con horizonte al año 2017 y los planes operativos para los comités consultivos de cada país. En cuanto al resultado 3, “Mejoras en la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”, el informe indica que si bien el CC-SICA

logró obtener un espacio en el Consejo de Ministros del Sistema, su capacidad de incidencia es limitada debido a los escasos recursos humanos y financieros con que cuenta. Además, las quince organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Pairca II consideran que el Comité es poco representativo y coinciden en señalar su débil influencia en las instancias de toma de decisiones (Castillo y Venezia, 2015).

En cuanto a las relaciones con el sector privado, un hito importante fue la participación de las principales cámaras empresariales de la región en la cumbre celebrada en Punta Cana en 2014, donde presentaron una serie de temas prioritarios para ese sector, entre ellos aduanas,

infraestructura, obstáculos al comercio, estándares sanitarios, fitosanitarios y legales, aprobación y reconocimiento mutuo de registros.

Por otra parte, la Sieca anunció la creación del Comité Institucional de Responsabilidad Social, que será liderado por la Dirección Ejecutiva de esa Secretaría, con el apoyo de la Red Integrarse y el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (CentraRSE) de Guatemala. También han continuado los acercamientos entre entidades del SICA y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FedepriCap), que agrupa a cerca de 150.000 empresas y busca facilitar el

comercio intrarregional y el mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores.

Así pues, las relaciones entre el sector privado y el SICA han trascendido los temas económicos y se han ampliado a áreas no tradicionales. Se han creado canales de participación más sistemáticos, con lo cual se apunta a un mayor involucramiento del empresariado en el quehacer de la institucionalidad regional. Pese a ello, representantes de este sector resienten que varios de los asuntos planteados tienen más de una década de estar en discusión, sin que se hayan logrado avances significativos (Sánchez, 2000; E: Daboud, 2014).



NOTA ESPECIAL

Los intereses estratégicos de los países en “lo regional”

Introducción

Este apartado busca identificar y caracterizar los intereses que subyacen a las relaciones sociales, económicas, ambientales y políticas entre los países centroamericanos. ¿Por qué es relevante este ejercicio? La integración regional es un proceso político en el que interactúan distintas visiones y prioridades nacionales. Esos factores, que en muchos casos no son explícitos, determinan el curso del diálogo y la negociación. De ahí la importancia de conocerlos y analizarlos. Aceptar con propósito constructivo esa pluralidad de visiones e intereses es un paso adelante. Aunque no zanja las distancias entre las naciones, puede aportar una dosis de realismo y sentido estratégico a las dinámicas de la política exterior y la integración regional.

En una región constituida por países pequeños y diversos, es necesario prestar atención a las afinidades y diferencias, para optimizar esfuerzos y viabilizar procesos de diálogo, negociación y acción conjunta, tanto en el marco del proceso de integración como en los espacios de cooperación bilateral.

Además de identificar y dimensionar la intensidad de los vínculos existentes entre los países, el presente análisis busca aportar elementos para valorar los beneficios potenciales de facilitar y fortalecer ese intercambio a partir de la integración y las acciones regionales⁴⁸.

Antecedentes

Este ejercicio busca complementar dos esfuerzos previos realizados por el Proyecto Estado de la Región para mejorar el conocimiento sobre Centroamérica, las dinámicas transnacionales que determinan las relaciones entre los países y su rol en los procesos de integración regional. El primero, de 1999, documentó diversas visiones sobre Centroamérica, y el segundo, de 2014, identificó una serie de temas prioritarios que configuran agendas para el desarrollo humano sostenible de la región.

Las visiones sobre Centroamérica

El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) intentó responder la pregunta ¿qué es Centroamérica?, con base en entrevistas en profundidad a 53 personas en las siete naciones del Istmo y cerca de veinte ensayos sobre las agendas políticas de algunos actores sociales cuyo comportamiento tiene repercusiones regionales. Ello permitió identificar diversas visiones sobre Centroamérica y el tipo de integración posible y necesaria (cuadro 7.21).

Agendas estratégicas sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica

En 2014 se analizaron los resultados de la consulta efectuada en 2013 para definir el temario de este Informe, con el fin de conocer las agendas regionales⁴⁹ que subyacen a la identificación de temas prioritarios que hicieron las cerca de cua-

trocientas personas participantes. Este trabajo buscó, además, documentar puntos de conflicto y convergencia, elementos clave cuando se realizan procesos de negociación y búsqueda de acuerdos⁵⁰.

El primer hallazgo de ese análisis es que en Centroamérica existen siete agendas de desafíos estratégicos para el desarrollo humano sostenible. Todas tienen un denominador común: el tema de la inseguridad ciudadana, que se combina con al menos uno más, diferente en cada caso. En segundo lugar, hay cuatro agendas que tienen una condición de “complementariedad natural”, pues contienen prioridades distintas pero convergentes, es decir, objetivos estratégicos que, al ser alcanzados, refuerzan el logro de otro objetivo estratégico. Dos agendas presentan divergencias que podrían implicar cierto grado de fricción, pero manejable, debido a que también hay intereses concordantes sobre los cuales sería posible construir acuerdos y, al mismo tiempo, crear mecanismos para procesar las diferencias. Esto no significa que en la práctica los actores quieran o sean capaces de dirimir el conflicto, sino que existe la posibilidad objetiva de lograr avances a partir de las coincidencias. Por último, hay una agenda que se considera “de indiferencia”, pues la componen dos temas que “no se tocan” entre sí, positiva o negativamente (PEN, 2014).

NOTA ESPECIAL

CUADRO 7.21

Síntesis de las visiones sobre Centroamérica

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

Fuente: PEN, 1999.

Así pues, las agendas y sus temas prioritarios son los siguientes:

- Agenda 1: Inseguridad ciudadana y educación (“Inclusión educativa”).
- Agenda 2: Inseguridad ciudadana, integración e institucionalidad regional (“Integracionista”).
- Agenda 3: Inseguridad ciudadana y cambio climático (“Ambientalista”).
- Agenda 4: Inseguridad ciudadana y estilo de desarrollo humano (“Refundacional”).
- Agenda 5: Inseguridad ciudadana y empleo (“Empleo”).
- Agenda 6: Inseguridad ciudadana y crecimiento económico (“Pro crecimiento”).
- Agenda 7: Inseguridad ciudadana, gobernabilidad y participación ciudadana (“Gobernabilidad”).

Las agendas 1, 5, 6 y 7 se ubican en el escenario que aquí se ha denominado de “complementariedad natural”: coinciden en la preocupación por la inseguridad ciudadana y sus otras prioridades –la ampliación de la cobertura y calidad de la educación, la creación de empleo, el impulso al crecimiento económico y el fortalecimiento de la gobernabilidad y la participación ciudadana, respectivamente– aunque disímiles, podrían articularse en políticas públicas diseñadas de tal modo que los avances en un ámbito propicien mejoras en el otro; por ejemplo, una estrategia que combata la inseguridad ciudadana mediante acciones que requieran la participación de las comunidades, con el apoyo técnico de las instituciones nacionales y locales, o bien una

iniciativa para fortalecer la educación y generar empleo que incluya un programa de reducción de la vulnerabilidad social, en especial de las y los jóvenes, quienes, influidos por el contexto de alta inseguridad, se involucran en actividades ilícitas y violentas. Este enfoque supone un abordaje mucho más amplio de las políticas de seguridad ciudadana y evidencia una mayor conciencia de las personas consultadas, de que la “mano dura” no alcanza para enfrentar en todas sus dimensiones y complejidad los factores determinantes de la inseguridad en Centroamérica.

Con respecto a la definición de un nuevo estilo de desarrollo (agenda 4), existen visiones contrapuestas que podrían generar conflictos. Algunas personas privilegian lo económico sobre lo social, mientras otras plantean la necesidad de “refundar” o modificar de manera estructural el rumbo

NOTA ESPECIAL

seguido por los países. Esta situación podría limitar el logro de acuerdos, o al menos requeriría un esfuerzo de diálogo mayor. No obstante, si el proceso fuera exitoso, tendría un amplio impacto, pues probablemente afectaría múltiples dimensiones del desarrollo humano sostenible.

El tema que se vislumbra como el más problemático es el de la integración y la institucionalidad centroamericanas (agenda 2), debido a que implica trascender del plano nacional al regional en cuanto a visiones y actores, y además porque entre quienes apoyan esta agenda existen posiciones diversas y hasta cierto punto divergentes, sobre el rol del SICA y las capacidades materiales y políticas de la integración para enfrentar los desafíos regionales.

Finalmente, la agenda 3 ha sido llamada “de indiferencia”, pues las acciones o preocupaciones asociadas al mejoramiento de la seguridad ciudadana no tienen relación con el tema del cambio climático.

Metodología

Para identificar los intereses nacionales se revisaron agendas, discursos, propuestas y otros documentos oficiales en los que los países señalan énfasis o prioridades en sus relaciones con sus vecinos y el proceso de integración regional, en particular los instrumentos de política exterior (recuadro 7.6). Ello se complementó con la sistematización y procesamiento de información estadística sobre el intercambio y los vínculos intrarregionales, algunos ya documentados en otros capítulos de este Informe, para valorar cuán relevantes son, en la práctica, las prioridades expuestas discursivamente.

De acuerdo con la Real Academia Española, un interés es “el valor de algo”, o bien “una conveniencia o beneficio en el orden moral o material” (RAE, 2016). Para los propósitos de este análisis, y con base en la revisión

RECUADRO 7.6

Fuentes de información y limitaciones para determinar los intereses estratégicos de los países con respecto a Centroamérica

Para documentar los temas de interés para cada país en el contexto de la integración regional era necesario analizar, en la medida de lo posible, los elementos que dan sustento a la construcción de la política exterior. Con ese propósito, para cada país, se procuró revisar los siguientes instrumentos:

- Planes de gobierno o planes nacionales de desarrollo de las últimas dos administraciones.
- Agendas o informes de las últimas dos Presidencias pro Tempore del SICA.
- Discursos de la Presidencia o la Cancillería en reuniones del SICA y actos de toma de posesión.
- Propuestas clave planteadas a la región.
- Memorias de labores de las Cancillerías y documentos oficiales sobre política exterior.
- Noticias sobre política exterior enfocadas en Centroamérica y el proceso de integración, publicadas en los últimos años.

Además se realizaron búsquedas exhaustivas en fuentes académicas como universidades y centros de estudios, para identificar publicaciones sobre la política exterior de los países.

Se construyeron bases de datos con la información disponible en internet, la cual fue analizada para cada país. El alcance de ese ejercicio se vio limitado por los siguientes factores:

- Escasa información sobre las agendas de las Presidencias pro Tempore; solo se pudo documentar la última presidencia para cada país (2011-2014).
- La información disponible sobre Belice y República Dominicana fue mucho menor que la obtenida para los demás países, lo cual prácticamente imposibilitó los análisis respectivos.
- Son pocos los discursos completos disponibles, tanto de toma posesión como de las cumbres de presidentes o las Cancillerías.
- También se encontraron pocas publicaciones especializadas en política exterior, sobre todo en los casos de Honduras, Belice y República Dominicana. Es probable que la producción académica en esta materia esté limitada a pequeños círculos de expertos y su divulgación se realice mayormente por medios impresos.

Fuente: Segura, 2015a.

de los documentos oficiales y la información disponible, se cataloga como interés nacional aquel tema que de manera explícita un país ha definido como prioritario, o que lo vincula fuertemente ya sea con sus vecinos o con los asuntos de interés regional. Se considera que un interés es estratégico cuando tiene una

importancia decisiva para el desarrollo de una nación, ya sea por su magnitud en un determinado ámbito (por ejemplo, el peso relativo de las exportaciones intrarregionales en el comercio exterior total) o por su impacto, real o potencial, positivo o negativo, sobre la situación del país.

NOTA ESPECIAL

Panorama general

Con distintos niveles de prioridad, para todas las naciones centroamericanas, excepto Panamá, la integración aduanera es un punto clave de su agenda; en segundo lugar están los temas ambientales y de desarrollo sostenible, y en tercer lugar la inseguridad.

El estudio realizado no muestra intereses expresamente contrapuestos entre los países, un aspecto favorable para el proceso integrador como un todo, pero que no debe entenderse como ausencia de intereses en competencia.

Dos áreas presentan la mayor coincidencia de intereses estratégicos nacionales: la integración económica, centrada en la promoción del comercio intrarregional, y el medioambiente, con énfasis en la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático. Esto no es de extrañar, puesto que todos los países han apostado por el comercio internacional y la inserción en la economía mundial como motores de su crecimiento económico, y parados de ellos –Guatemala y El Salvador– el mercado regional es el destino de más del 40% de sus exportaciones. Adicionalmente, la plataforma geológica que conforma el istmo centroamericano obliga a las naciones a actuar en conjunto, pues los fenómenos climatológicos y los ecosistemas no conocen fronteras. En anteriores ediciones este Informe ha documentado la alta vulnerabilidad a los desastres detonados por fenómenos naturales y los efectos del cambio climático que afecta a Centroamérica, de manera más aguda en la última década (PEN, 2011).

El tema de la seguridad también es prioritario en los planes nacionales de todos los miembros del SICA. No obstante, al analizar los objetivos individuales se notan diferencias, asociadas a la situación de cada país. No todo el Istmo enfrenta las mismas

urgencias; la violencia se concentra en las naciones del llamado “Triángulo Norte” y, a lo interno de ellas, en unos territorios más que en otros. Los grados de institucionalización de los entes a cargo de la seguridad y las políticas penales también difieren y limitan la búsqueda de acciones comunes.

Intereses compartidos

El análisis se organiza de acuerdo con las áreas en que convergen los intereses de tres o más países, es decir, aquellas en las que coinciden las prioridades expresadas en la política exterior y los documentos oficiales, o las que se reflejan en las estadísticas como efectivamente relevantes.

Comercio: el mercado regional es fundamental para El Salvador y Guatemala

El interés en el perfeccionamiento de la unión aduanera es compartido por todos los países, y concordante con la creciente de importancia que tiene el mercado regional para todos ellos. El comercio intrarregional es uno de los intereses estratégicos más evidentes de los miembros del SICA, puesto que desde hace más de dos décadas el intercambio entre las naciones centroamericanas ha mostrado una tendencia de crecimiento ininterrumpido, que incluso se mantuvo durante la crisis financiera de 2008 (véase el capítulo 4).

La importancia de la región se refleja sobre todo en las exportaciones. Centroamérica es uno de los diez principales mercados para las ventas externas de todos los países, especialmente para el sector de micro, pequeñas y medianas empresas, aunque con diferencias entre ellos. Para El Salvador y Guatemala ese fue el destino del 50,6% y el 43,8% de sus exportaciones totales de 2014, mientras que en Costa Rica y Panamá representó menos del 20%. Para Honduras y Nicaragua el mercado intrarregional tiene una relevancia media (24,4% y 21,8%, respectivamente). Cabe señalar que en el período 2010-2014, con excepción

de Panamá y Nicaragua, el peso relativo de las exportaciones hacia la región creció en todos los casos.

Además, aunque Centroamérica no es el mercado más importante para las exportaciones, sí es fundamental para algunas actividades productivas a lo interno de los países. Por ejemplo, los animales vivos y los productos de origen animal (carnes, huevos, lácteos) representan el 45% de las exportaciones nicaragüenses al resto de la región y el 32% en el caso de Panamá. Lo mismo sucede con la industria agroalimentaria de Costa Rica, cuyas ventas al Istmo representan el 28,2% de sus exportaciones intrarregionales.

En el caso de las importaciones el peso relativo de Centroamérica es menor. En 2014 las compras intrarregionales representaron alrededor de un 20% del total en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y un 15% en Guatemala, mientras que en Costa Rica y Panamá las proporciones fueron de tan solo 7% y 6%, respectivamente.

La balanza comercial sigue siendo negativa, pues en términos absolutos todos los países importan más de lo que exportan. Los productos de la industria agroalimentaria (preparaciones alimenticias, cereales, hortalizas y otros) concentran las compras intrarregionales, en proporciones que para Panamá y Nicaragua son de 29% y 25% del total importado, respectivamente, mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala rondan el 20% y en Costa Rica el 14%.

La revisión de los documentos de política pública en materia comercial permite distinguir dos grupos: por un lado, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica impulsan una mayor integración arancelaria a través de la unión aduanera, y por otro lado El Salvador y Panamá buscan posicionarse como centros logísticos y de servicios. Lo anterior tiene sentido para Guatemala y El Salvador, dado su gran dinamismo en el mercado regional, pero no

NOTA ESPECIAL

tanto para los demás países, donde los intercambios comerciales son más bien modestos.

La participación activa en el proceso de integración económica también se refleja en la cantidad de instrumentos jurídicos, estrategias y convenios que la región ha venido aprobando. Prácticamente todos los países han suscrito los veintitrés documentos asociados a la agenda comercial que se logró identificar para este análisis.

De acuerdo con el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) de Costa Rica, actualmente la plataforma centroamericana evidencia limitaciones que afectan los intereses de los países. En primer lugar, la armonización de políticas comerciales ha sido insuficiente. A la par de negociaciones extrarregionales conjuntas, en los últimos años también se dieron negociaciones individuales dispersas que minaron el potencial del arancel común (Stuhldreher, 2004). Tampoco se han realizado acciones concertadas en la preparación de los países para ampliar la inserción económica internacional, con el manejo inteligente de sus fortalezas comparativas y una visión de largo plazo. En ese sentido, las negociaciones “hacia afuera” han distraído la atención de la profundización y fortalecimiento de la integración interna (Comex, 2008).

Energía: Guatemala es el principal proveedor, El Salvador el mayor comprador

Uno de los sectores más dinámicos de intercambio intrarregional es el de energía. La creación de normas e instituciones en el marco del Proyecto Mesoamérica ha permitido poner en operación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac). Los datos reflejan la alta relevancia que tiene el mercado energético regional (MER) para Guatemala como el

principal generador y para El Salvador como el principal consumidor. La producción de Guatemala representó el 68% de las inyecciones regionales de energía en 2014, y El Salvador absorbió el 44% del total de los retiros (gráfico 7.4). La participación de Honduras, Costa Rica y Panamá en los retiros de energía oscila entre 13% y 22%. Cabe destacar que El Salvador, coherente con sus niveles de consumo, impulsa el fortalecimiento del MER con miras a lograr reducciones en los costos (Segura y Arias, 2015).

Ambiente: profunda implicación de todos los países

Los recursos naturales y los ecosistemas de Centroamérica trascienden las fronteras nacionales y están fuertemente interconectados. De acuerdo con el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), el Istmo posee 281.593,7 km² de

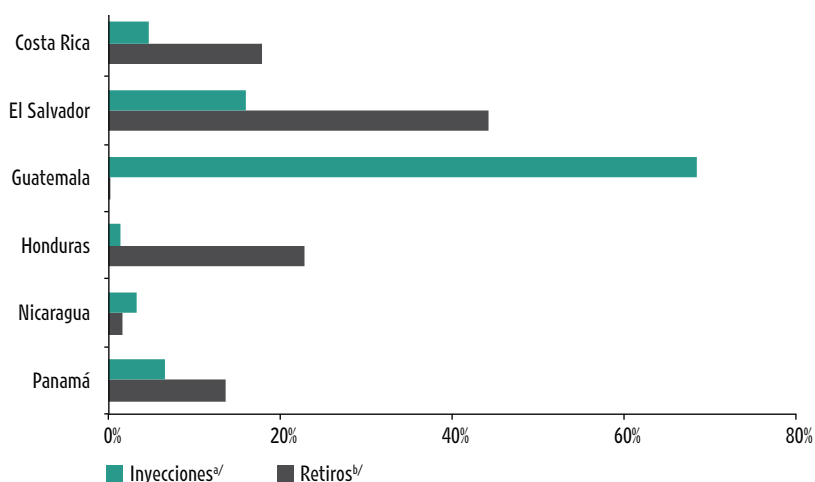
cuenas compartidas, alrededor de un 35% de su territorio. Las más grandes son las de los ríos Usumacinta y San Juan, y los países con más superficie en cuencas compartidas son Guatemala y Honduras. Esas cuencas poseen una gran riqueza cultural, hídrica y biológica, y es por ello que en varias de ellas se han delimitado áreas protegidas: entre Belice y Guatemala, Guatemala y México, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Panamá. Estas áreas representan un 48% de las zonas bajo protección del Istmo.

Además de las cuencas, Guatemala, Honduras y Belice comparten el arrecife mesoamericano, una ecorregión que se considera sobresaliente por su patrimonio natural, de alta prioridad para la conservación. Es el segundo sistema arrecifal más grande del planeta y

GRÁFICO 7.4

CENTROAMÉRICA

Participación de cada país en las inyecciones y retiros en el mercado eléctrico regional, por país. 2014
(porcentajes)



a/ Ventas de energía.

b/ Compras de energía.

Fuente: Elaboración propia a partir de CRIE, 2015.

NOTA ESPECIAL

se extiende más de mil kilómetros a lo largo de la costa del mar Caribe, desde el norte de la península de Yucatán, en México, hasta las Islas de la Bahía en Honduras. Incluye un complejo sistema de humedales costeros, lagunas, manglares y pastos marinos de importancia para el forrajeo y reproducción de más de 60 especies de corales, 350 especies de moluscos y 500 especies de peces (PEN, 2008b).

Dado que Centroamérica es una plataforma geológica compartida por siete países, no es de extrañar que se promuevan iniciativas de conservación y gestión de los recursos naturales de alcance regional, entre ellas el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y el Corredor Biológico Mesoamericano.

El cambio climático es un reto que hace explícita la interdependencia de la región y agudizará sus históricamente altos niveles de riesgo y vulnerabilidad. Debido su ubicación geográfica, Centroamérica es muy sensible a los efectos de este fenómeno, en tanto las variaciones en la temperatura y en el patrón de lluvias inciden de manera

directa sobre la biodiversidad, la agricultura, el recurso hídrico y la cobertura forestal, entre otros. De acuerdo con el índice de riesgo climático global, Honduras, Nicaragua y Guatemala están entre los diez países del mundo que fueron más afectados por el cambio climático durante el período 1994-2013 (Kreft et al., 2014). Asimismo, los países del norte de la región ocupan los primeros lugares de América Latina y el Caribe en los índices de vulnerabilidad y sensibilidad, que incluyen no solo el grado de exposición a los impactos del cambio climático, sino también las condiciones socioeconómicas que inciden sobre un mayor o menor grado de adaptación de los países (véase en el capítulo 5 el recuadro “Impactos de la sequía en Centroamérica” y el análisis sobre la gestión del riesgo de desastres).

Migraciones: flujo intrarregional se concentra entre Costa Rica y Nicaragua

Contrario a lo que sucede en la mayoría de regiones integradas del mundo, el tránsito de las y los centroamericanos a lo interno de la región está regulado. Aun

así, hay un flujo creciente y cotidiano de personas que se mueven de un país a otro por trabajo o placer.

El tema de las migraciones aparece reiteradamente en múltiples documentos de política exterior, pero con enfoques divergentes. En 2005, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (el bloque conocido como CA-4) suscribieron un acuerdo de procedimientos migratorios que permite la emisión de una visa única centroamericana y la libre movilidad de personas entre esas naciones. No obstante, esos países son los principales expulsores de población. Tal como se documenta en el capítulo 2 de este Informe, en 2015 cerca de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de sus países de origen, el 82% de ellos en Estados Unidos y la mayoría procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras. A lo interno del Istmo los flujos más intensos se dan entre Costa Rica y Nicaragua: el 90% de los migrantes centroamericanos residentes en el primer país son nicaragüenses (cuadro 7.22). Aunque la migración es un

CUADRO 7.22

CENTROAMÉRICA

Flujos migratorios intrarregionales por país de origen y destino. 2013 (porcentajes)

País de destino	País de origen							Total recepción en la región
	Belice	Costa Rica ^{a/}	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	
Belice			21,6	54,2	11,0	n.d	n.d	37.077
Costa Rica	8,2		20,7	6,8	9,4	90,3	90,6	334.786
El Salvador	19,6	4,3		22,4	27,4	2,3	2,9	29.745
Guatemala	51,1	5,5	35,3		19,0	2,4	1,9	36.712
Honduras	15,3	3,0	12,2	8,4		1,7	1,9	16.399
Nicaragua	1,5	54,4	4,8	4,6	30,2		2,7	28.536
Panamá	4,3	32,8	5,3	3,5	3,1	3,3		23.247
Cantidad de personas que migraron hacia la región	1.710	20.308	51.878	39.181	42.142	336.078	15.205	

a/ No se dispone de información para Belice.

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de DAES-ONU, 2013.

NOTA ESPECIAL

proceso de larga data en la región, en el caso de El Salvador la proporción de migrantes representa el 21,2% de su población total.

En este contexto, para los países del llamado “Triángulo Norte” la acción conjunta (como los bloques CA-3 y CA-4 y como región) es fundamental para mejorar su incidencia y posicionamiento en la agenda migratoria de los Estados Unidos. A nivel centroamericano las migraciones están en todas las agendas bilaterales pero, dada la magnitud de los flujos, debería ser un aspecto central de la política exterior entre Nicaragua y Costa Rica. Como han señalado varios estudios (PEN, 2001; Monge et al., 2011), este vínculo genera beneficios económicos para ambos países: Costa Rica recibe mano de obra fundamental para los sectores agropecuario, de construcción y de servicio doméstico, al tiempo que ese empleo es la fuente de importantes remesas que ingresan a la economía nicaragüense.

Aunque en menor volumen, también hay migraciones entre otros vecinos. En 2013, de las personas que migraron a otro país de la región desde Costa Rica, el 87% se dirigió a Nicaragua y Panamá. Los flujos entre Guatemala y Belice también son intensos y representan más del 50% de los migrantes que salen de cada una de esas naciones hacia el resto del Istmo. El 30% de los hondureños que van a otro país de la región tiene como destino Nicaragua, mientras que un 35% de los salvadoreños se desplaza hacia Guatemala.

Seguridad: asunto prioritario para todos, pero en distinta magnitud

La seguridad ciudadana es, como se ha venido mencionando, el principal interés de todos los países del Istmo. Una grave escalada de violencia ha erosionado el tejido social y ha llevado a que Centroamérica sea considerada la región más violenta del mundo

entre aquellas que no están en guerra. Sin embargo, esta problemática se manifiesta con distintas intensidades: mientras en Honduras la tasa de homicidios fue superior a 66 por 100.000 habitantes en 2014, en Nicaragua y Costa Rica es inferior a 10 (véase el capítulo 6). Pese a las diferencias, la acción conjunta es fundamental, debido al carácter transnacional de las dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado que afectan a la región.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), ya reseñada en una sección anterior de este capítulo, es una iniciativa que demuestra la convergencia de intereses de los países en esta materia, pero no sustituye las acciones bilaterales y el intercambio de información para potenciar los esfuerzos de investigación y persecución de los delitos. No obstante, el hecho de que Costa Rica y Panamá no tengan ejércitos genera diferencias en cuanto al rol de la fuerza militar como parte de las políticas públicas en esta materia. Además, la erradicación de los factores de riesgo social asociados a la inseguridad y la violencia tienen particularidades que requieren abordajes diferenciados a nivel nacional, e incluso a lo interno de cada uno de los países.

Relaciones internacionales: la región es una plataforma para relacionarse con el mundo

Centroamérica ha funcionado como plataforma para negociar acuerdos comerciales y acceder a mercados internacionales en condiciones que habrían sido difíciles de conseguir para los países en forma individual. Asimismo, la región es beneficiaria de programas de cooperación internacional que abarcan a todos los países, algunos de cuales, por sí solos, no calificarían para recibirlos.

Los beneficios obtenidos por la región en su conjunto se remontan a los años ochenta, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, del gobierno estadounidense de Ronald Reagan. En el contexto de la Unión Europea, Centroamérica

consiguió un trato preferencial para exportar bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el SGP-Plus. Además, recibió un trato igual al que se daba a los países andinos en el esquema SGP-Drogas. En 2001 se logró el fortalecimiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Más recientemente, las naciones del Istmo negociaron en bloque los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, la Caricom, República Dominicana y Chile, así como un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (White, 2008; cuadro 7.23).

Casi todos los mecanismos regionales suscritos por Centroamérica como bloque son acuerdos de liberalización comercial, lo que demuestra el atractivo que tiene el Istmo como un mercado de 45 millones de personas. Desde 2001, cuando iniciaron las negociaciones, aún inconclusas, para el tratado de libre comercio con Canadá, hasta 2015, cuando se anunció una iniciativa similar con Corea del Sur, este tema ha dominado la agenda internacional hacia Centroamérica.

Desde esta perspectiva, para los socios de otras regiones efectuar negociaciones conjuntas con el Istmo es una vía para acceder a la totalidad del mercado, en lugar de hacerlo individualmente con cada país. Y para las naciones centroamericanas la posibilidad de actuar como bloque no solo maximiza los beneficios de la inserción comercial, sino que da mayor solidez a la posición negociadora, a partir de una estrategia común.

En lo que concierne a la cooperación externa, la región es receptora de fondos que benefician a todos los países, incluidos Costa Rica y Panamá, que por haber sido calificados como de renta media solo pueden acceder a esos recursos por vías indirectas. En las secciones anteriores se dio cuenta de la magnitud del apoyo que reciben el SICA y sus distintos órganos de los

NOTA ESPECIAL

CUADRO 7.23

CENTROAMÉRICA

Tratados y acuerdos internacionales negociados como bloque regional

Nombre	Estados incluidos	Fecha de firma/ratificación
Libre comercio		
Tratado de libre comercio entre Canadá y los países del CA-4	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En 2001 se anunció el inicio de las negociaciones, las cuales se vieron interrumpidas por las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos. El proceso se reactivó en 2009 y aún no ha finalizado.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	Entró en vigencia en todos los países el 1 de enero de 2009.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En vigencia para todos los países desde el 19 de octubre de 2012.
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	El capítulo comercial está vigente para todos los países desde 2013. El resto del acuerdo entrará en vigencia cuando los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea finalicen los procedimientos de ratificación.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y México	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En vigencia para Nicaragua desde 2012 y para el resto de países desde 2013.
Tratado de libre comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio ^{a/} y los Estados centroamericanos	Costa Rica, Guatemala y Panamá	Planteado en 2011 para Costa Rica, Panamá y Honduras. En los dos primeros países el acuerdo entró en vigencia en su totalidad en 2014. Honduras aún se encuentra en negociaciones. Guatemala se adhirió al tratado por medio de un protocolo firmado en 2015.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y Corea del Sur	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	En 2015 se anunció el inicio de las negociaciones.
Seguridad		
Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (Carsi, por su sigla en inglés)	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	Su implementación comenzó en 2008, originalmente en el marco de la Iniciativa Mérida, financiada por Estados Unidos.
Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (Sefro)	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá	Inició en 2010. Es ejecutado por la Secretaría General del SICA con financiamiento de la Unión Europea.

a/ Integrada por Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

Fuente: Elaboración propia a partir de OEA, 2015; Sicait, 2015; Meyer y Seelke, 2015 y Delegación de la Unión Europea en El Salvador, 2010.

NOTA ESPECIAL

donantes internacionales, con objetivos que abarcan a todos o la mayor parte de los miembros del Sistema.

Intereses en competencia hacia afuera de la región

Tal como se analizó en el apartado anterior, aunque con distinta intensidad y características, los países comparten intereses con sus vecinos y con las dinámicas regionales, pero también compiten en algunos ámbitos. En este apartado se abordan dos de ellos: la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de megaproyectos de infraestructura y logística para el comercio.

Inversión extranjera directa: El Salvador es el principal receptor, Panamá el mayor inversionista

La inversión extranjera directa (IED), junto con el comercio de bienes, servicios y energía, son componentes fundamentales de los vínculos económicos entre las naciones centroamericanas. La IED intrarregional representa una proporción baja en relación con la que llega del resto del mundo, excep-

to en El Salvador, que fue el destinatario del 20,5% del total de la IED intrarregional durante el período 2010-2014. No obstante, en términos absolutos Costa Rica y Honduras fueron los que recibieron los mayores flujos de inversión de sus vecinos (cuadro 7.24).

En el mismo período, Panamá fue el país que más invirtió en la región, seguido por Guatemala y, en menor medida, por Costa Rica. El principal destino de las inversiones panameñas fue Costa Rica y viceversa. Honduras destaca como el segundo destino de las inversiones panameñas y costarricenses, y el primero de las guatemaltecas. Pese a esta dinámica, a diciembre de 2015 el Tratado de Inversión y Comercio de Servicios y su respectivo Protocolo aún no habían sido ratificados por Costa Rica y Panamá.

Logística: la competencia por los canales secos y las grandes obras de infraestructura

En el último quinquenio, casi todos los países del Istmo han anunciado la construcción de megaproyectos de infraestructura (puertos, carreteras, canales secos), que facilitarían el trán-

sito de mercaderías entre el Atlántico y el Pacífico, aprovechando así la condición geoestratégica privilegiada que tiene Centroamérica. De esta forma se concretaría la aspiración de varios de ellos, de convertirse en centros logísticos para la atracción del comercio y la inversión. Sin embargo, esto genera una competencia de intereses, dada la similitud que existe entre algunos de los proyectos.

Estas propuestas comparten varias características, como la falta de acceso público a los estudios de factibilidad, la dependencia total de financiamiento externo, especialmente chino, la desconexión con el fomento de actividades productivas que aprovechen los recursos humanos de la región –dado que los servicios de centros logísticos no son intensivos en generación de empleo– y la desvinculación con un plan conjunto de desarrollo de megainfraestructura, en una región que, por sus limitaciones económicas, no debería permitirse la duplicación de esfuerzos en este y otros ámbitos.

A manera de recuento descriptivo se presentan aquí esas iniciativas, pese

CUADRO 7.24

CENTROAMÉRICA

Flujos de inversión extranjera directa, por país emisor y receptor^{a/}. 2010-2014
(millones de dólares)

País receptor	País emisor					IED recibida del resto de la región		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total	Porcentaje de la IED total
Costa Rica		82,3	115,5	36,8	164,2	452,6	851,4	7,9
El Salvador	13,6		40,0	50,2	7,6	78,3	189,7	20,5
Guatemala	55,5	65,9		37,9	13,8	76,2	249,3	2,4
Honduras	196,0	118,1	266,2		31,5	224,0	835,9	8,1
Panamá ^{b/}	217,9	62,2	78,3	36,5	10,3		405,2	3,0
IED del país en el resto de la región	483,0	328,5	500,0	161,4	227,4	831,1		

a/ No existen datos de recepción de IED para Nicaragua y Belice, lo que afecta el resultado de la emisión total por país.

b/ Los datos corresponden al período 2010-2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Bancos Centrales de los países y la Contraloría General de la República de Panamá.

NOTA ESPECIAL

a que no en todos los casos se cuenta con información completa sobre el estado actual de las obras. Tampoco se puede dar cuenta –por razones de espacio– de las discusiones que se han generado a lo interno de los países, pues en algunos de ellos los proyectos han sido objeto de serias críticas de grupos locales, especialmente comunidades autóctonas y organizaciones ambientalistas.

El gran canal de Nicaragua. El canal nicaragüense será tres veces más largo que el de Panamá. También será más ancho y profundo, para que puedan transitar por él los gigantes buques de contenedores de última generación. Con una longitud de 278 kilómetros, la obra está valorada en 50.000 millones de dólares y se espera que su construcción demore cinco años. La empresa china HKND es la concesionaria del proyecto y administrará el canal por cien años, según una ley aprobada por la Asamblea Nacional. El inicio de las obras, previsto originalmente para el 2015, fue diferido al 2016; estas incluyen la construcción de carreteras y puertos capaces de recibir el equipo pesado que requiere el desarrollo del proyecto. Una vez terminado el canal, en 2020, se planea instalar zonas de libre comercio, complejos turísticos y un nuevo aeropuerto internacional.

Canal interoceánico de Guatemala. Esta obra abarcará una franja de tierra de 372 kilómetros entre los litorales Pacífico y Atlántico de Guatemala, para permitir el transbordo interoceánico en Centroamérica. Contará con una infraestructura moderna y técnicamente adecuada para el atraque de buques Súper Post Panamax (capacidad superior a la actual y futura del Canal de Panamá). Su costo se ha estimado en 10.000 millones de dólares.

Corredor tecnológico de Guatemala.

En julio de 2013 el Presidente de la República declaró el proyecto “de utilidad pública e interés nacional” y se presentó a la Compañía Eurogas como primer inversionista. Este corredor se convertiría en una alternativa al Canal de Panamá para el flujo de mercancías. La obra se calcula en 9.000 millones de dólares y comprende:

- **Infraestructura:** un aeropuerto, dos puertos marítimos, cinco oleoductos para hidrocarburos y gas, dos líneas ferroviarias de última generación, zonas industriales a lo largo del corredor y una carretera de 372 kilómetros para uso público. Se estima que estas obras se completarán en 2019.
- **Estructura social:** el corredor beneficiaría a 1,5 millones de personas. En su implementación estarían involucrados 3.583 propietarios de tierras, al menos 1.600 consejos comunitarios de desarrollo y 224 comunidades de 46 municipios.

Canal seco de Honduras. El Gobierno ha anunciado la construcción de un canal seco entre puerto Castilla, en la costa atlántica (con una profundidad de 41,5 metros) y Amapala, en la isla de El Tigre, localizada en el golfo de Fonseca, en la costa pacífica (profundidad de 32,5 metros), que permitiría el atraque de barcos de 300.000 toneladas con calado seguro. El proyecto tiene un costo estimado de 20.000 millones de dólares, e incluye un ferrocarril de alta velocidad que sería alimentado con la fuerza “mareomotriz” producida por una planta instalada en el golfo de Fonseca, además de una refinería en puerto Castilla, un oleoducto, un astillero y una red de fibra óptica. Tanto el diseño del proyecto como su construcción estarán a cargo de la empresa China Harbour Engineering Company.

Canal seco de Costa Rica. La idea de este megaproyecto se originó en los años ochenta y ha sido retomada en fecha reciente, a raíz de una propuesta presentada al Consejo de Concesiones por dos consorcios internacionales: Tren Interoceánico Continental (Tico) y Amega Americas Gateway Development Corporation, ambas de capital norteamericano con socios costarricenses. El objetivo es unir el océano Pacífico con el mar Caribe por medio de un ferrocarril dedicado exclusivamente al transporte de contenedores, utilizando las llanuras del norte del país. Se pretende que por esta ruta transiten mercaderías provenientes de buques de carga de hasta 20.000 contenedores, que por su magnitud no pueden atravesar el Canal de Panamá, incluso con la ampliación que se está realizando.

Panamá. Su canal interoceánico de 80 kilómetros, construido a principios del siglo XX, se encuentra en proceso de ampliación con una inversión de 5.000 millones de dólares. En febrero de 2015 el Gobierno anunció que se realizarán estudios técnicos para determinar la viabilidad de construir un canal seco intermodal entre puerto Armuelles, en el Pacífico, y un puerto complementario en Bocas del Toro, en el Atlántico. La Autoridad Marítima de Panamá se enfocará primero en determinar el modelo de negocio más factible para el proyecto, así como los tipos de mercancías, la cantidad de carga y a qué lugares se movilizarían.

A lo anterior cabe agregar que el Gobierno de México anunció que está trabajando en la construcción de un canal interoceánico en el istmo de Tehuantepec, entre el puerto de Salina Cruz y Coatzacoalcos, con una vía férrea de aproximadamente 300 kilómetros de largo. Y en Colombia en 2011 la Corporación Ferroviaria de China inició estudios de factibilidad para llevar adelante una iniciativa similar.

NOTAS

1 Desde el estudio *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (BID y Cepal, 1998) hasta la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, surgida de la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004. En varias cumbres posteriores se acordaron reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de la citada comisión. Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración "Hacia el fortalecimiento de la institucionalidad regional", emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.

2 Este capítulo fue editado en los primeros meses del 2011, por lo que no recoge información sobre los trabajos preparativos para esa conferencia.

3 En 2011 se produjo una crisis alrededor de la designación del titular de la Sieca (reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región*) y en 2013 fue necesario extender por seis meses el plazo del secretario general del SICA, debido a que los países no lograban un consenso sobre este nombramiento.

4 La inclusión de República Dominicana como miembro asociado del SICA ha presentado problemas semánticos en la denominación de los distintos órganos de la integración, por cuanto, si se utiliza el adjetivo "centroamericano", se estaría excluyendo a ese país caribeño. En las comunicaciones oficiales se ha optado por hablar de "miembros del SICA". Para efectos de este Informe, al citar "los órganos centroamericanos" se sobreentenderá, cuando corresponda, la participación de República Dominicana.

5 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas y comunicaciones personales", de la bibliografía de este capítulo.

6 El tema de las tres grandes olas reformistas fue desarrollado en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) y en Herdocia, 2013.

7 En Salazar, 2015, se puede encontrar una recopilación detallada de las reformas efectuadas.

8 En el informe final del Pairca se reconoce que no fue posible articular el trabajo con otras iniciativas focalizadas en las reformas institucionales (el proyecto gestionado por la delegación de la Unión Europea en Guatemala y ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, el proyecto regional Sefro o los proyectos del Fondo España-SICA). Dicho informe señala que "esas sinergias deberían haber sido la consecuencia de un proceso de planificación global entre programas y proyectos que tienen la integración centroamericana como esencia y el fortalecimiento institucional como fundamental área de trabajo" (Castillo y Venezia, 2015).

9 Estados Unidos ha tenido un importante rol en este proceso, pues optó por brindar recursos financieros y técnicos para la ejecución de estas iniciativas en un marco distinto al de la ESCA.

10 Por ejemplo, durante el período en que Costa Rica ocupó la Presidencia *pro tempore* del Sistema, el canciller Castillo manifestó que uno de los puntos que más preocupa sobre el estado actual del SICA es la ausencia de controles financieros y la falta de información sobre los presupuestos de esta densa red de organismos e instituciones. Además de los aportes de cada uno de los ocho países miembros, el SICA recibe financiamiento de otros Estados que participan en calidad de observadores y fondos de la cooperación internacional para el desarrollo de proyectos específicos.

11 Para analizar el cumplimiento de la normativa en esta materia se visitaron las páginas web de todos los órganos y secretarías del SICA, en busca de informes de labores y datos asociados a procesos de planificación estratégica y operativa. En el caso de las instituciones especializadas el análisis se enfocó en las que atienden los temas de comercio regional, medio ambiente y seguridad.

12 Sin incluir los proyectos que apenas se están discutiendo con los donantes y que, por ende, no tienen fechas ni montos, e incluso podrían no ser aprobados.

13 La ERAS es una iniciativa en la cual se unieron los esfuerzos del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) para trabajar de manera coordinada y, además, crear una plataforma que permita integrar a múltiples actores de la región. Veintidós instituciones contribuyeron a la formulación de esta Estrategia (PEN, 2011).

14 Aprobada por la Comisión de Seguridad de Centroamérica durante su Reunión Extraordinaria celebrada en Ciudad de Guatemala el 8 de abril de 2011.

15 El 3 de septiembre de 2010, en la ciudad de Antigua Guatemala, se celebró la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as y Directores/as de Policías, de los países miembros del SICA, en la cual se aprobó la propuesta metodológica de actualización de la ESCA (SG-SICA, 2010a).

16 Durante la Conferencia, los cooperantes ofrecieron a la región una suma cercana a 1.500 millones de dólares. Se creó el "Grupo de países y organismos internacionales amigos de la ESCA", que busca apoyar técnica y financieramente la Estrategia. Sin embargo, a inicios de 2015 solo se habían materializado doce proyectos de los veintidós propuestos (SG-SICA 2014d). La última directriz de la Comisión de Seguridad de Centroamérica es la adecuación y actualización de las iniciativas de la ESCA a los formatos de la Unión Europea, para intentar su incorporación en el marco de su Programa Indicativo Regional Plurianual para América Latina 2014-2020 (57 Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) realizada el 5 de junio 2015 en Tegucigalpa).

17 El Movimiento Regional contra la Violencia y la Criminalidad Organizada surgió a partir de la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA celebrada el 20 de julio de 2010 en San Salvador, y se concretó en el marco de la Conferencia sobre Sociedad Civil y Seguridad Democrática realizada el 29 y 30 de noviembre del mismo año y en la misma ciudad, con representantes de las organizaciones miembros del Comité Consultivo del SICA y otros grupos de la sociedad civil centroamericana convocados por la institucionalidad regional.

Su objetivo es la búsqueda de consensos y responsabilidades compartidas en la prevención social de la violencia.

18 En el capítulo 7 del *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se presentó un recuento de los instrumentos formulados en esa época, como la Estrategia Energética Sustentable (2007), la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS, de 2008) y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert, de 2010). Ninguna de ellas fue incluida en el Plan de Acción.

19 Recuérdese que por unión aduanera se entiende un territorio que reúne dos características: i) todos los bienes, los importados de los países miembros o los que provienen del resto del mundo, deben circular libremente dentro de ese territorio y ii) los miembros de la unión aduanera tienen que aplicar idénticos aranceles y restricciones comerciales a terceros países.

20 El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de 1960, estipula en su capítulo I, artículo I, que los Estados "acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá ser perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este tratado. Se comprometen además en construir una unión aduanera entre sus territorios". En esa misma línea, en 1993 el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) sección tercera, artículo 15, dispuso que "la unión aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso". De acuerdo con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana las acciones abarcan tres componentes: a) la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del Comercio, b) la modernización y convergencia normativa; y c) el desarrollo Institucional (Sieca-SICA, 2015a).

21 En septiembre de 2014 Costa Rica logró completar el último tramo de 32 kilómetros entre el cantón de Parrita y el distrito de Palmar, en el cantón de Osa, que durante los últimos seis años fue el único cableado que hacía falta en Centroamérica para la operación del MER. Con ello finalizó un largo proceso en el que confluyeron dificultades para obtener las servidumbres, múltiples denuncias de vecinos y grupos ambientalistas y falta de estudios de viabilidad ambiental.

22 Se afirma que el precio de la energía eléctrica en Centroamérica es tres veces mayor que el de otros sistemas comparables (150 dólares por megavatio/hora versus 50 dólares).

23 El EOR es un organismo regional adscrito al SICA, creado en el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, suscrito en 1996. Tiene entre sus funciones administrar y operar técnica y comercialmente las transacciones de energía entre Centroamérica y México, así como la futura interconexión eléctrica de la región con Colombia.

24 Según CentralAmericaData.com (2013), el precio de la energía que se vende en el mercado eléctrico regional se ha reducido de 0,14 a casi 0,12 dólares por kilovatio/hora (kw/h) y se estima que pronto rondará 0,08 dólares.

25 La interconexión eléctrica entre Panamá y Colombia prevé la instalación de un tendido de 614 kilómetros, parte del cual atravesaría la Comarca de San Blas (Kuna Yala) por tierra primero y por vía submarina en su parte final. Este

proyecto resulta esencial para el enlace entre el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Ello también afectaría a la Comarca Ngöbe-Buglé, pues el tramo panameño del Siepac cruzaría toda su zona sur.

26 Mann (1984) define el poder infraestructural de un Estado como su capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad civil e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción. Lo contrapone al poder despótico, esto es, el poder del Estado que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.

27 Aunque el estudio *Evaluación jurídica del Sistema de Integración Centroamericana* (SG-SICA, 2013b) identificó 143 instancias, el Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo del SICA reconoce solo 122 (XIV Reunión del Comité de Seguimiento CE-SICA, San Salvador, 2013).

28 Es importante aclarar que la búsqueda se limitó a los proyectos en los cuales las entidades del SICA participan como ejecutoras. Por tanto, los datos no dan cuenta de los flujos de cooperación que recibe la región como un todo, o los países bilateralmente.

29 De acuerdo con el artículo 26, inciso e, del Protocolo de Tegucigalpa, son atribuciones de la Secretaría General del SICA: “Gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SICA y el logro de los objetivos centroamericanos, y en tal sentido, suscribir contratos, convenios y aceptar donaciones y otros aportes extraordinarios”.

30 Programa de Cooperación Regional con Centroamérica en sus componentes de turismo sostenible, salud, género y prevención de desastres naturales; las dos fases del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca I y II), el proyecto “Movimiento un Pueblo un Producto”, el de “Administración de desechos sólidos con el método de semiaerobios, por medio de asociaciones de municipios”, las dos fases del Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan I y II), Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica y el Programa de Desarrollo Local Integral Transfronterizo en el Golfo de Fonseca (Golfonseca).

31 Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental (Prevda), Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, dos fases del Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (Pairca I y II), Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, fase 2013-2015, dos fases del Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica (Presanca I y II), Alianza en energía y ambiente con Centroamérica, Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas (Adapcca), Programa regional de apoyo a la calidad y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica (Pracams), Programa de desarrollo local integral transfronterizo en el golfo de Fonseca (Golfonseca) y Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

32 Nótese que estos ejes no coinciden con los subsistemas existentes, ni son iguales a los definidos en el Plan de Acción. Son una clasificación propia del Sior, por lo que no es posible establecer una correspondencia entre estas variables, que permita un análisis de recursos y planificación según prioridades. Forzar una única clasificación temática podría ser riesgoso, pues no se cuenta con un manual o protocolo en el que se indique cómo estas “etiquetas” fueron adjudicadas a cada proyecto.

33 Se excluyó del análisis un grupo de 38 entidades cuyo personal no es permanente o es cedido por otras secretarías y otras 4 que no brindaron información. Recuérdese que el número de instituciones reconocido oficialmente hasta el 2013 es de 122.

34 Se trata de los siguientes reglamentos: OSP-03-10, para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del istmo centroamericano; OSP-04-11, Código de Ética para la Pesca y Acuicultura Responsable en los Estados del Istmo Centroamericano; OSP-05-11, para prohibir la práctica del aleteo de tiburón en los países parte del SICA; OSP-06-13, sobre el uso adecuado de dispositivos excluidores de tortugas marinas; OSP-07-14, para fortalecer la sostenibilidad poblacional del tiburón ballena (*Rhincodon Typus*) en los países miembros del SICA, y OSP-08-14, para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en los países miembros del SICA.

35 Consúltense <www.sica.int/gaceta/index.aspx> y para más información sobre el tema véase <<https://caldentey.wordpress.com/2015/03/25/un-pequeno-gran-paso-la-gaceta-oficial-del-sica/>>.

36 N° 4638-96, del 6 de septiembre de 1996, por consulta preceptiva de constitucionalidad; n° 2013009660, del 17 de julio de 2013, por acción de inconstitucionalidad y n° 2014001542, por gestión de aclaración y adición de la resolución 2013009660, del 5 de febrero de 2014.

37 Resoluciones 10-2004, 12-2004, 28-2004 y 33-2004, del 8 de diciembre de 2006. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

38 Resolución 52- 2014, del 9 de julio de 2014. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

39 Resolución 56-2012, del 3 de mayo de 2012. Corte Suprema de Justicia de Guatemala.

40 Casaciones acumuladas 11-94, 13-94 a 24-94 y 26-94 a 55-94. Corte Suprema de Justicia de Guatemala, 1996.

41 Decretos 16/09/87, n° 24, 07/10/87, República de Guatemala.

42 La Unidad de Asistencia Técnica del CE-SICA fue creada para fortalecer el funcionamiento de esa instancia. Entre sus tareas más específicas están: preparar y coordinar las reuniones del Comité y los grupos de trabajo *ad hoc* que trabajan a nivel técnico (el Comité de Seguimiento del CE-SICA y el Equipo Jurídico de las Cancillerías, entre otros); solicitar información a las direcciones de la SG-SICA e instituciones del Sistema; coordinar con la Presidencia pro Tempore de turno las actividades que se desarrollen durante el semestre, convocar a las reuniones del Comité Ejecutivo a los órganos del Sistema interesados en participar en ellas, previa solicitud de audiencia, y distribuir toda la documentación requerida para la discusión de los temas de agenda.

43 Se debe tener en cuenta que las estadísticas de esta sección no consideran los dos mandatos que reafirman la importancia de la agenda prioritaria de integración y la aprobación del Plan de Acción.

44 Guatemala presentó un detallado informe de labores de su Presidencia pro Tempore del primer semestre de 2015, fecha que excede el período de estudio de este capítulo.

45 Los quince Estados miembros de Caricom son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Tiene además los siguientes miembros asociados: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Cayman y Turcos y Caicos.

46 El Convenio Constitutivo de la AEC se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por veinticinco Estados miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Tiene además siete Estados asociados: Aruba, Curazao, Guadalupe, Martinica, Sint Maarten, Francia (en nombre de Guayana Francesa, San Bartolomé y San Martín) y los Países Bajos (en nombre de Bonaire, Saba y San Eustaquio).

47 En su artículo 49, el Protocolo de Guatemala establece que los órganos del subsistema de integración económica serán asesorados por el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), el cual, como su nombre lo indica, es una instancia sectorial de carácter exclusivamente consultivo. El Comité está integrado por representantes del sector privado organizado de la región y está vinculado a la Sieca y al Comité Consultivo del SICA, previsto en el artículo 12 del citado Protocolo. El CCIE actúa a solicitud de las instituciones del subsistema para evacuar consultas sobre temas de integración económica, o por iniciativa propia para emitir opiniones ante esas mismas instituciones.

48 Un ejercicio precursor de este apartado es el capítulo “Costa Rica en la región centroamericana”, del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (2007), en el cual se analizó por qué Centroamérica es importante para Costa Rica y se propuso una línea de política exterior hacia la región.

49 De acuerdo con la Real Academia Española, una agenda es una “relación de los temas que han de tratarse o (...) actividades sucesivas que han de ejecutarse” (RAE, 2014). Esta relación de temas es, a la vez, un filtro: delimita lo que está dentro y fuera de la agenda. Desde esta perspectiva, una agenda es un campo de contenidos que define los asuntos importantes. Se considera que existe una agenda “regional” cuando la combinación de temas sugeridos por una persona coincide con lo señalado por otras personas en tres o más países (PEN, 2014).

50 Ver detalle de la metodología seguida para la identificación de temas prioritarios y agendas en el documento *Agendas regionales de desafíos estratégicos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica* (PEN, 2014), disponible en <www.estadonacion.or.cr>.

PARTE

2

DILEMA ESTRATÉGICO

CAPÍTULO 8 | DILEMA ESTRATÉGICO

INSUMOS

Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles, de Antonella Mazzei, Diego Fernández y Manuel Barahona (Costa Rica).

Las políticas de educación en Centroamérica, de Ana Lucía Álvarez, Melba Castillo, Ana Patricia Elvir y Josefina Vijil, Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Ciases, Nicaragua).

Brechas en educación en Centroamérica, de Alejandro Abarca (Costa Rica).

La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de Alexander Segovia, José Roberto Suay, Carina Alfaro y Gabriela Ramírez, Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide, El Salvador).

La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá, de Juan Manuel Muñoz (Costa Rica).

Historias de vida de la población que no estudia ni trabaja en Centroamérica, de Claudia Dary, Flasco (Guatemala). Las entrevistas en los países fueron realizadas por Manuel de Jesús Aguilar, Álvaro Bermúdez, Reyna Cáliz, Douglas Carcache, María Paula Morales y Azael Carrera.

Análisis de conglomerados de centros educativos en Centroamérica, de Leonardo Sánchez, ProDUS-UCR (Costa Rica).

Lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, de Mario Mora (Costa Rica).

NOTAS TÉCNICAS

Docentes en Centroamérica: principales características y desafíos para la calidad, de Jennyfer León (Costa Rica).

Salarios docentes en Centroamérica, de Rolando Leiva (Costa Rica).

Terce: resultados generales y factores asociados, de Obryan Poyser y Luis Antonio González (Costa Rica).

Centroamérica: la educación en los planes nacionales de desarrollo, de Luis Antonio González (Costa Rica).

SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

Por el suministro de información, especialmente los datos oficiales de cobertura educativa y las bases de datos de centros educativos, se agradece a: Yvonne Flowers, Chris Aird y Alan Genitty (Belice), Carla Martínez y Bedilia Sibrián (El Salvador), Mario Contreras (Guatemala), Gustavo Euceda, Yesenia Martínez y Ana Raquel Andino (Honduras) y José Grenard, Aura Rivas y Luis Romero (Panamá). Rolando Leiva y Diego Fernández (Costa Rica) realizaron procesamientos complejos de las bases de datos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los países.

TALLERES REGIONALES DE CONSULTA

El 6 de junio de 2014 se realizó en San José un taller regional para discutir los borradores de los estudios sobre la exclusión social de la población de 15 a 24 años, las historias de vida de los jóvenes excluidos y las políticas públicas educativas. Por el aporte de información, la revisión crítica de esos documentos o su participación en el taller se agradece a: Malena Amador, Sandra Arauz, Johanna Arce, Bienvenido Argueta, Edgar Balsells, Claresy Banegas, Félix Barrantes, Moritz Bilagher, Dixie Brenes, Rebeca Calderón, Claudia Cárdenas, Rosa Carrasco, María José Chamorro, Laura Chaves, Carmen de la Cruz, Christiane Eppelin, Andrés Fernández, Dunia Flores, Andrés Gálvez-Sobral, Paola García, German González, Miguel Gutiérrez, Ana María Hernández, Julia Evelyn Martínez, Antonella Mazzei, Natalia Morales, Miguel Morazán, Gustavo Navarro, David Orozco, Rosa Anabel Palma, Alejandro Paredes, Marta Pérez, José Pablo Piedra, Érika Rojas, Isabel Román, Andrés Romero, Andrés Valenciano, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

El borrador del capítulo fue presentado y discutido en un taller realizado el 16 de marzo de 2016 en San José. Por su participación, comentarios y sugerencias, y por el aporte de otros insumos se agradece a: Alejandro Abarca, Mario Alfaro, Juan Diego Alonso, Marielos Alvarado, Ana Andino, Bienvenido Argueta, Cefas Asensio, Orlando Betancourt, Dennis Cáceres, Héctor Canto, Fernando Carrera, César Castillo, Enrique Cortez, Andrés Fernández, Irvin Fernández, Leonardo Garnier, Luis González, José Grenard, Fernando Guerrero, José Luis Guzmán, Valeria Lentini, Jennyfer León, Ricardo Martínez, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Bernaldino Pech, Aura Rivas, José Rivera, Isabel Román, Ramón Salgado, Juan de Dios Simón, Magda Solís, Juan Diego Trejos y Jorge Vargas.

ASESORÍA TÉCNICA

Leonardo Garnier (Costa Rica) participó directamente en la preparación de los borradores de este capítulo y acompañó la revisión técnica y discusión de los insumos de investigación y los datos que sirvieron de base para su elaboración.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ CEFAS ASENSIO	→ ORLANDO BETANCOURT
→ FERNANDO GUERRERO	→ JOSÉ LUIS GUZMÁN
→ PABLO RODAS	→ RAMÓN SALGADO
→ JUAN DIEGO TREJOS	→ ADRIANA VITERI

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Luis Antonio González y Rolando Leiva.

EDICIÓN FINAL

Alberto Mora, Jorge Vargas Cullell y Diego Fernández.

REVISIÓN DE CIFRAS

Diego Fernández y Natalia Morales.

C A P Í T U L O

8

El dilema estratégico de la educación en Centroamérica

INDICE

Introducción	353
Planteamiento del dilema y justificación	354
Alcances y limitaciones de la información	356
La educación con la que Centroamérica se comprometió	358
La agenda de educación 2030	358
Acuerdos y metas para la implementación de la agenda de educación 2030	359
Estado de situación	359
Cerca del 80% de los estudiantes asiste a centros públicos	360
Brechas en el desempeño de los centros	362
Factores asociados a las brechas de desempeño a lo interno de los países	365
Bajo nivel educativo evidencia rezago intergeneracional	368
Avances lentos y desiguales en indicadores	369
Brechas sociales: hijos de familias de más altos ingresos tienen mayor logro educativo	374
Logro educativo en la población joven	377
Exclusión educativa afecta a mayoría de jóvenes de 15 a 24 años	378
Resultados de Tercer alerta sobre baja calidad de la educación	385
Los docentes son clave	388
Respuestas públicas frente al dilema educativo	390
La educación en los planes nacionales de desarrollo	390
Abundan políticas públicas educativas sin metas verificables	392
El proceso de formulación de las políticas educativas	394
Baja capacidad institucional	397
Situaciones estratégicas de educación en Centroamérica	399
Buenas prácticas internacionales y los desafíos educativos regionales	404
Experiencias en el aumento de cobertura	404
Experiencias de mejora en la calidad educativa	405
Hacia una educación más pertinente	406
Voluntad política y capacidad institucional: requisitos indispensables	407

Introducción

Este capítulo analiza la situación de Centroamérica¹ en el ámbito educativo. El rezago histórico en esta materia es uno de los factores que han obstaculizado el logro de mayores niveles de desarrollo humano en la región. Aunque internacionalmente se considera que la educación es esencial para potenciar ese desarrollo, en el Istmo 5,4 de los cerca de 9,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años están fuera de las aulas y tienen una baja escolaridad. En los últimos quince años, una mayor inversión y la implementación de programas sociales para incluir y retener a los y las alumnas en el sistema educativo han permitido mejorar la cobertura, pero esos esfuerzos no han alcanzado para superar el rezago que arrastra la región, y menos aún para enfrentar los nuevos retos asociados al proceso de transición demográfica y la necesidad de mejorar la productividad y la competitividad de las economías.

Con información actualizada y nuevos estudios, este capítulo aporta evidencia para valorar los logros alcanzados, dimensionar los retos actuales e identificar las oportunidades y beneficios de proponerse metas más ambiciosas en este campo. El texto está estructurado en seis apartados, además de esta introducción. En el primero se plantea el abordaje de la educación como dilema estratégico y las razones que justifican la importancia de

resolverlo. En el segundo se da cuenta de las limitaciones en la disponibilidad, acceso y calidad de la información que existe en la región para analizar y dar seguimiento al desempeño de los sistemas educativos. Más adelante se ofrece una síntesis de las metas y los compromisos internacionales que han asumido los países en esta materia.

El cuarto apartado, el más extenso, analiza la evolución de los sistemas educativos durante el período 2000-2014 y su situación actual. Inicia con una descripción de su estructura y sus rasgos generales, luego brinda un panorama de largo plazo sobre los cambios en la escolaridad de la población y posteriormente aborda los temas de acceso, calidad y equidad. Por último, examina las prioridades y características de los objetivos y metas que han definido las naciones del Istmo en sus políticas y planes de desarrollo, se presentan algunos hallazgos sobre los procesos que conducen a su formulación y los recursos que destinan los Estados a la educación.

En la quinta sección se estudia el desempeño de los países desde una perspectiva comparada y se describen tres situaciones de carácter estratégico que muestra Centroamérica en materia educativa. En el sexto y último apartado se reseña un conjunto de buenas prácticas internacionales que podrían ser útiles para el diseño de

las políticas públicas que debe impulsar la región para resolver el dilema que representa la educación. Para finalizar, en forma de anexo se incluye una serie de cuadros-resumen con indicadores educativos por país para el período 2000-2014.

Planteamiento del dilema y justificación

El presente capítulo acopia información y análisis para responder, con sentido práctico, una pregunta urgente para Centroamérica: ¿cómo mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación para aprovechar el “bono demográfico”, en un contexto de baja capacidad fiscal para incrementar la inversión pública en este campo?

Esta interrogante constituye un dilema estratégico para el desarrollo humano sostenible de Centroamérica. En varios países los rezagos educativos son un obstáculo que limita en mayor o menor grado ese desarrollo y cuya superación se considera decisiva, necesaria y urgente en el corto plazo, para alcanzar en el mediano plazo una situación distinta y deseable para la región en su conjunto. Además, no se trata de un obstáculo cualquiera, sino de uno altamente complejo, que persistirá de no mediar decisiones y acciones dirigidas de manera explícita a enfrentarlo. Es un dilema porque no hay una única manera de dejar atrás los rezagos educativos y cada solución implica un balance distinto de ventajas y costos. Se trata, pues, de resolver la disyuntiva que en la actualidad enfrenta dos objetivos deseables –mejorar la educación y aprovechar el bono demográfico– pero difíciles de conciliar (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

El punto de partida de este análisis es la premisa de que la educación es importante para la región por varias razones. Por un lado, junto con la generación de empleo de buena calidad, es la herramienta más poderosa con que cuenta Centroamérica para lograr un proceso sistemático de inclusión social. Por otro lado, es una condición indispensable para la habilitación ciudadana y para que las sociedades sean capaces de integrarse al mundo a partir de la creciente productividad de su recurso humano, no de su pobreza y baja remuneración. En síntesis,

RECUADRO 8.1

Concepto de educación para el desarrollo humano

En 2005, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) de Costa Rica encargó al Programa Estado de la Nación la preparación, cada dos años, de un informe sobre el desempeño del país en materia educativa. Con base en una amplia revisión de bibliografía relevante publicada por diversos autores en los últimos veinte años, sobre temas como neurodesarrollo, desarrollo humano, derechos humanos y democracia (Sen, 1998 y 1999; O'Donnell et al., 2003; Reimers y Jacobs, 2008; PNUD, 2000; Delors, 1999; Unesco, 2008; Frith, 2005; Gottesman y Hanson, 2005; McClearn, 2004; Rutter, 2003; Caine y Caine, 1995), en 2009 se definió un conjunto de aspiraciones nacionales en el ámbito de la educación, que se han utilizado como marco de referencia para el análisis del tema en este *Quinto Informe Estado de la Región*.

Así pues, se aspira a una educación que propicie el desarrollo de destrezas, habilidades, valores y actitudes para que las personas puedan:

- decidir con autonomía y responsabilidad el tipo de vida que desean vivir y escoger entre las opciones que se encuentran a su disposición,
- participar activamente en la vida política democrática,
- convivir pacíficamente con los demás y con el ambiente, en una relación cimentada en el respeto, la tolerancia y la solidaridad,
- aprovechar las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial para la generación de un ingreso digno,
- aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología para mejorar su calidad de vida, y
- disfrutar de lo mejor de la cultura universal y nacional, considerando sus diversos referentes y manifestaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2009.

es un factor esencial para potenciar las capacidades y oportunidades de bienestar de las personas y de desarrollo de las naciones (recuadro 8.1).

Si alrededor de la educación se articulan sinergias que determinan las posibilidades reales de lograr mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo humano, ¿por qué Centroamérica no ha emprendido las acciones necesarias para aprovechar su potencial? Aunque la respuesta a esta pregunta no es la misma para todos los países, puede afirmarse que ha faltado capacidad para trascender visiones sectoriales y de corto plazo, y posicionar a la educación en el centro del debate sobre las transformaciones sociales y productivas que requiere el Istmo.

En el fondo, el dilema es cómo romper el círculo vicioso del crecimiento económico basado en la pobreza (*poverty-led growth*) o, dicho en forma más técnica,

cómo superar la trampa de los equilibrios de bajo nivel. Para ello, primero hay que entender en qué consiste esa trampa: históricamente, las sociedades centroamericanas han tenido economías en las que se combinan una baja productividad y empleos muy mal remunerados, debido al escaso nivel educativo de la población, pero por esta misma razón no se han emprendido transformaciones para avanzar hacia dinámicas productivas de mayor valor agregado.

¿Qué ha cambiado? ¿Por qué los Estados, el sistema político y la región en su conjunto deben revalorizar el potencial de la educación y emprender acciones para aprovecharlo? En primer lugar, después de la crisis internacional de los años 2008 y 2009 el contexto internacional se ha tornado más complejo y volátil. Las posibilidades de crecimiento para economías pequeñas y de servicios, como las

centroamericanas, dependen en buena medida de que alcancen mayores niveles de productividad.

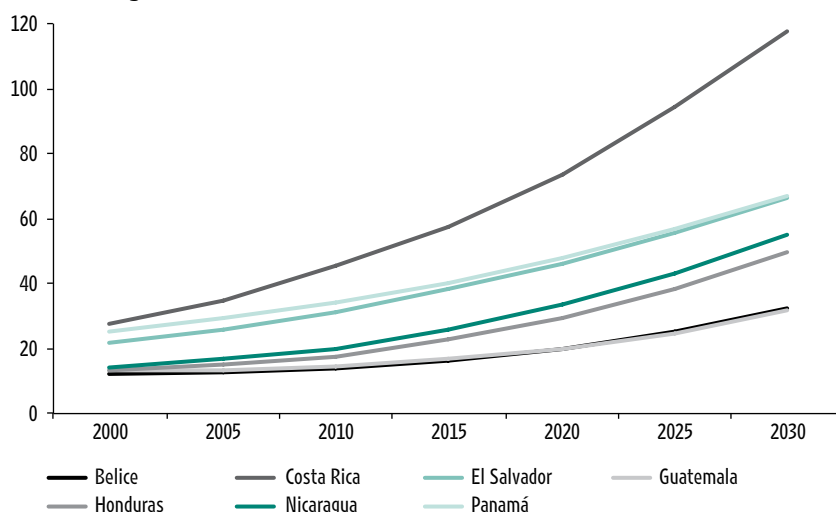
En segundo lugar, todos los países han avanzado en sus procesos de transición demográfica y en las próximas décadas tendrán la mayor proporción de personas en edad productiva (15 a 64 años) de su historia. Si este grupo cuenta con educación y buenos niveles de calificación técnica y profesional, la región podría mejorar su productividad y competitividad, factores que también son importantes para la atracción de inversión externa directa. Aunque para Costa Rica y Panamá el período en que tendrán flujos crecientes de población en edad productiva —lo que se conoce como “bono demográfico”— concluirá en el año 2020, para las naciones más grandes y pobladas, Honduras, Nicaragua y Guatemala, esa ventana de oportunidad se prolongará hasta el 2035 en los dos primeros casos y hasta el 2050 en el último. El Salvador, en una posición intermedia, culminará esa fase en 2030.

La tercera razón para emprender acciones en procura de mejoras en la educación es que, una vez concluido el período de bono demográfico, las sociedades centroamericanas envejecerán rápidamente. La población mayor de 65 años tenderá a aumentar, tal como muestra el índice de envejecimiento (gráfico 8.1). En esas condiciones, las posibilidades de crecimiento económico estarán determinadas por la productividad de las personas que estén activas en el mercado laboral, quienes tendrán que generar ingresos para una proporción cada vez mayor de población inactiva. Elevar la productividad sin incrementar la escolaridad de la fuerza laboral es una ecuación imposible de resolver. El riesgo de no prepararse para enfrentar esa situación es convertirse en sociedades envejecidas como las europeas o la japonesa, con los niveles de productividad de las africanas.

Un cuarto argumento gira alrededor de una creciente demanda de servicios de educación en los países del centro y norte de la región, que actualmente tienen menores niveles de cobertura. En 2015 el 30% de los habitantes de Centroamérica estaba en edad escolar (4 a 17 años). De acuerdo con las proyecciones de

GRÁFICO 8.1
CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}.
2000-2030

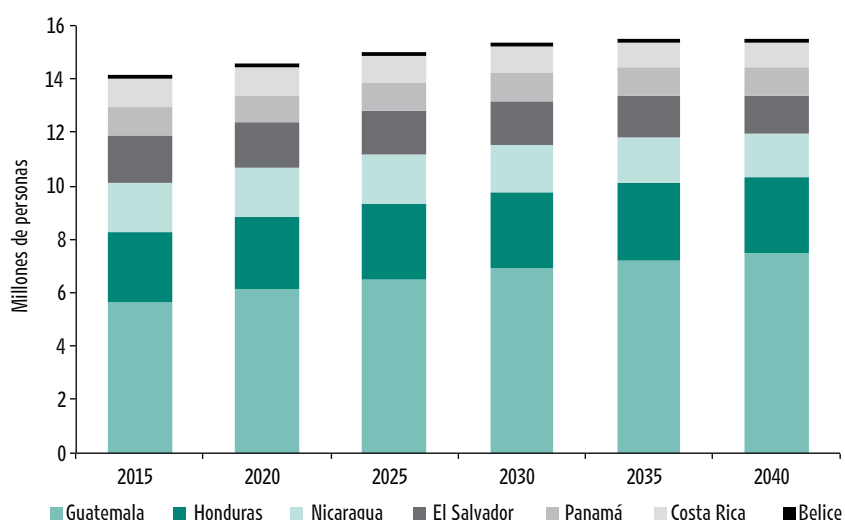


a/ Personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

GRÁFICO 8.2
CENTROAMÉRICA

Proyección de población de 4 a 17 años de edad.
2015-2040



Fuente: Divisiones de Proyecciones de Población de la ONU y Banco Mundial.

población, este grupo aumentará de 14,1 a 15,5 millones de personas entre 2015 y 2040. Dado que Guatemala y Honduras se encuentran en una fase más temprana de la transición demográfica, dos de

cada tres niños, niñas y jóvenes vivirá en alguno de estos países en 2040. Casi la mitad de ellos (48%) serán guatemaltecos (gráfico 8.2).

Por último, hay que tomar en cuenta que la fuerza laboral de Centroamérica tiene una baja escolaridad, lo que le impide mejorar su inserción laboral. A nivel regional, alrededor del 60% de la población económicamente activa tiene seis años de educación o menos, es decir, primaria completa o menos. Ello hace que la mayor parte de los ocupados realice labores elementales o de calificación media. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua cerca del 87% de quienes tienen trabajo está en esa condición. En Honduras la proporción se aproxima al 80% y en Costa Rica y Panamá es inferior al 75%.

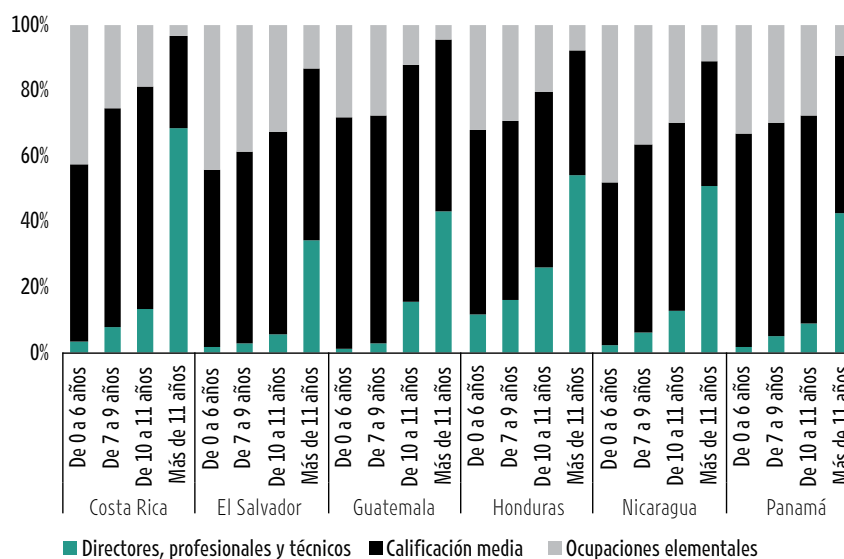
En contraste, quienes ocupan cargos de directores, profesionales o técnicos tienen más de once años de instrucción formal (gráfico 8.3). Dado que en la mayoría de los países la fuerza laboral es relativamente joven (menor de 40 años), la situación descrita implica bajos niveles de productividad y de remuneraciones para una proporción significativa de la población que se mantendrá trabajando por veinte o treinta años más, y que enfrentará dificultades para aumentar sus ingresos y salir de la pobreza.

A lo largo de la región las personas empleadas en ocupaciones elementales suelen ubicarse en los dos quintiles de menores ingresos, es decir, corresponden al 40% más pobre. Mejorar las condiciones de inserción laboral e ingresos de esta población depende de sus posibilidades de acceso a modalidades de formación profesional y técnica. Aunque en todo el Istmo hay instituciones que proveen esos servicios, es preciso que amplíen su cobertura y actualicen su oferta, incluso para anticipar las competencias que demandará el mercado laboral. Este, entre otros retos y líneas de acción, fueron destacados en el informe *Situación de la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana: 1998-2013*, de la OIT (2014).

Tal como plantean Trejos y Gindling (2013), la educación fue el principal factor que generó variaciones en la desigualdad en toda Centroamérica durante la primera década del siglo XXI. Los cambios en la escolaridad de los trabajadores contribuyen a explicar los aumentos en la desigualdad en Costa Rica, Guatemala y Honduras, no así en El Salvador y

GRÁFICO 8.3

CENTROAMÉRICA

Distribución de trabajadores por años de educación, según nivel de calificación del empleo^{a/}.CIRCA 2014^{b/}

a/ Las categorías fueron creadas con base en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). El grupo de alta calificación está compuesto por directores, gerentes y miembros de supremos poderes, profesionales, científicos, intelectuales y técnicos. El grupo de calificación media incluye empleados de oficina, trabajadores de servicios y vendedores de comercio, trabajadores agropecuarios y pesqueros calificados, oficiales operarios y artesanos de artes mecánicas y oficios afines y operadores de instalaciones, máquinas y montadores. El grupo de menor calificación está integrado por trabajadores no calificados y personas dedicadas a ocupaciones elementales.

b/ Los datos de El Salvador y Nicaragua corresponden al año 2012, los de Honduras al 2013 y los de Costa Rica, Guatemala y Panamá al 2014.

Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

Nicaragua. Mientras en Costa Rica el retorno en los ingresos de una persona por un año adicional de educación pasó de 9,3% a 10,6% entre 1999 y 2009, en El Salvador y Nicaragua disminuyó, en el primer caso de 8,7% a 8,1% y en el segundo de 10,4% a 8,5% (período 1998-2005), lo que constituye un estímulo negativo para que la fuerza laboral alcance mayores grados de calificación. Ello confirma la trampa del equilibrio del bajo nivel, que impide a los países emprender las transformaciones necesarias para avanzar hacia economías más productivas, diversificadas y de mayor valor agregado.

Alcances y limitaciones de la información estadística

Una de las mayores dificultades enfrentadas para la elaboración de este capítulo fue la falta de datos actualizados, comparables y de calidad, para fundamentar los análisis. Este apartado da cuenta de las principales limitaciones en la producción, disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas educativas en Centroamérica, identificadas por las y los investigadores y el equipo técnico del Proyecto Estado de la Región. El objetivo de esta sistematización es justamente contribuir a mejorar el acervo de información oportuna y confiable, tanto para futuros estudios como para el diseño,

seguimiento y evaluación de las políticas educativas de la región.

Fuentes de información utilizadas

La primera fuente a la que se acudió para preparar este trabajo fueron los ministerios o secretarías de Educación de cada uno de los países del Istmo, con el propósito de difundir su producción estadística y contar con las cifras oficiales sin los ajustes que muchas veces realizan los organismos internacionales. Entre los insumos obtenidos de esas entidades destacan sus registros administrativos, a partir de los cuales fue posible contar con las tasas de cobertura, brutas y netas, para todos los niveles educativos, así como con información presupuestaria.

Otra fuente importante fueron las bases de datos de los centros educativos de todos los países, con excepción de Nicaragua, en donde no fue posible obtenerlas pese a múltiples gestiones realizadas. Por esta vía se obtuvo información del tipo de centro (público o privado), ubicación (urbano o rural, e incluso el cantón y departamento), matrícula (en Panamá y Guatemala esto incluyó a estudiantes indígenas), cantidad de docentes (en pocos casos también se contó con datos sobre titulación), acceso a servicios públicos (agua, electricidad e internet), variables de desempeño educativo (salvo en el caso de Belice) como aprobación, repitencia y deserción, y finalmente, para algunos países, se recopiló información sobre infraestructura (aulas, laboratorios, gimnasios, áreas de recreación) y asignaturas especiales (sobre todo Inglés y Computación).

Las encuestas de hogares o de propósitos múltiples de los institutos de Estadística también aportaron valiosos insumos. Sus bases de datos se procesaron para examinar los perfiles educativos de la población y su relación con otras variables demográficas y socioeconómicas. Además se utilizaron para examinar las condiciones de inserción educativa y laboral de la población joven de 15 a 24 años de cada país, así como los factores asociados a su exclusión. Sobre este último tema también se recogió información primaria, por medio de entrevistas a profundidad. En total se realizaron veinticinco entrevistas a jóvenes de entre 16 y

24 años en situación de exclusión social, y a partir de ellas fue posible conocer sus historias de vida, el contexto socioeconómico en que han vivido y las razones por las cuales debieron abandonar el sistema educativo.

Los resultados de las pruebas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) de la Unesco, que evalúan el desempeño de las y los alumnos de primaria en las áreas de comprensión de lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales, fueron otro importante insumo, que permitió analizar la calidad de la educación que se imparte en la región.

Principales problemas

Una de las mayores dificultades para el estudio de la situación educativa en el Istmo es la falta de estandarización en indicadores clave, lo que limita la comparación entre países y en el tiempo. Este es el caso de las tasas de cobertura, en las que es común encontrar diferencias conceptuales o metodológicas.

Resultó particularmente problemática la existencia de ciclos educativos distintos. Para homogeneizar el análisis, en esta investigación se consideraron cuatro categorías: preescolar, primaria, tercer

ciclo y educación media, pero con la dificultad de que los países definen distintas edades para cada uno de esos niveles. También se encontró que, en las series históricas, las variaciones metodológicas se presentan incluso en un mismo país, lo que hace difícil examinar la evolución de los indicadores en el tiempo, fundamental para medir el avance de la cobertura educativa.

La inversión pública en educación fue otro de los temas en los que resultó complejo contrastar los datos. En algunos casos estos incluían el presupuesto destinado a la educación superior y en otros no; esto implicó un trabajo adicional para ajustar las cifras de modo que fueran comparables entre países.

Además fue evidente que las estadísticas no han sido sometidas a auditorías de la calidad, particularmente en las bases de datos de centros educativos. En todos los países, en mayor o menor medida, se encontró una gran cantidad de observaciones faltantes o valores en “cero” en algunas variables, tal como se aprecia en el cuadro 8.1. Estas inconsistencias generan dudas sobre la calidad de la información y muestran la debilidad de los procesos de control en este campo.

CUADRO 8.1

CENTROAMÉRICA

Características de las bases de datos de centros educativos, según país y nivel

(cifras totales y porcentajes)

País	Centros educativos	Repitencia		Deserción		Aprobación	
		Con valores en cero	Sin datos	Con valores en cero	Sin datos	Con valores en cero	Sin datos
Primaria							
Costa Rica	4.245	36,1	3,4	50,9	3,4	0,1	2,8
El Salvador	5.228	14,7	0,0	24,0	0,1	1,1	0,2
Guatemala	19.403	15,8	0,9	35,6	0,9	0,0	0,4
Honduras	12.663	44,9	12,5	26,7	8,3	4,4	1,6
Panamá	3.114	38,9	0,7	58,9	0,0	0,3	0,0
Secundaria							
Costa Rica	1.044	22,6	9,6	16,3	9,6	0,0	12,1
El Salvador	841	16,8	0,0	39,9	0,0	6,7	0,1
Guatemala	11.456	51,8	2,9	30,5	2,9	0,2	0,9
Honduras	1.510	61,3	0,0	19,7	0,0	22,9	0,0
Panamá	1.107	44,5	5,0	33,0	30,8	0,0	30,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

Es importante comprender que, en el fondo, los problemas aquí planteados son un reflejo de las carencias presupuestarias, tecnológicas y de recurso humano capacitado para una adecuada gestión de la información. Esta es una realidad que enfrentan las oficinas de Estadística de los ministerios o secretarías de Educación y, en general, de la mayoría de instituciones públicas de la región. Ello explica a su vez la débil cultura de difusión y uso de este tipo de datos, que se hace evidente en la periodicidad con que se publican informes estadísticos, o en la demora para la atención de solicitudes de información.

Con el fin de mejorar la disponibilidad y calidad de los datos y, con ello, ofrecer más insumos para la toma de decisiones informadas, se plantea como un primer desafío desarrollar mecanismos de auditoría y control de calidad a lo interno de los ministerios o secretarías de Educación, y aplicarlos sobre todo en el momento de recibir información de las dependencias regionales. Para esto, las tecnologías de información y comunicación son una herramienta de gran utilidad.

Además, se debe avanzar hacia la estandarización conceptual y metodológica de indicadores clave a nivel regional. Sin embargo, ello depende del fortalecimiento de los sistemas estadísticos institucionales, mediante procesos de formación técnica de su personal y de una mayor asignación presupuestaria. Un esfuerzo que puede ayudar en este sentido es el acuerdo adoptado por los ministros de Educación en el marco de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del SICA (CECC-SICA) para contar con una serie de indicadores regionales sobre fracaso escolar (Lépiz, 2016). Finalmente, las iniciativas en este ámbito deben ser parte de una estrategia que busque instaurar una cultura de gobernanza basada en el uso de estadísticas oficiales para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

La educación con la que Centroamérica se comprometió

La Agenda de Educación 2030

En mayo de 2015 se realizó en la ciudad surcoreana de Incheon, el Foro Mundial por la Educación, en el que par-

ticiparon más de 1.500 personas y más de 130 ministros y ministras de Educación. El Foro concluyó con la firma de la Declaración de Incheon: “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos”, también conocida como Agenda de Educación 2030. Posteriormente, la meta expresada con el nombre de la Declaración fue incluida como uno de los diecisiete objetivos globales de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada en septiembre de 2015 por la ONU (Unesco et al., 2015). Al hacer de la educación en sí misma uno de los objetivos planteados en ese contexto, se reconoce su papel clave para impulsar una agenda de desarrollo más amplia, que busca poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

La Declaración de Incheon constituye una reafirmación de los compromisos de la iniciativa Educación para Todos (EPT), asumidos en la Conferencia Mundial, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, y reiterados luego en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar en 2000. Sin embargo, también supone un cambio radical con respecto a declaraciones anteriores, en tanto abandona la idea de que los países menos desarrollados solo necesitan aumentar la cobertura de la educación más básica –primaria, enseñanza de lenguaje, operaciones aritméticas y conceptos elementales de Ciencias Naturales y Sociales– y plantea, por primera vez, una ambiciosa agenda que va más allá de la mera cobertura y promociona con fuerza los temas de la calidad de la educación en todos sus niveles y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Al haber sido adoptada por todas las naciones participantes –incluidas las centroamericanas– puede entonces interpretarse que tanto la visión general como los objetivos incluidos en la Agenda de Educación 2030 son también las grandes metas a las que aspiran los países del Istmo.

El documento establece una posición de principio: “Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base

para garantizar la realización de otros derechos” (Unesco et al., 2015). De este modo los países firmantes reconocen que, siendo un derecho fundamental y un bien público, la educación debe estar al alcance de toda la población, y que es responsabilidad de los Estados asegurar las condiciones materiales, políticas e institucionales para su tutela.

En primera instancia, la Declaración señala la necesidad de continuar con los esfuerzos que en los últimos quince años han permitido ampliar el acceso a la educación primaria y secundaria, velando por que esta sea de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos durante doce años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios y uno de enseñanza preescolar. Pero los compromisos no se limitan al acceso, la cobertura y la calidad, sino que plantean la importancia de una formación que prepare a los niños, niñas y jóvenes tanto para el trabajo como para la vida y la convivencia ciudadana. Se otorga la misma relevancia al conocimiento, la creatividad y las destrezas o competencias.

Apartándose notablemente de declaraciones anteriores, como la de Jomtien, que ponía el énfasis en la educación básica, en la Agenda 2030 queda claro que la educación debe comprenderse como un proceso de por vida, que incluye no solo los aprendizajes elementales de lectoescritura y alfabetización numérica, sino también la formación técnica y la superior, en especial científica y tecnológica. Además debe preparar a las nuevas generaciones para tomar decisiones informadas y racionales, tanto sobre su propia vida como ante los retos de su comunidad, su país y el planeta. Ello trasciende los enfoques más utilitaristas, que veían la educación como un mero entrenamiento para el trabajo y, usualmente, para los oficios más simples y mecánicos.

En síntesis, en la Declaración de Incheon los gobiernos del mundo han fijado una ambiciosa agenda para sus sociedades, en el entendido de que se quiere no solo una “educación para todos”, sino también una educación pertinente y de calidad, inclusiva, y permanente; en otras palabras, la educación relevante para las generaciones que crecen en este siglo XXI.

Acuerdos y metas para la implementación de la Agenda de Educación 2030

Para comprender más específicamente los alcances de la Declaración de Incheon en términos de las prioridades de cada país, es posible recurrir al Marco de Acción de “Educación 2030: hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos” (Unesco et al., 2015), que constituye el mapa de ruta para los gobiernos en la implementación de la Agenda de Educación 2030.

El texto hace hincapié en que, para alcanzar los objetivos de la Declaración, no se puede seguir haciendo lo mismo, con las rutinas que prevalecen hasta hoy. Este es un llamado especialmente importante para los países de Centroamérica, que si bien –como se verá– han venido haciendo esfuerzos para reforzar su inversión educativa, requieren un cambio significativo en la forma de enfrentar los retos en esta materia, a fin de poder cumplir con las metas de la Agenda.

Con base en la visión integral y ambiciosa reseñada en la sección anterior, el Marco de Acción establece una serie de metas concretas que deben ser alcanzadas para el año 2030 –es decir, en apenas catorce años– de modo que los países realmente puedan hacer de la educación una herramienta de desarrollo, cohesión social y avance cultural (Unesco et al., 2015). Esas metas son:

- **Meta 1:** Asegurar que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, las cuales han de ser gratuitas, equitativas y de calidad, y producir aprendizajes pertinentes y efectivos.
- **Meta 2:** Asegurar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- **Meta 3:** Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la universitaria.
- **Meta 4:** Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- **Meta 5:** Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza, y a la formación profesional para grupos como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la niñez en situación de vulnerabilidad.
- **Meta 6:** Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de Aritmética.
- **Meta 7:** Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la promoción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, una cultura de paz y no violencia y la ciudadanía mundial, así como la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo.
- **Meta 8:** Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas, que tengan en cuenta el enfoque de género y ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- **Meta 9:** Para el año 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, los pequeños Estados insulares y las naciones de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional, técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.

- **Meta 10:** Aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional, para la formación de docentes en los países en desarrollo, en especial los menos adelantados y los pequeños Estados insulares.

La Declaración es clara en que el logro de estas metas demanda la asignación de los recursos correspondientes. En tal sentido, se plantean como objetivos de referencia una inversión eficiente en educación de entre 4% y 6% del PIB, o al menos de entre un 15% y un 20% del gasto público.

Estado de situación

Los compromisos internacionales que reconocen la educación como un derecho humano han contribuido a posicionar este tema como un asunto prioritario en el discurso político, los planes de desarrollo y la opinión pública de Centroamérica. Sin embargo, en la práctica, la asignación de recursos a los sistemas educativos y las capacidades institucionales de los ministerios muestran notables rezagos en relación con la amplitud de esos compromisos.

Si bien durante el período 2000-2014 la cobertura aumentó en toda la región y en todos los niveles, en la mayoría de los países, sobre todo en los más grandes y poblados, apenas cerca de la mitad de los niños y niñas asiste a la educación preescolar. Una situación similar se presenta en secundaria: alrededor de 5,4 de los 9,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años están fuera de los colegios.

Este apartado analiza la evolución de los sistemas educativos en los últimos quince años y su situación actual. Inicia con una descripción general de su estructura y rasgos generales, luego brinda un panorama de largo plazo sobre los cambios en la escolaridad de la población y posteriormente aborda los temas de acceso, calidad y equidad. Por último, examina los objetivos y metas que han definido los países en sus políticas y planes de desarrollo, los procesos que conducen a su formulación y los recursos que los Estados destinan a la educación.

Cerca del 80% de los estudiantes asiste a centros públicos

Los sistemas educativos de Centroamérica son parecidos desde el punto de vista formal, pero en la práctica tienen importantes diferencias. En principio, sus estructuras se ajustan a lo establecido por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97) de la Unesco, que define los niveles educativos, la duración y los requisitos de edad para cada tramo. Así, en todo el Istmo existen tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, a partir de esta división básica empiezan las disparidades, pues los grados y las edades de ingreso y conclusión difieren entre un país y otro. La edad para completar la educación preescolar es de 5 a 6 años en la mayoría de los casos, excepto en Belice, donde es de 4 años.

En primaria y secundaria es donde se presentan las mayores diferencias, especialmente entre Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala, por un lado, y el resto de la región, por el otro. En estos cuatro países la primaria comprende los grados de primero a sexto, y el rango de edad para cursarla es de 6 a 11 años, aunque en Guatemala se amplía un año más (hasta los 12). En contraste, en El Salvador y Costa Rica ese ciclo educativo se extiende hasta el noveno grado y en

República Dominicana² hasta el octavo, con distintas edades de ingreso y conclusión.

Estas diferencias hacen que la duración de la enseñanza secundaria varíe, dependiendo del país, entre seis años (del séptimo al duodécimo grados) y tres años (del décimo al duodécimo grados), y que también sean distintas las edades de ingreso y salida, según se detalla en el cuadro 8.2.

Con el propósito de facilitar el análisis comparado en este informe regional, se utilizan los siguientes niveles: preescolar, primaria (de primero a sexto grados), tercer ciclo (de séptimo a noveno grados) y medio (de décimo a duodécimo grados).

Un primer hallazgo es que en Centroamérica el principal proveedor de servicios de educación es el Estado y que la mayoría de los centros educativos se ubica en las zonas rurales. Sin embargo, estos últimos son más pequeños, por lo que la mayor cantidad de estudiantes asiste a escuelas y colegios urbanos.

Gracias a las bases de datos facilitadas por los ministerios de Educación fue posible determinar, por primera vez, que en la región existen cerca de 98.000 centros educativos. Esta cifra no incluye a Nicaragua, país para el cual no se dispuso de información. Alrededor de ocho de cada diez instituciones se ubican en Guatemala (46,8%),

Honduras (23,5%) y El Salvador (14,3%). El 15,4% restante está en Belice, Costa Rica y Panamá (cuadro 8.3).

Congruente con el peso relativo de la población de Guatemala en la región y el tamaño de su sistema educativo, del total de 9,8 millones de niños, niñas y adolescentes matriculados en 2013, un 42,5% eran guatemaltecos. Le siguieron Honduras con 21,6% y El Salvador con 16,9% (Abarca, 2015).

Aunque las bases de datos tienen debilidades y vacíos, las variables que mostraron mayor consistencia permitieron distinguir algunas características de los sistemas educativos. La mayor parte de las escuelas y colegios son pequeños (menos de cien estudiantes), públicos (81,7%) y ubicados en las zonas rurales (70,1%). El 45% imparte educación primaria (44.770), un 34% preescolar (33.921) y solo un 20,0% educación secundaria (tercer ciclo y media; 19.739).

Los centros educativos privados se concentran en zonas urbanas. Solo un 4% de los centros rurales son privados, frente al 52% de los urbanos. Sin embargo, en Guatemala esa cifra se eleva a 70%, sobre todo en secundaria. Congruente con ello, a nivel regional, el 93% de los estudiantes asiste a centros educativos públicos, proporción que asciende a cerca del 95% en las zonas rurales.

CUADRO 8.2

CENTROAMÉRICA

Estructura de los sistemas educativos. CIRCA 2010

Estructura normalizada internacional	Preescolar CINE ^{b/} 0	Primaria CINE 1						Secundaria ^{a/}					
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	CINE 2	7º	8º	9º	CINE 3	10º 11º 12º
País	Último grado												
Belice	4 años					5 a 12 años						13 a 16 años	
Costa Rica	5 años					6 a 14 años						15 a 17 años	
El Salvador	6 años					7 a 15 años						16 a 18 años	
Guatemala	6 años				7 a 12 años							13 a 18 años	
Honduras	5 años				6 a 11 años							12 a 17 años	
Nicaragua	5 años				6 a 11 años							12 a 16 años	
Panamá	5 años				6 a 11 años							12 a 17 años	
República Dominicana	5 años					6 a 13 años						14 a 17 años	

a/ En El Salvador y Honduras la educación básica llega hasta el noveno grado y la secundaria o media comprende los grados superiores a décimo.

b/ CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, de la Unesco.

Fuente: CECC-SICA y Unicef, 2013.

CUADRO 8.3

CENTROAMÉRICA

Distribución de los centros educativos y estudiantes, por tipo y nivel, según país. 2013

	Total (absolutos)	Tipo de centro educativo			Tipo de centro educativo y zona					Nivel educativo		
		Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Preescolar	Básica ^{a/}	Media ^{a/}
Belice												
Centros educativos	561	85,0	15,0	37,0	81,0	19,0	63,0	88,0	12,0	38,0	52,0	9,0
Estudiantes	96.574	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	8,0	70,0	22,0
Costa Rica												
Centros educativos	7.824	88,0	12,0	46,0	76,0	24,0	54,0	99,0	1,0	37,0	52,0	12,0
Estudiantes	933.491	93,0	7,0	74,0	95,0	5,0	26,0	92,0	8,0	13,0	49,0	39,0
El Salvador												
Centros educativos	14.089	85,0	15,0	32,0	59,0	41,0	68,0	98,0	2,0	37,0	38,0	25,0
Estudiantes	1.665.729	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	14,0	49,0	37,0
Guatemala												
Centros educativos	46.042	74,0	26,0	32,0	30,0	70,0	68,0	94,0	6,0	33,0	42,0	25,0
Estudiantes	4.202.010	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	13,0	59,0	28,0
Honduras												
Centros educativos	23.131	93,0	7,0	20,0	70,0	30,0	80,0	98,0	2,0	34,0	54,0	12,0
Estudiantes	2.133.130	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	8,0	45,0	47,0
Panamá												
Centros educativos	6.783	84,0	16,0	27,0	46,0	54,0	73,0	99,0	1,0	38,0	46,0	17,0
Estudiantes	851.377	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	12,0	51,0	36,0
Centroamérica												
Centros educativos	98.430	82,0	18,0	30,0	48,0	52,0	70,0	96,0	4,0	34,0	45,0	20,0
Estudiantes	9.882.311	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	12,0	53,0	35,0

a/ En todos los países la educación básica comprende de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, países en los que llega hasta noveno. En estos dos países la media comprende de décimo en adelante, y en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Elaboración propia a partir de Abarca, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

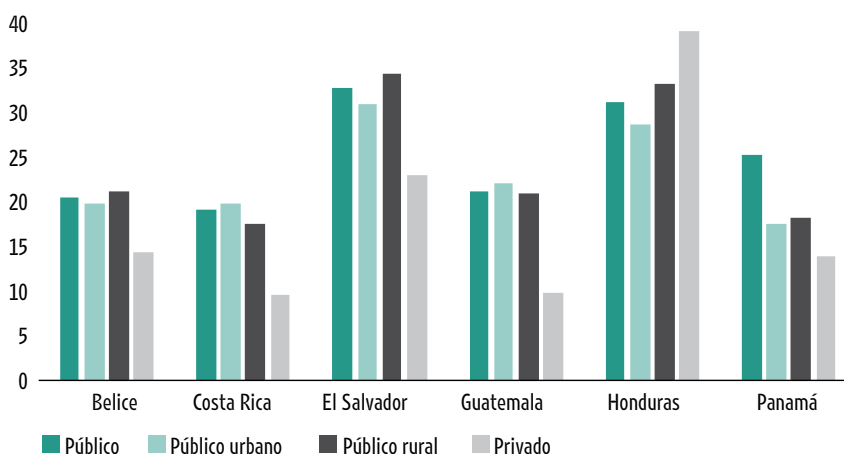
También existen notables diferencias en el número de estudiantes por docente (gráfico 8.4). En Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá la cantidad promedio oscila entre 16,5 y 20,0, en tanto que en El Salvador y Honduras cada educador debe atender a 30,8 y 32,1 alumnos, respectivamente. En todos los países, excepto en Costa Rica y Guatemala, la cantidad es mayor en las zonas rurales. Las mayores brechas urbano-rurales están en El Salvador y Honduras, donde los docentes rurales tienen 5,4 y 5,9 estudiantes más que los que trabajan en áreas urbanas.

La cobertura de servicios básicos e internet es otra de las áreas en las que se observan grandes disparidades. Mientras en Belice, Costa Rica y El Salvador alrededor del 90% de los centros educativos tiene agua y electricidad, en Panamá y Honduras las coberturas descienden al 68% en el caso de la electricidad y el 63%

GRÁFICO 8.4

CENTROAMÉRICA

Estudiantes por docente, según zona. 2013



Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

en el del agua potable, y en Honduras a 56% y 75%, respectivamente. En cuanto al acceso a internet, en toda la región la cobertura es bastante menor que la de los servicios de agua y electricidad. La más alta la tiene Costa Rica (67,3%), seguida por Belice (52,7%); en El Salvador y Panamá es inferior al 20% y en todos los países es aún más baja en las zonas rurales (Abarca, 2015).

En relación con la oferta educativa, las bases de datos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá incluyen información sobre los centros que imparten Inglés e Informática. La mayor cobertura de la enseñanza del Inglés es la de Costa Rica, 63,5%, seguida por Honduras con 39,5%. En contraste, El Salvador y Panamá registran valores por debajo del 27% (cuadro 8.4). En cuanto a la Informática, en todos los países el porcentaje de instituciones que ofrecen esta asignatura es menor que en el caso del Inglés. En Costa Rica el 35,6% de los centros educativos la imparte, mientras que en El Salvador y Panamá las proporciones son menores al 15%.

Brechas en el desempeño de los centros educativos

A partir de las bases de datos suministradas por los ministerios de Educación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, se realizaron diversos procesamiento con el propósito de identificar la magnitud de las brechas en

el desempeño de los centros educativos a lo interno de cada país. Aunque, como se indicó al inicio, hubo limitaciones de disponibilidad y calidad de la información, el análisis permitió determinar el perfil de las instituciones con altos y bajos niveles de aprobación, repitencia y deserción escolar, así como reconocer algunas tendencias regionales.

Con respecto a la aprobación, los resultados muestran diferencias entre y dentro de los países según el perfil del centro educativo, lo que permite distribuirlos en tres grupos; el primero lo conforman El Salvador y Panamá, con una aprobación del 95% en ambos casos, la tasa más alta de la región, y sin brechas significativas entre los centros educativos, ni por zona, modalidad o incluso nivel (cuadro 8.5).

El segundo grupo lo componen Costa Rica y Guatemala, con tasas de aprobación promedio cercanas al 85%. Además, en ambos países el porcentaje disminuye notablemente entre los niveles de educación básica y media. En Costa Rica también se reporta que en los centros privados la aprobación es mayor que en los públicos.

El tercer grupo es más bien un caso aparte, pues corresponde a un solo país: Honduras, donde la tasa de aprobación es considerablemente inferior a la del resto de la región, cerca del 70%. Además tiene la particularidad de que la aprobación es mucho mayor en las zonas rurales y menor en los centros privados. Comparte

con Costa Rica y Guatemala el hecho de que el indicador decrece de manera notable en el paso de la educación básica a la media, pero la brecha entre niveles es mayor que en esos dos países.

En cuanto a la repitencia, el promedio más alto corresponde a Costa Rica, con 7,6%, seguida por Guatemala con 7,1%, El Salvador con 5,5%, Panamá con 4,6% y Honduras con 3,6%. Además, con excepción de Costa Rica, la repitencia en los centros educativos públicos rurales es mayor que en los públicos urbanos. En todos los casos, pero particularmente en Guatemala y Honduras, la brecha por zona se explica por las diferencias entre las instituciones educativas públicas.

En todo el Istmo la repitencia en centros privados es considerablemente menor que en los públicos, sobre todo en Costa Rica y Guatemala (cuadro 8.6).

Asimismo, en todos los países, salvo Costa Rica, este indicador es más alto en la educación básica que en la media. Las brechas más amplias son las de Guatemala y Honduras, donde la repitencia en el primero de esos niveles prácticamente triplica la del segundo. En contraste, Costa Rica muestra la situación inversa: el promedio de repitencia en la educación media duplica el de la básica.

Las amplias brechas territoriales en repitencia se perciben con más claridad en el mapa 8.1, que ilustra la situación a escala municipal. Allí se observa que las diferencias más marcadas se dan en Guatemala y Honduras. En el primer caso, la menor repitencia en primaria se registra en los municipios de la ciudad de Guatemala, y las mayores tasas se reportan en el norte del país, sobre todo en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal y El Petén.

En Honduras las disparidades territoriales son más complejas, ya que hay municipios con baja repitencia en primaria en departamentos centrales como el Distrito Central, Francisco Morazán, Olancho, Yoro y El Paraíso, y en el Caribe en algunos municipios del departamento de Gracias a Dios. Pero a la vez, en otros municipios de esos mismos departamentos, así como en otros periféricos, se ubican los centros que reportan mayores tasas de repitencia. Es decir, hay departamentos cuyos municipios registran los

CUADRO 8.4

CENTROAMÉRICA

Centros educativos que imparten Inglés e Informática. CIRCA 2013 (porcentaje)

Centros educativos	Costa Rica		El Salvador		Honduras	Panamá	
	Informática	Inglés	Informática	Inglés		Informática	Inglés
Total	35,6	63,5	12,3	26,1	39,5	9,3	22,9
Público	29,8	60,0	9,3	24,5	38,2	6,9	20,5
Urbano	50,5	79,1	23,9	37,2	36,1	31,5	65,9
Rural	17,1	48,3	5,2	21,0	38,5	3,5	15,3
Privado	85,9	93,6	29,8	35,4	56,9	21,7	40,0

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.5

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes aprobados, por país, según perfil del centro educativo y nivel^{a/}. 2013

Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Total	87,4	96,3	84,7	69,2	95,1
Por zona					
Urbanos	86,7	96,5	83,1	60,9	96,8
Rurales	89,1	96,1	85,8	78,2	93,3
Por tipo de centro educativo					
Privados	92,1	98,3	84,2	48,9	97,5
Públicos total	86,8	96,0	84,8	73,1	94,7
Públicos urbanos	85,9	95,9	82,5	66,2	96,5
Públicos rurales	89,1	96,1	85,7	78,7	93,3
Por nivel educativo					
Preescolar		99,9	100,0		
Básica	93,4	96,0	86,6	91,8	
Media	78,8	94,1	73,2	43,0	

a/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

mejores y los peores resultados en este indicador.

En El Salvador, Costa Rica y Panamá la tendencia es que los municipios centrales son los que reportan menor repitencia en primaria, en tanto que las mayores tasas se dan en la periferia, sobre todo en las zonas donde se concentra la población indígena.

Se encontraron importantes diferencias entre países en lo que concierne a la “deserción”, que este Informe prefiere llamar “abandono escolar”: El Salvador registra el valor más alto, 6%, seguido por Costa Rica con 5,1%, Guatemala con 3,9%, Honduras con 1,7% y Panamá con un nivel prácticamente nulo (0,3%). Además se identificaron algunas tendencias regionales según el perfil del centro educativo. Una de ellas es que, sin excepciones, el promedio de abandono es mayor en zonas rurales. Sin embargo, en todos los casos esto se debe a que el problema es mucho menor en los centros privados, y estos se concentran en las zonas urbanas. Los centros públicos no muestran grandes variaciones por zona (cuadro 8.7).

Por ciclo educativo, se determinó que en todo el Istmo el abandono aumenta con el paso de la educación básica a la media. La brecha entre estos niveles sobresa en Costa Rica, donde el promedio en la educación media es cerca de cinco veces mayor que el de la básica. Nótese que a lo interno de este país los peores resultados en los tres indicadores de desempeño corresponden al nivel medio. Lamentablemente la calidad de la información disponible sobre los centros de primaria no fue la adecuada para El Salvador y Honduras, lo que impidió la elaboración de un mapa regional que ayudara a dimensionar las brechas territoriales.

Las disparidades territoriales de este indicador en la enseñanza primaria se aprecian mejor cuando se analizan por municipios (mapa 8.2.). Los valores más altos son los de Guatemala, donde existe un fuerte contraste entre los centros educativos con bajos niveles de abandono (menos de 2%), que se concentran en los municipios del centro del país, y las escuelas con los mayores porcentajes (más de 7,5%) en los municipios de las

CUADRO 8.6

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes repitentes, por país, según perfil del centro educativo y nivel^{a/}. 2013

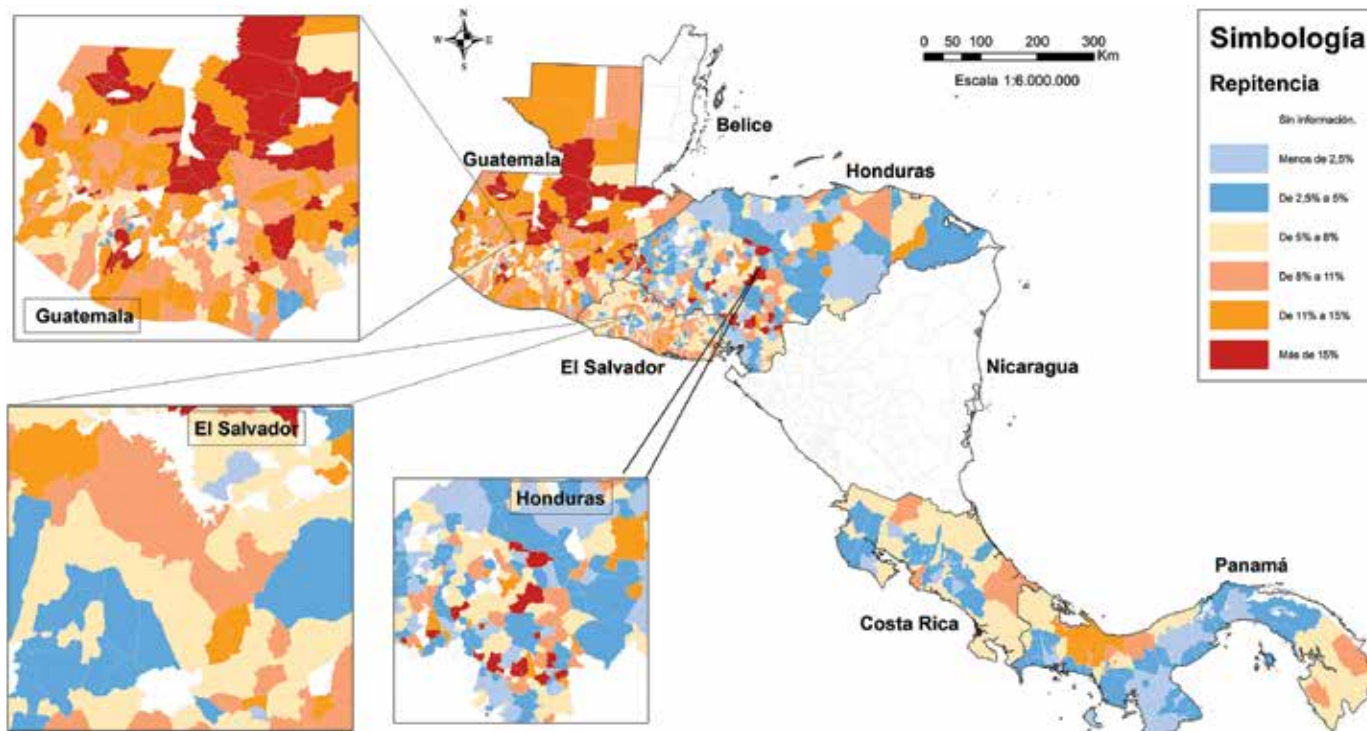
Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Total	7,6	5,5	7,1	3,6	4,6
Por zona					
Urbanos	7,6	4,8	3,8	1,7	3,8
Rurales	7,5	6,2	9,5	5,6	5,7
Por tipo de centro educativo					
Privados	0,9	2,6	2,2	2,4	0,8
Públicos total	8,3	5,9	8,5	3,8	5,2
Públicos urbanos	8,6	5,5	5,4	1,5	4,8
Públicos rurales	7,6	6,3	9,7	5,7	5,7
Por nivel educativo					
Preescolar		0,6	0,0	0,0	
Básica	5,1	6,5	10,5	5,0	4,6
Media	10,8	5,2	3,2	1,3	4,5

a/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

MAPA 8.1

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes repitentes en educación primaria, por municipio. 2013

Fuente: Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

CUADRO 8.7

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes que abandonaron los centros educativos, por país^a, según perfil del centro educativo y nivel^b. 2013

Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
Total	5,1	6,0	3,9	1,7
Por zona				
Urbanos	5,0	5,8	3,3	1,6
Rurales	5,4	6,3	4,3	1,8
Por tipo de centro educativo				
Privados	0,9	3,6	1,8	0,8
Públicos total	5,5	6,4	4,5	1,9
Públicos urbanos	5,6	6,5	4,6	2,0
Públicos rurales	5,4	6,4	4,4	1,8
Por nivel educativo				
Preescolar		3,8	3,6	0,7
Básica	1,7	6,2	3,7	1,7
Media	9,5	7,6	4,5	2,1

a/ Se excluye a Panamá, ya que el porcentaje de deserción es muy bajo (0,3%).

b/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos dos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

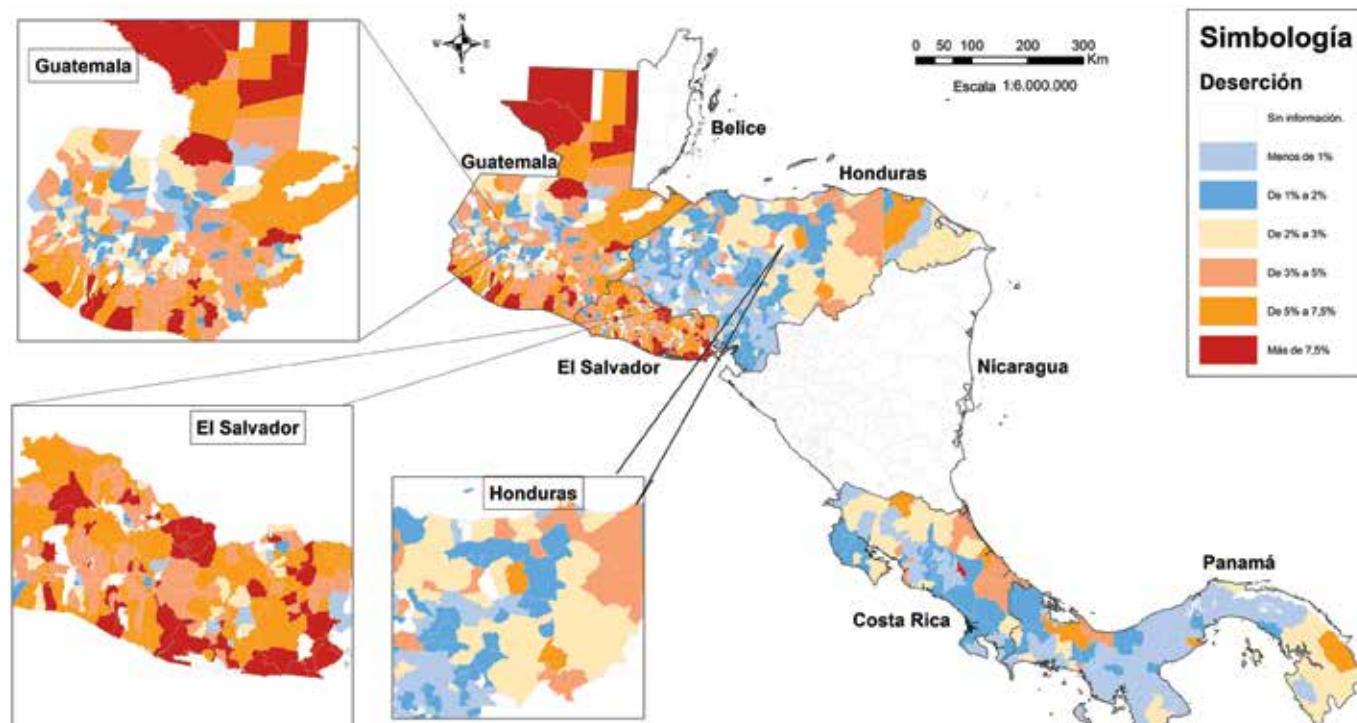
regiones periféricas, sobre todo al norte, en el departamento de El Petén, y en la vertiente pacífica, en los municipios costeros de los departamentos de Escuintla y Retalhuleu.

Un patrón similar se presenta en El Salvador, donde los centros educativos con menores tasas de abandono se concentran en municipios del centro del país, sobre todo en los departamentos de San Salvador, Cuscatlán y San Vicente. En contraste, las instituciones con peores resultados se ubican hacia el pacífico sur, en los municipios costeros de los departamentos de La Paz, San Vicente, Usulután, San Miguel y La Unión.

En Costa Rica y Panamá, las brechas son menores. En el primer país los centros educativos de primaria con mayor abandono se localizan en la provincia de Limón, en el Caribe, y en los municipios del norte de la provincia de Alajuela. En el segundo caso los centros educativos se ubican al norte, en la comarca Ngöbe Buglé, y al sur, en la comarca Emberá y en Darién.

MAPA 8.2

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de deserción en educación primaria, por municipio. 2013

Fuente: Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

Factores asociados a las brechas de desempeño a lo interno de los países

Una vez constatada la existencia de amplias brechas territoriales en el desempeño educativo, tanto nacionales como subnacionales, el siguiente paso es identificar los factores que ayudan a explicarlas. Con este fin, se realizó un análisis multivariado de regresión, que permitió explorar la relación entre los indicadores de desempeño y algunas características de los centros educativos, los docentes y el contexto demográfico y socioeconómico (recuadro 8.2). Se estudiaron por separado los niveles de primaria y secundaria, en atención a sus especificidades.

En esta sección se describen las principales relaciones encontradas según país, nivel e indicador de desempeño educativo. Una limitación importante de este ejercicio fue que no se dispuso de los mismos datos sociales, económicos y demográficos para todos los países, lo que impidió efectuar un análisis con perspectiva regional. En los siguientes párrafos

se reportan los hallazgos para cada país, pero sin profundizar en la comparación, por el motivo indicado. Pese a esta dificultad, se logró identificar algunos factores que están presentes simultáneamente en toda la región, como el influjo positivo del desarrollo humano local, la ventaja que tienen los centros privados y la importancia de la calificación docente. De manera muy preliminar, ello sugiere la necesidad de investigar en el futuro los condicionantes del desempeño educativo a partir de una base de información compartida y común para todo el Istmo.

Factores asociados al desempeño en primaria

Teniendo en cuenta el contexto de la institución educativa, se encontró que en Guatemala y Panamá la deserción en primaria aumenta en las áreas urbanas, pero disminuye en los municipios con alta densidad de población; es decir, en estos dos países las escuelas ubicadas en municipios urbanos de baja densidad

poblacional suelen tener más deserción, lo que podría estar relacionado con la dispersión de la población y mayores distancias entre el lugar de residencia del estudiante y el centro educativo. Además se determinó que este indicador tiene valores más altos en los municipios más pobres de Costa Rica, en los de mayor violencia homicida en Guatemala y en las comarcas indígenas de Panamá.

Considerando las características de los centros educativos y los docentes, se encontró que la deserción es menor en las escuelas privadas de Guatemala y Panamá, así como en los centros con mejor dotación de infraestructura (gimnasios, laboratorios, comedor) y en los que imparten Inglés en el caso de Costa Rica. Aumenta, en cambio, en las instituciones más grandes o con mayor matrícula en Guatemala y en los que tienen altos porcentajes de estudiantes por aula en Costa Rica. También se observó un incremento del indicador en los centros con mayor proporción de docentes

RECUADRO 8.2

Modelos de regresión de los factores asociados a las brechas de desempeño educativo

Para medir el desempeño educativo se utilizaron tres variables: deserción, repitencia y aprobación, que en todos los modelos de análisis constituyen la variable por explicar o variable dependiente. Se aplicaron modelos estadísticos independientes (sin procurar la creación de un índice sintético de desempeño).

A fin de conocer los factores que inciden sobre el desempeño educativo, se consideraron catorce factores o variables explicativas, organizadas en cuatro categorías, a saber:

- Contexto demográfico. Incluye dos factores: la ubicación del centro educativo en la zona urbana (según la variable "zona", en las bases de datos de centros educativos) y la densidad de población (habitantes por kilómetro cuadrado).
- Contexto socioeconómico. Incluye cuatro factores: índice de desarrollo humano cantonal, porcentaje de pobreza, tasa de homicidios y ubicación del centro educativo en una comarca o zona indígena (esta variable solo estuvo disponible para Panamá).
- Características del centro educativo. Incluye seis variables: centros privados o semiprivados (estas dos categorías se unieron en una sola), tamaño del centro (medido por la matrícula total), razón de estudiantes por aula, mejor infraestructura (gimnasio, laboratorio, comedor, áreas verdes o de esparcimiento), acceso a servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento) y enseñanza del Inglés.

- Docentes. Incluye dos factores: proporción de aspirantes con respecto al total y proporción de docentes con título universitario.

No fue posible incluir a todas las naciones del Istmo, ni explorar la relación para los catorce factores en los tres indicadores de desempeño en los países considerados. Esto se hizo solo cuando la información disponible lo permitió. En mayor o menor medida el análisis tomó en cuenta a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Se aplicaron dos modelos de regresión para analizar la relación de los factores con cada una de las variables dependientes. El primer modelo utilizó como unidad de análisis los centros educativos, cuando los factores o variables independientes se referían a características de estos o de sus docentes. En estos casos se usó la técnica de regresión logística con el método de mínimos cuadrados generalizados. Se seleccionó este método porque en este caso, si bien los valores de la variable endógena (porcentajes de repitencia y deserción) están acotados en el rango 0-1 (valores continuos), no es recomendable usar el método de mínimos cuadrados ordinarios, debido a la presencia de heterocedasticidad³ o varianza constante. Debido a este inconveniente, el modelo obliga a estimar por mínimos cuadrados generalizados, para garantizar el cumplimiento de las propiedades de los parámetros estimados, y utilizar la inversa de la varianza de los errores como ponderación del modelo.

En el segundo caso se usaron los cantones como unidad de análisis para examinar la

relación de factores del entorno demográfico o socioeconómico, a través de modelos de tipo econométrico geográficamente ponderado. Se decidió proceder de esta manera debido a la existencia de autocorrelación espacial tanto en variables dependientes como independientes, por lo que, si se aplicaba el modelo a través de mínimos cuadrados ordinarios, existirían graves problemas de heterocedasticidad y se incumpliría el supuesto de normalidad en los errores.

En total se realizaron 44 modelos de regresión, 22 para primaria y 22 para secundaria. En cada uno de ellos varió la cantidad de factores explicativos analizados, según la disponibilidad de información por país para cada variable dependiente (cuadro 8.8). Se consideraron factores asociados aquellos que resultaron significativos (*p-value* menor a 0,05). Además, se identificó la dirección de la relación encontrada según el signo del coeficiente de correlación (*B*), directa cuando el coeficiente fue positivo (representada con "+") o inversa cuando el coeficiente fue negativo (representada con "-"). Por la gran cantidad de resultados obtenidos, se decidió no hacer un análisis individual, sino preparar dos cuadros-resumen, uno para cada nivel educativo, que permitieran una lectura regional de la información disponible y las principales relaciones encontradas.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2015.

aspirantes en Costa Rica, y una reducción cuando los maestros y maestras poseen un título universitario en Panamá.

Por su parte, la repitencia en primaria es más frecuente en los centros educativos urbanos de Costa Rica y Panamá, mientras que en El Salvador y Guatemala ocurre exactamente lo contrario. En Guatemala y Costa Rica la repitencia decrece en los municipios con mayor densidad de

población. Según el contexto socioeconómico, este indicador registra valores más altos en los cantones con mayores tasas de homicidios en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. También aumenta en los cantones más pobres de Guatemala y en los territorios indígenas de Panamá. En los dos últimos países, la repitencia disminuye en los municipios con mayores niveles de desarrollo humano (cuadro 8.9).

Un punto en común es que la repitencia en primaria es menor en los centros educativos privados. En Costa Rica y El Salvador el indicador también disminuye en las escuelas dotadas de mejor infraestructura y acceso a servicios básicos (salud, agua y saneamiento), así como en las que imparten Inglés y –en el caso costarricense– en las instituciones más grandes. En contraste, aumenta en los

CUADRO 8.8

CENTROAMÉRICA

Regresiones efectuadas para cada variable dependiente, por tipo de centro educativo y municipio, según país y nivel. 2013

País	Por centro educativo			Por municipio			Total
	Deserción	Repitencia	Aprobación	Deserción	Repitencia	Aprobación	
Primaria	3	4	4	3	4	4	22
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	6
El Salvador		1	1		1	1	4
Guatemala	1	1	1	1	1	1	6
Panamá	1	1	1	1	1	1	6
Secundaria	4	4	4	2	4	4	22
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	6
El Salvador	1	1	1		1	1	5
Guatemala	1	1	1	1	1	1	6
Panamá	1	1	1		1	1	5
Total general	7	8	8	5	8	8	44

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

centros educativos de mayor tamaño de El Salvador y Guatemala, y en aquellos con más cantidad de estudiantes por aula en Costa Rica y Panamá.

Con respecto a los docentes, en la enseñanza primaria de Costa Rica la repitencia es mayor en las escuelas con mayor proporción de aspirantes y menor conforme crece la titulación docente; esto último también sucede en Panamá.

En lo que concierne a la aprobación, se encontró que es menor en los centros educativos urbanos de El Salvador y Panamá, pero mayor en este tipo de centros en Costa Rica y Guatemala. Disminuye en los cantones con mayor violencia homicida en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como en las comarcas indígenas de Panamá.

Al igual que en el caso de la repitencia, la aprobación en primaria es mayor en las escuelas privadas. En Costa Rica

CUADRO 8.9

CENTROAMÉRICA

Relación entre factores y variables de desempeño educativo en primaria, por país^{a/}

Factores ^{b/}	Deserción			Repitencia				Aprobación			
	CR	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN
Factores del entorno demográfico											
Urbano		+	+	+	-	-	+	+	-	+	-
Densidad de población		-	-	-		-				-	
Factores del entorno socioeconómico											
IDH						-	-			+	
Porcentaje de pobreza	+					+					
Tasa de homicidios		+		+	+	+		-	-	-	
Centro indígena	n.d.	n.d.	+	n.d.	n.d.	n.d.	+	n.d.	n.d.	n.d.	-
Factores del centro educativo											
Centro privado		-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Tamaño (matrícula)		+		-	+	+		+	-		
Estudiantes por aula	+	n.d.		+	n.d.	n.d.	+		n.d.	n.d.	-
Mejor infraestructura	-	n.d.		-	-	n.d.		+		n.d.	-
Servicios básicos		n.d.		-	-	n.d.				n.d.	
Imparten Inglés	-	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.	+		n.d.	n.d.
Factores del docente											
Docentes aspirantes	+	n.d.		+		n.d.		-		n.d.	
Docentes titulados		n.d.	-	-		n.d.	-		+	n.d.	+

a/ CR: Costa Rica, ES: El Salvador, GUA: Guatemala, PAN: Panamá.

b/ Los espacios en blanco corresponden a factores que no tienen una relación significativa con la variable dependiente. La categoría "n.d." significa que no se contó con la información disponible para incluir ese factor en el modelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

también aumenta en los centros educativos más grandes, en los que cuentan con más infraestructura y en los que imparten Inglés. En cambio, el indicador se reduce en las instituciones con más matrícula de El Salvador y en las que tienen una proporción mayor de estudiantes por aula en Panamá. En este último país además se encontró, curiosamente, que la aprobación es menor en los planteles dotados de mejor infraestructura.

Por último, con respecto a las características de los docentes, la aprobación en primaria es mayor donde hay mayor presencia de maestros titulados en El Salvador y en Panamá, a la vez que disminuye donde participan más aspirantes en Costa Rica. Ello sugiere, preliminarmente, la importancia de la titulación y la estabilidad laboral.

Factores asociados al desempeño en secundaria

Como cabe esperar, la deserción en secundaria es menor en los contextos de mayor desarrollo humano de Costa Rica y Panamá y mayor en los cantones más pobres de Costa Rica, así como en los de mayores tasas de homicidios en Guatemala.

La deserción también es más baja en los colegios privados de Costa Rica y Guatemala, en las instituciones con mejor infraestructura en Costa Rica y en las que ofrecen Inglés entre sus asignaturas en El Salvador. Por el contrario, el indicador crece en los centros educativos más grandes de Guatemala y en los que tienen mayor proporción de docentes aspirantes en Costa Rica.

En cuanto a la repitencia, se encontró que es mayor en los centros educativos urbanos de El Salvador y Guatemala, en contraste con el caso costarricense, para el cual se reportó el comportamiento contrario. Considerando el contexto socioeconómico, la repitencia en secundaria es más alta en los municipios con mayores tasas de homicidios en los cuatro países analizados. Además, aumenta en los municipios más pobres de Costa Rica y Guatemala, mientras que decrece en los contextos de mayor desarrollo humano en El Salvador y Guatemala.

Según las características de las instituciones, la repitencia es menor en los

colegios privados de Guatemala, Costa Rica y Panamá. En los dos últimos países el indicador también es más bajo en los planteles con mejor infraestructura, tendencia que se repite en los centros con mayor acceso a servicios en Panamá y en los que imparten Inglés en El Salvador. Por el contrario, aumenta cuando el colegio es de mayor tamaño en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Con respecto a la formación docente, se encontró que la repitencia crece cuando hay mayor proporción de aspirantes en Costa Rica y disminuye conforme hay más educadores titulados en este mismo país y en Panamá.

A su vez, la aprobación en secundaria disminuye en los centros educativos urbanos de Guatemala y El Salvador. En este último país también es menor en contextos de mayor densidad poblacional. Además, se determinó que en los municipios con más altas tasas de homicidios la aprobación en este nivel decae en Costa Rica, Guatemala y Panamá. En el caso panameño se encontró también una aprobación más reducida en los colegios localizados en territorios indígenas. En contraste, en los municipios con mayor desarrollo humano de El Salvador y Guatemala la aprobación es mayor (cuadro 8.10).

Algunas características de los centros educativos también inciden en la aprobación en secundaria. Los datos muestran que es más alta en los colegios privados de Costa Rica y Guatemala. También aumenta en las instituciones mejor dotadas de infraestructura en Costa Rica y en las que tienen mayor acceso a servicios básicos en El Salvador. Por el contrario, la aprobación disminuye en los centros educativos con más alta matrícula en Guatemala. Además, en Costa Rica disminuye conforme crece la proporción de docentes aspirantes, y aumenta cuando hay mayor presencia de docentes titulados en este país y en Panamá.

Bajo nivel educativo evidencia rezago intergeneracional

El 60% de la población económicamente activa de Centroamérica tiene seis años o menos de educación, es decir, primaria o menos, un nivel que resulta insuficiente para mejorar la productividad y enfrentar

los desafíos de la transición demográfica. En 2014, la población de Panamá fue la que registró la mayor escolaridad promedio (8,8 años) seguida por Costa Rica y El Salvador (7,7 y 7,4, respectivamente). En Nicaragua y Guatemala el nivel es cercano a 7 años y en Honduras es de 5,5.

Para explorar la evolución de este indicador se procesaron las encuestas de hogares y de condiciones de vida disponibles alrededor de 2001 y 2014, con el fin de conocer los años de educación promedio por grupos de edad. Ello permitió determinar que, según los datos más recientes, en todos los países el grupo de 20 a 34 años es el que cuenta con más alta escolaridad, lo que evidencia avances de la cobertura en las últimas dos décadas. No obstante, los resultados han sido desiguales: mientras en Panamá, Costa Rica y El Salvador ese grupo etario tiene en promedio entre 10 y 11 años de educación –lo que se aproxima a la conclusión de la secundaria–, en los demás países la escolaridad oscila entre 8 y 9 años, es decir, apenas se acerca a la finalización del tercer ciclo o la educación básica.

Desde una perspectiva de más largo plazo es claro que El Salvador, Guatemala y Honduras muestran la evolución esperada: hacia 2014, cada grupo etario había alcanzado más años de estudio de los que tenía diez o quince años antes. Esto significa que, conforme pasa el tiempo, los países van logrando elevar la escolaridad de su población.

Sin embargo, no todos los países siguieron esa trayectoria. En el caso de Costa Rica, el grupo que tenía entre 40 y 44 años en 2014 registró la misma escolaridad que quienes pertenecían a ese rango de edad en 2001, lo que evidencia con claridad el resultado de la pérdida de cobertura experimentada en ese país durante la crisis económica de principios de los años ochenta. Ello hizo que los jóvenes que en 1984 tenían entre 10 y 14 años apenas alcanzaran la escolaridad de quienes habían tenido esa edad a inicios de la década de los setenta. No obstante, este problema se corrigió a partir del año 2000, cuando se empezó a recuperar la cobertura educativa (gráficos 8.5).

La evolución de Nicaragua resulta alarmante. Al comparar los datos de 2001 y 2012, se aprecia que quienes tenían la

CUADRO 8.10

CENTROAMÉRICA

Relación entre factores y variables de desempeño educativo en secundaria, por país^{a/}

Factores ^{b/}	Deserción				Repitencia				Aprobación			
	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN
Factores del entorno demográfico												
Urbano					-	+				-	-	
Densidad de población										-		
Factores del entorno socioeconómico												
IDH	-			-		-				+	+	
Porcentaje de pobreza	+				+							
Tasa de homicidios			+		+	+		+	-		-	-
Centro indígena	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		+	n.d.	n.d.	n.d.	-
Factores del centro educativo												
Centro privado	-		-		-			-	+		+	
Tamaño (matrícula)			+	n.d.	+	+					-	n.d.
Mejor infraestructura	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	n.d.		-	+	n.d.	n.d.	n.d.
Servicios básicos		n.d.	n.d.					-		+	n.d.	
Imparten Inglés	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.
Factores del docente												
										n.d.		
Docentes aspirantes	+	n.d.	n.d.	n.d.	+				-		n.d.	n.d.
Docentes titulados		n.d.	n.d.		-			-	+		n.d.	+

a/ CR: Costa Rica, ES: El Salvador, GUA: Guatemala, PAN: Panamá.

b/ Los espacios en blanco corresponden a factores que no tienen una relación significativa con la variable dependiente. La categoría "n.d." significa que no se contó con la información disponible para incluir ese factor en el modelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

edad de asistir a la educación secundaria antes de los años ochenta sí avanzaron en su escolaridad. Sin embargo, para todos los grupos etarios que estuvieron en edad colegial después de esa década no hay ninguna mejoría; en esta materia, ese país sufre un estancamiento.

En el caso de Panamá, si bien se observa un comportamiento normal de expansión de los años de educación de la mayoría de los grupos etarios entre 2001 y 2014, hay una situación preocupante: no parece haber habido mejoría en el nivel de escolaridad de los grupos más jóvenes.

Por último, es importante destacar las brechas entre los países en sus logros educativos. De acuerdo con la información más reciente disponible, en Honduras y Guatemala el grupo de 20 a 24 años es el de mayor escolaridad y tiene un promedio de 8,8 y 8,6 años de educación, respectivamente; en contraste, en Panamá ese nivel es similar al de la población de 60 a 69 años y en Costa Rica al del grupo de 40 a 54 años. Ello muestra que los

dos últimos países realizaron esfuerzos mucho más tempranos para ampliar la cobertura de sus sistemas educativos.

Un estudio reciente del Banco Mundial (Adelman y Székely, 2016a) señala que, desde una perspectiva de largo plazo, en Centroamérica hay claras diferencias en el logro educativo de Costa Rica y Panamá, por un lado, y Guatemala, Honduras y Nicaragua, por el otro, con El Salvador en una situación intermedia. Mientras los dos primeros países lograron la universalización de la primaria cerca de quince años antes que el promedio de América Latina, Guatemala y Honduras alcanzaron ese umbral entre veinticinco y treinta años después que ese mismo promedio. Este ritmo de avance ayuda a comprender el rezago y las brechas intergeneracionales en los años promedio de educación.

Avances lentos y desiguales en indicadores de desempeño educativo

En años recientes, el aumento de la

inversión pública en educación permitió mejorar la cobertura en los distintos niveles, pero no fue suficiente para alcanzar el desempeño que necesita la región, a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece la transición demográfica y mitigar los riesgos de tener una población con baja escolaridad y poco potencial para mejorar las dinámicas sociales y productivas de los países.

Largo camino por recorrer en la cobertura de preescolar

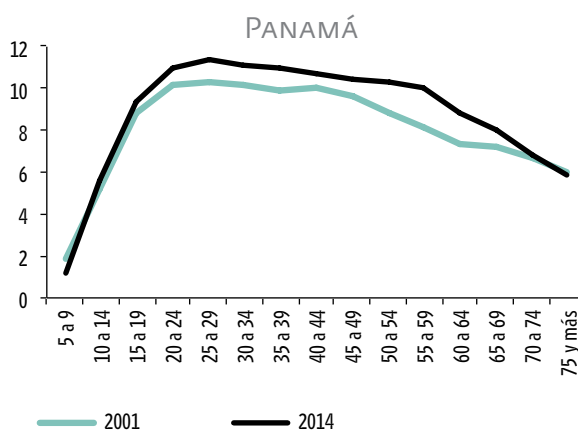
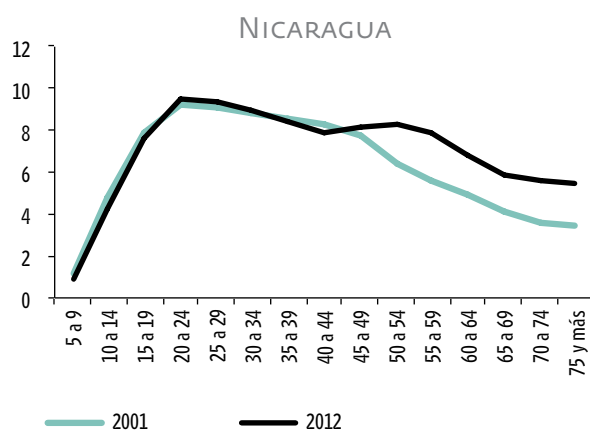
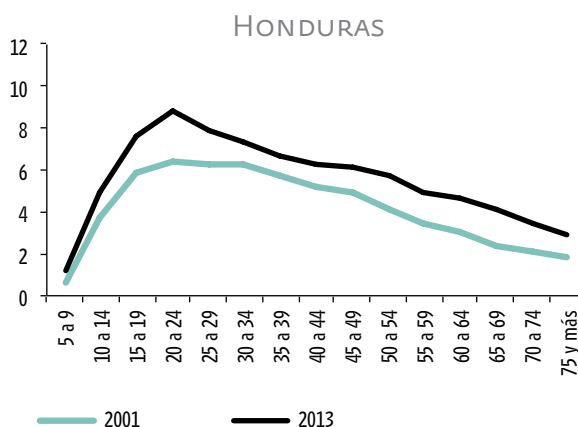
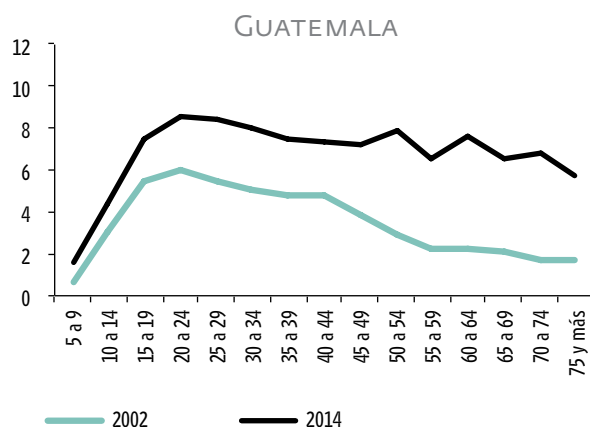
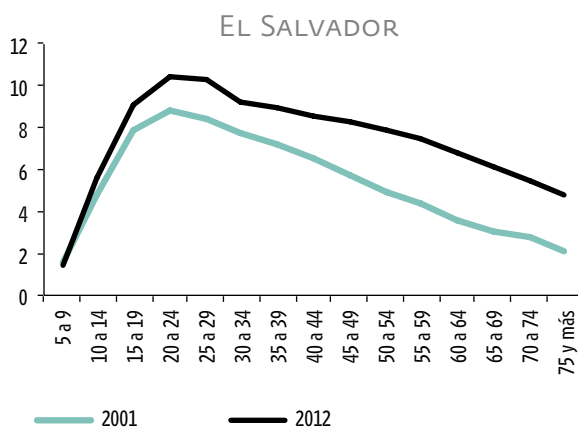
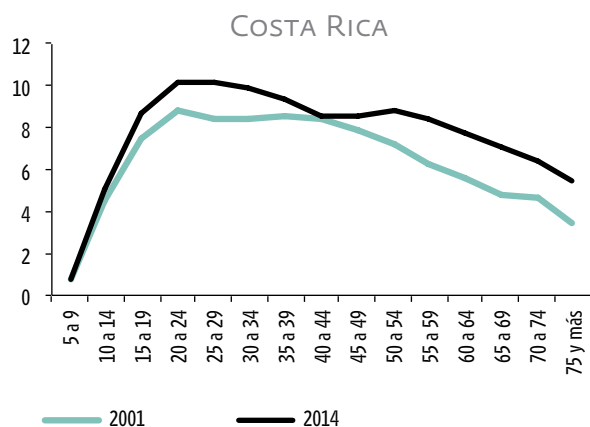
Entre 2000 y 2014, todos los países mostraron avances en la tasa neta de cobertura de la enseñanza preescolar. Costa Rica, Nicaragua y Panamá lograron los mayores aumentos, de alrededor de treinta puntos porcentuales. Les siguieron Belice y El Salvador con poco menos de veinte puntos. Guatemala y Honduras registraron incrementos menos notables, apenas cercanos a los cinco puntos. Regionalmente, los mayores aumentos en cobertura se dieron

GRÁFICOS 8.5

CENTROAMÉRICA

Años promedio de educación de la población, por grupos de edad.

CIRCA 2001-2014



entre 2000 y 2010, pero entre este último año y el 2014 el crecimiento fue menor e incluso en algunos países hubo retrocesos.

En el 2014 destacan los niveles de cobertura en preescolar conseguidos por Costa Rica y Panamá, con 75% y 63% respectivamente, seguidos por El Salvador (59%) y Nicaragua (55%). En el otro extremo están Belice y Guatemala con tasas inferiores al 50% y Honduras con el 30% (cuadro 8.11). A pesar de estos avances, los países aún tienen camino por andar –algunos un largo trayecto– para alcanzar la meta planteada en la Agenda de Educación 2030, de brindar al menos un año de educación preescolar gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas.

Lograr mayores progresos en la cobertura y calidad en este nivel educativo resulta crucial, sobre todo a la luz de la nueva evidencia sobre el importante papel que juegan el entorno familiar y la atención durante la primera infancia para romper los ciclos de reproducción de las desigualdades y la pobreza. Tal como señala Tedesco (2004), para evitar el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres es fundamental intervenir en el momento en que se empieza a formar el capital cognitivo de las personas. Esto sugiere que las dificultades para elevar el desempeño escolar de los alumnos de familias desfavorecidas en gran medida tienen que ver con las características que

estos presenten al ingresar a la escuela. Ello se relaciona a su vez con dos tipos de factores: un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva y buenas condiciones de alimentación y salud, y una socialización primaria adecuada, mediante la cual los niños y niñas adquieren las capacidades para incorporarse a un espacio distinto a la familia, como la escuela.

Cobertura (casi) universal en primaria

Hacia el 2014 la mayoría de los países de la región superaba o se aproximaba al 90% de cobertura neta en educación primaria, lo que podría calificarse como

cercano a la universalización, con las excepciones de Guatemala y sobre todo Honduras, que registraban valores más bajos, de 82% y 77% respectivamente (cuadro 8.12). Además, las tasas brutas de cobertura superaban o se aproximaban al 100% en todos los países, excepto en Guatemala y Honduras. Esta diferencia entre las tasas brutas y netas alerta sobre la presencia de un muy temprano problema de extraedad, lo cual es importante porque abunda la literatura que relaciona esa situación con el fracaso y el abandono escolar.

Resulta preocupante que los datos muestren una reducción en la cobertura regional de primaria en el último

CUADRO 8.11

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de cobertura en preescolar. 2000, 2005, 2010 y 2014^{a/}

País	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014
Belice	27,0	30,2	42,4	46,4	19,4
Costa Rica	44,1	66,5	72,9	74,9	30,7
El Salvador	39,2	49,7	51,8	58,6	19,4
Guatemala	41,1	47,0	54,9	47,3	6,2
Honduras	25,7	26,6	33,3	30,3	4,6
Nicaragua	26,8	39,5	54,4	55,0	28,2
Panamá	36,3	55,3	58,5	62,8	26,5

a/ Para Guatemala los datos del año 2000 corresponden al año 2001. Para Belice los datos de 2014 corresponden al 2013, y para Nicaragua al 2011.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.12

CENTROAMÉRICA

Tasas netas y brutas de matrícula en primaria. 2000, 2005, 2010-2014^{a/}

País	2000		2005		2010		2014		Cambio 2000-2014	
	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas
Belice	97,8	120,0	97,6	122,6	96,4	120,6	96,6	117,7	-1,2	-2,3
Costa Rica	96,5	107,3	97,6	107,4	98,0	107,6	93,3	102,0	-3,2	-5,3
El Salvador	86,0	114,0	95,2	116,3	93,6	113,9	86,5	104,2	0,5	-9,8
Guatemala	86,0	104,3	93,5	113,1	95,8	116,2	82,3	98,7	-3,7	-5,6
Honduras	100,0	126,2	90,5	112,9	88,4	104,9	76,6	96,8	-23,4	-29,4
Nicaragua	80,7	101,7	87,4	112,7	91,8	116,7	88,8	111,0	8,1	9,3
Panamá	94,7	104,7	100,0	105,6	95,7	102,2	92,1	101,2	-2,6	-3,5

a/ En los casos de Guatemala y Nicaragua los datos del año 2000 corresponden al 2001 y en Honduras al 2003. Para Belice y Nicaragua los datos de 2014 corresponden al 2013.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

quinquenio, hecho para el cual no se encuentra una explicación razonable. Sobresale la drástica disminución ocurrida en Honduras, de más de veinte puntos porcentuales en la tasa neta entre 2000 y 2014. En contraste, Nicaragua es el único país que no registró descenso durante ese período, aunque sí una leve caída en el último quinquenio. Es necesario revisar la información para verificar si este hallazgo refleja un problema real, o bien una deficiencia en la calidad de los indicadores de años previos.

Fuerte rezago en secundaria

Dado la elevada incidencia de la extraedad en primaria, en el análisis de la cobertura en secundaria se recurrió a las tasas brutas con el fin de apreciar mejor el esfuerzo de los países, pues para mejorar las tasas netas no solo se requiere el aumento de la cobertura, sino también la corrección del problema de extraedad.

Aunque en la secundaria básica o tercer ciclo de la educación general básica todos los países muestran avances con respecto al año 2000, los niveles alcanzados confirman que en la región existe una fractura asociada al paso de la pri-

maria a la secundaria, lo que implica una reducción sustantiva de la cobertura. En 2014 solo Costa Rica, Belice, El Salvador y Panamá mostraron coberturas brutas cercanas o superiores al 90%, Nicaragua superó levemente el 80%, mientras que Honduras y Guatemala registraron entre 65% y 70% (cuadro 8.13).

La situación es más grave en la educación media o diversificada, donde únicamente Costa Rica supera el 80% de cobertura bruta y fue el país que mostró mayor progreso en el período 2000-2014. Belice alcanzó el 63% en 2014 y El Salvador y Panamá reportaron tasas cercanas al 50%, pero en los demás países la cobertura fue menor. En Honduras apenas llegó al 44% y en Guatemala y Nicaragua, dos de las naciones más pobladas de la región y con mayor cantidad de población en edad escolar, más del 60% de los y las jóvenes está fuera del sistema educativo en este nivel (cuadro 8.13).

Los resultados, tanto en tercer ciclo como en educación media, se quedan muy cortos frente a la meta de cobertura universal de la secundaria y evidencian la necesidad de un esfuerzo extraordinario,

sobre todo en los países más rezagados. Dada la importancia que tiene completar este nivel –reconocida por las naciones centroamericanas en la Declaración de Incheon– se impone una profunda reflexión sobre los logros alcanzados, a la luz del proceso de transición demográfica y las aspiraciones de desarrollo futuro del Istmo.

En términos de la dinámica regional, preocupa que durante el período analizado las tasas de cobertura crecieran más en los países que tienen los valores más altos en ese indicador, en tanto que los menores avances se dieron en las naciones más rezagadas, lo que ha tendido a incrementar las ya profundas brechas educativas a lo interno de la región.

Al comparar las tasas brutas de Centroamérica con el contexto internacional se constata que son muy inferiores, no solo en relación con zonas más desarrolladas, como es de esperar, sino también con respecto al promedio de América Latina y el Caribe, con excepción de Costa Rica, que posee tasas similares a los promedios de esta última región. En 2014 todos los países del Istmo tenían tasas de cobertura

CUADRO 8.13

CENTROAMÉRICA

Tasas netas y brutas de cobertura en tercer ciclo y educación media. 2000, 2005, 2010 y 2014^{a/}

País	Tercer ciclo					Educación media				
	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014
Tasas netas										
Belice	62,6	68,4	71,5	77,4	14,8	22,0	28,2	28,1	32,7	10,7
Costa Rica	53,8	65,9	69,6	69,8	16,0	27,3	33,9	38,8	39,6	12,3
El Salvador		51,1	60,0	64,9			32,9	33,0	37,5	
Guatemala	29,1	33,2	42,9	44,9	15,8	16,4	19,0	22,3	24,4	8,0
Honduras	34,4	33,8	41,9	41,9	7,5	19,2	20,0	25,8	25,9	6,7
Nicaragua		37,1	39,1	47,6			17,4	19,9	21,6	
Panamá	58,7	61,3	64,5	65,6	6,9			42,8	40,2	
Tasas brutas										
Belice	79,3	89,7	92,5	97,1	17,8	44,3	55,8	55,3	63,1	18,8
Costa Rica	71,8	91,9	97,3	101,1	29,3	43,4	56,4	66,6	80,6	37,2
El Salvador		80,5	87,3	92,4			50,1	44,8	49,5	
Guatemala	44,8	55,4	70,9	68,4	23,6	22,9	29,9	36,7	38,0	15,1
Honduras	69,9	62,8	71,5	66,0	-3,9	38,7	36,1	47,2	43,9	5,2
Nicaragua		71,5	79,0	82,3			30,7	34,3	35,8	
Panamá	79,1	81,0	88,2	89,1	10,0	49,4	53,6	51,5	50,5	1,1

a/ En los casos de Guatemala y Nicaragua los datos del año 2000 corresponden al 2001 y en Honduras al 2003. Para Belice y Nicaragua los datos de 2014 corresponden al 2013.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

en preescolar, tercer ciclo y educación media considerablemente menores que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE; gráfico 8.6).

También se realizó una comparación con las tasas de cobertura a escala mundial –un estándar bastante inferior a los dos anteriores en todos los niveles– y se encontró que en Honduras se mantiene el rezago en preescolar y en el tercer ciclo; esto último también ocurre en Guatemala. Asimismo, en todos los países, salvo en Costa Rica, la cobertura de la educación media sigue siendo menor al parámetro de comparación, en este caso el promedio mundial.

Brechas internas impiden mejorar los indicadores nacionales

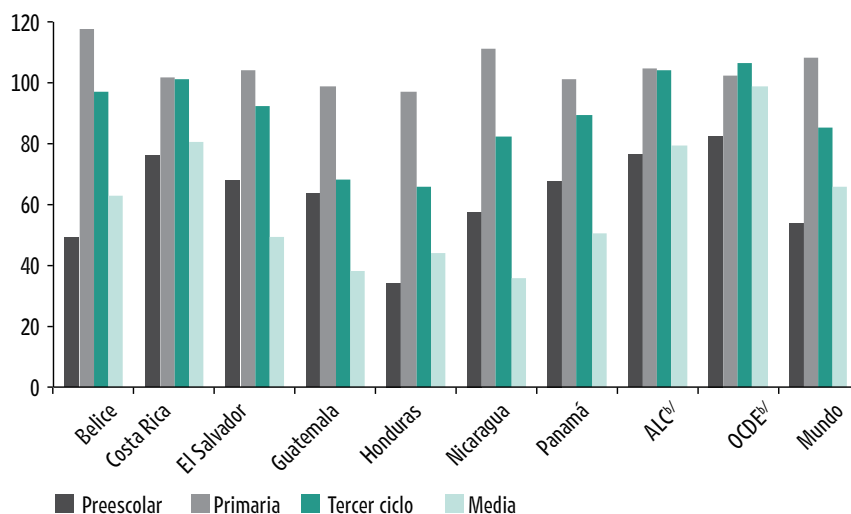
En esta sección se examinan las brechas educativas de género, por zona y por niveles de ingreso que existen a lo interno de los países y que limitan el acceso o permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo. Este análisis es importante porque las diferencias promedio entre países no reflejan el hecho de que en todos ellos hay territorios rezagados y, si no se logra reducir o cerrar esas brechas, será difícil avanzar en los indicadores agregados a nivel nacional, cumplir con los compromisos internacionales y alcanzar los objetivos de mayor desarrollo y bienestar para la población.

Subsisten importantes brechas urbano-rurales en acceso a la educación

Una de las fuentes de inequidad es el rezago en la universalización de la educación primaria, un fenómeno esencialmente rural. En Nicaragua y Guatemala –los países con menor desempeño en este indicador– los porcentajes de jóvenes rurales de 15 a 19 años que han completado la primaria son muy bajos: 64% y 68%, en cada caso (gráfico 8.7). En Honduras y El Salvador las proporciones suben a 79% y 80%. Solo Panamá y Costa Rica han podido minimizar la brecha urbano/rural en este nivel, al lograr que el 92% y el 95% de los jóvenes en ese grupo de edad hayan concluido la primaria en zonas rurales.

GRÁFICO 8.6

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Tasas brutas de cobertura, según nivel educativo. 2014^{a/}

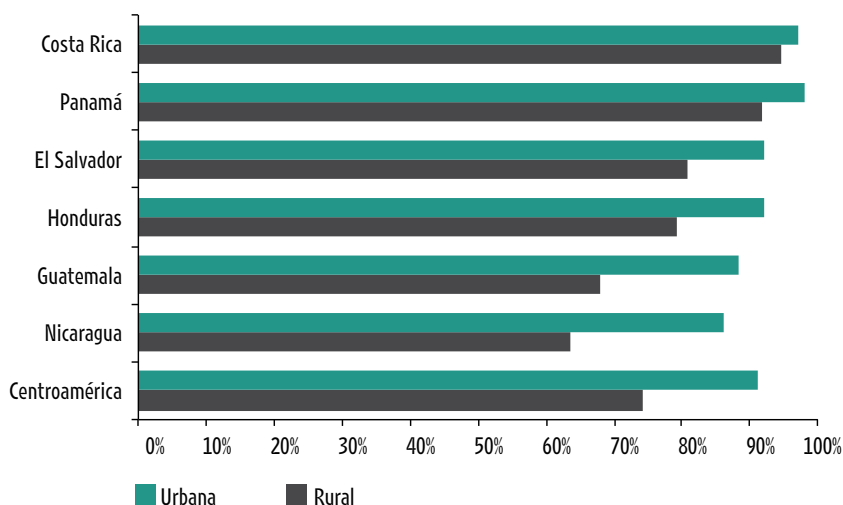
a/ Los datos de Belice y Nicaragua corresponden al 2013, y al 2011 para preescolar en el segundo país.

b/ ALC: América Latina y el Caribe; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Los datos de estas regiones son del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

GRÁFICO 8.7

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según zona CIRCA 2014

Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

La brecha urbano/rural es aún mayor en secundaria en toda la región. Esta desigualdad persiste incluso en los países que muestran mejores resultados (Panamá y Costa Rica), ya que solo un 42% de los jóvenes rurales costarricenses y un 38% de los panameños han terminado la secundaria (gráfico 8.8); estas cifras están entre veinte y treinta puntos porcentuales por debajo de las que registran sus contrapartes urbanas. La proporción desciende a 33% en El Salvador, 26% y 23% en Nicaragua y Honduras, respectivamente, y es de apenas 17% en Guatemala. En estas naciones las brechas tienden a ser mayores. A nivel regional, tres cuartas partes de las y los jóvenes rurales no han completado la secundaria, en contraste con un 43% de sus contrapartes urbanas (porcentaje que tampoco es alto).

Brechas sociales: hijos de familias de más altos ingresos tienen mayor logro educativo

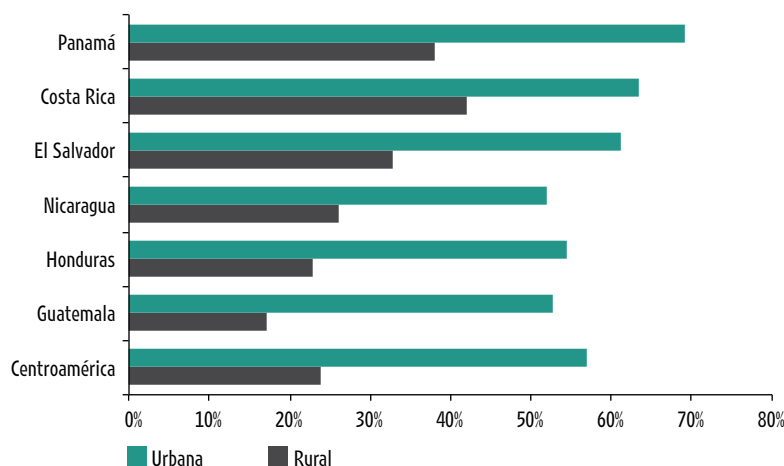
En lo que respecta a la brecha de logro educativo según el ingreso de las familias, la información para la enseñanza primaria revela que Costa Rica, Panamá, y en menor grado El Salvador, han logrado acortar las distancias: la diferencia en los porcentajes de población de 15 a 19 años con primaria completa de los distintos quintiles es relativamente pequeña. Lo contrario ocurre en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde la población de los quintiles de más bajo ingreso muestra un porcentaje bastante menor.

Para apreciar con mayor claridad estas brechas, para cada país se agruparon los dos quintiles de mayor y menor ingreso. La situación antes descrita es particularmente seria por tratarse de la educación primaria, y lo que los datos indican es que en al menos tres de seis naciones centroamericanas (pues no se dispuso de información sobre Belice), los escolares cuyas familias se ubican en el 40% de la población de menores ingresos tienen una oportunidad mucho menor de completar siquiera ese nivel educativo (gráfico 8.9). Ello contribuirá a la reproducción intergeneracional del círculo vicioso de la pobreza: niñas y niños que no terminen hoy la primaria, serán mañana adultos sin los conocimientos y destrezas neces-

GRÁFICO 8.8

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según zona. CIRCA 2014

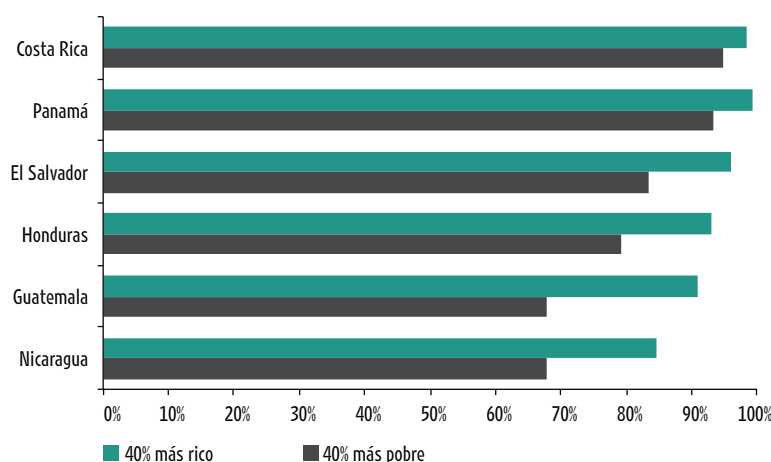


Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 8.9

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según nivel de ingreso del hogar. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

rios para incorporarse productivamente a la fuerza laboral y obtener ingresos suficientes para ofrecer un nivel de vida digno a sus familias.

Las disparidades asociadas al ingreso son mucho más notorias en la educa-

ción secundaria. En todos los países de la región, cuanto más alto es el ingreso familiar, mayor es el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que han concluido la secundaria y viceversa. En Costa Rica, Panamá y Nicaragua la proporción de

jóvenes de los hogares más ricos (quintiles 4 y 5) que completaron ese nivel es cerca del doble de la de los jóvenes de los hogares más pobres (quintiles 1 y 2). No obstante, en El Salvador, Honduras y Guatemala la brecha es mucho mayor: la diferencia se amplía de dos a tres o hasta cinco veces (gráfico 8.10).

La gravedad de esta situación se pone de manifiesto al considerar la relación que existe entre tener la secundaria completa y la posibilidad de acceder a un empleo técnico, profesional o de nivel directivo. En todo el Istmo, los jóvenes de los quintiles más altos son los que tienen mayores oportunidades para terminar e incluso ir más allá de la educación secundaria y, por tanto, obtener mejores puestos de trabajo. La desventaja que esto supone para los jóvenes de menores ingresos confirma la desigualdad educativa como un mecanismo perverso que consolida la reproducción intergeneracional de la inequidad y la pobreza.

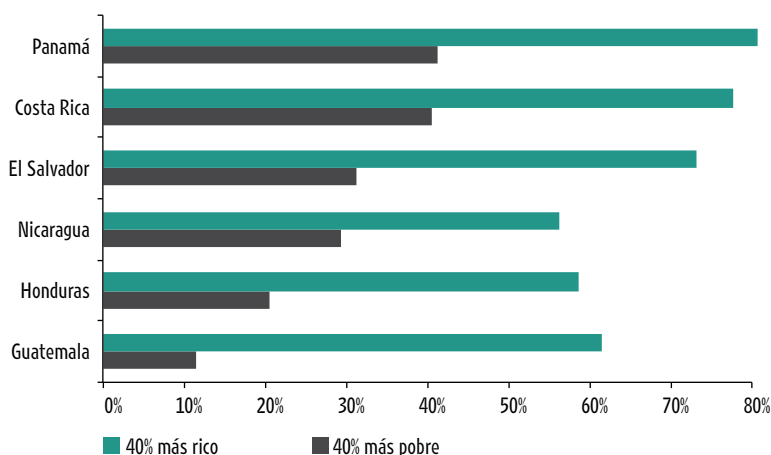
Estos hallazgos, tanto en primaria como en secundaria, coinciden con los del estudio del Banco Mundial ya citado en una sección anterior de este capítulo (Adelman y Székely, 2016a), en el cual se plantea que en Centroamérica existen grandes diferencias en la asistencia a la educación formal entre los niños, niñas y jóvenes de los quintiles más ricos y más pobres, especialmente en Costa Rica, Panamá, El Salvador y Guatemala. Aunque en Honduras y Nicaragua también se presenta esta situación, la brecha rural-urbana es mayor que la de ingresos.

En el análisis del logro educativo en primaria y secundaria también se indagó acerca de la posible existencia de brechas de género. Se determinó que, en términos generales, en años recientes no hay diferencias importantes entre hombres y mujeres. En primaria las variaciones son nulas o muy pequeñas en todos los países. En secundaria los resultados mostraron que las mujeres superan a los hombres en aproximadamente diez puntos porcentuales en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. En El Salvador no se observaron disparidades de este tipo. En cambio, en Guatemala se encontró que el logro educativo de los hombres es cinco puntos porcentuales mayor que el de las mujeres.

GRÁFICO 8.10

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según nivel de ingreso, según nivel de edad. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

Análisis de coberturas en comparación con otras regiones del mundo

En este apartado se examina la evolución de las coberturas educativas en el Istmo, en contraste con la situación prevaliente en América Latina y el Caribe (ALC) y las naciones que forman parte de la OCDE, dos parámetros de particular interés para la comparación: ALC es una región a la que pertenece Centroamérica y con la que comparte vínculos históricos, culturales y socioeconómicos, y la OCDE es un referente por ser un selecto grupo de países que han alcanzado altos niveles de desarrollo.

En segundo lugar se analiza el ritmo de aumento de las coberturas a la luz del horizonte temporal para el agotamiento del período de bono demográfico⁴. Para este ejercicio se consideraron los niveles de preescolar, tercer ciclo y educación media, puesto que es en estos niveles donde aún existen importantes brechas intrarregionales y en relación con las regiones utilizadas como referencia.

En la educación media la cobertura promedio de Centroamérica (52%) es cerca de treinta y cuarenta puntos porcentuales menor a los promedios de ALC y la OCDE, respectivamente. A la vez, la cobertura en este nivel es la que tuvo el crecimiento más débil en la última década

(0,8 puntos porcentuales al año); en El Salvador y Panamá incluso disminuyó entre 2005 y 2014. En contraste, Costa Rica tiene la mayor cobertura bruta en educación media y la tasa que más ha aumentado en años recientes (2,7 puntos anuales).

En el tercer ciclo la cobertura tuvo una mejoría de un punto porcentual al año, como promedio regional en la última década. Honduras fue el único país donde la tasa creció a un ritmo menor (0,4 puntos anuales) y Guatemala el que reportó el mayor dinamismo (1,5 puntos por año). En este nivel la brecha en relación con ALC y la OCDE es cercana a veinte puntos porcentuales.

En la enseñanza preescolar el aumento medio anual de la cobertura fue de 0,9 puntos porcentuales durante la última década (cuadro 8.14). Este crecimiento fue influenciado sobre todo por el notable incremento de las tasas en Honduras y Belice. En relación con ALC y la OCDE, la brecha de Centroamérica es de entre diecisiete y veintitrés puntos.

Como parte de este análisis se realizó una estimación de la cantidad de años que se requerirían para alcanzar la cobertura promedio que tenían en 2014 las demás naciones de ALC y los miembros de la OCDE, asumiendo que los países

CUADRO 8.14

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Tasas brutas de matrícula y variación promedio anual, por nivel educativo, según país o región. 2005- 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
	Tasa bruta (2014)	Variación anual	Tasa bruta (2014)	Variación anual	Tasa bruta (2014)	Variación anual
Belice	49,1	2,0	97,1	0,8	63,1	0,8
Costa Rica	76,1	0,9	101,1	1,0	80,6	2,7
El Salvador	67,8	1,2	92,4	1,3	49,5	0,0
Guatemala	63,6	0,6	68,4	1,5	38,0	0,9
Honduras	34,2	0,2	66,0	0,4	43,9	0,9
Nicaragua	57,5	0,6	82,3	1,2	35,8	0,6
Panamá	67,7	1,0	89,1	0,9	50,5	0,0
Centroamérica	59,4	0,9	85,2	1,0	51,6	0,8
América Latina y el Caribe	76,5	1,4	104,1	0,5	79,5	0,8
OCDE	82,5	0,9	106,4	0,4	98,6	0,8
Mundo	53,8	1,4	85,0	0,8	65,6	1,8

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.15

CENTROAMÉRICA

Años esperados^{a/} para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE en 2014, según nivel educativo. 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
	ALC	OECD	ALC	OECD	ALC	OECD
Belice	13,5	16,4	8,4	11,2	20,3	43,7
Costa Rica	0,5	7,3	3,0	5,2	0,0	6,7
El Salvador ^{b/}	7,1	11,9	8,9	10,6		
Guatemala	20,6	30,1	24,6	26,2	46,1	67,2
Honduras	253,8	289,7	107,7	114,2	41,1	63,1
Nicaragua	32,7	43,0	18,2	20,1	77,2	110,8
Panamá ^{b/}	8,7	14,6	16,7	19,3		
Centroamérica	48,1	59,0	26,8	29,5	36,9	58,3

a/ Los años esperados se calculan con base en el aumento promedio anual de las coberturas educativas de cada país durante el período 2005-2014.

b/ No se incluye a El Salvador y Panamá en la educación media debido a que las tasas de crecimiento en el período de análisis fueron negativas, lo que no permite modelar su avance esperado.

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Educación de los países.

Honduras el plazo sería bastante mayor (más de un siglo).

El mayor rezago está en la educación media: la mayor parte de los países de la región necesitaría más de cuatro décadas para alcanzar el promedio de los países de ALC y más de seis para equipararse con los de la OCDE. Al igual que en los otros niveles educativos el comportamiento de las coberturas de Honduras incide fuertemente en el promedio regional. En este nivel es también donde las brechas intraregionales son mayores. Mientras Costa Rica ya igualó a ALC y en poco menos de siete años podría hacerlo también con los países de la OCDE, en Honduras y Guatemala llegar a esos umbrales tomaría entre cuatro y siete décadas, y en Nicaragua mucho más, debido a que sus coberturas son bajas y crecen a un ritmo lento.

La magnitud del esfuerzo que deben hacer los países para incrementar las coberturas educativas a la luz del tiempo restante para que finalice el bono demográfico es también una referencia relevante para evaluar las mejoras alcanzadas, pues define márgenes de maniobra diferenciados para aprovechar las oportunidades de contar con flujos crecientes de población en edad productiva. Esta es una coyuntura propicia para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas con el fin de aumentar no solo la cobertura, sino también la calidad y pertinencia de la educación de acuerdo con sus metas de desarrollo y crecimiento económico.

Las naciones centroamericanas se encuentran en distintas etapas de su transición demográfica. Se proyecta que, para el conjunto de la región, el bono demográfico terminará alrededor del año 2030. Sin embargo, en Costa Rica y Panamá ello sucederá una década antes (en el año 2020). El Salvador es el único país donde la finalización de ese período coincide con el promedio regional, mientras que en Belice, Honduras y Nicaragua se estima que el cierre se alcanzará en 2035. Guatemala tiene la transición más tardía, que culminará cerca del año 2050.

En un primer momento, aprovechar el bono demográfico requerirá fortalecer las inversiones en infraestructura, formación docente, transporte, entre otras áreas, para ampliar el acceso y atender la

centroamericanos mantendrán el ritmo de crecimiento reportado en la última década para cada nivel educativo.

Los resultados muestran que, en preescolar, el plazo estimado para equiparar las actuales coberturas de ALC y la OCDE sería de entre cinco y seis décadas. No obstante, ese promedio regional está fuertemente afectado por el tiempo que

le tomaría a Honduras: más de dos siglos, debido a sus bajas coberturas y lentos ritmos de crecimiento (cuadro 8.15). El escenario más favorable se da en el tercer ciclo, en el cual el conjunto del Istmo necesitaría alrededor de tres décadas para alcanzar los niveles de referencia, un poco menos en el caso de ALC y un poco más en el de la OCDE. Sin embargo, en

creciente demanda de educación. Estos son los retos que hoy enfrentan Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, en las fases más avanzadas de la transición, el descenso de la población en edad de estudiar liberará recursos financieros y humanos que podrán destinarse a aumentar la cobertura en secundaria, mejorar la calidad y diversificar las ofertas de formación, en especial para los sectores que tienen rezagos educativos o necesitan desarrollar nuevas competencias laborales (Saad et al., 2008). En esta situación se encuentran Costa Rica, Panamá y, en alguna medida, El Salvador.

En Centroamérica los países más avanzados en su transición demográfica son a la vez los que tienen mayores coberturas y viceversa. Esto constituye una buena oportunidad para reducir las brechas intrarregionales, ya que las naciones más rezagadas son las que tienen más tiempo para adoptar las decisiones que les permitan mejorar.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estimó el ritmo de crecimiento que deberían tener los países para alcanzar, en el año en que finaliza su bono demográfico, la universalización de las coberturas educativas y el nivel actual de la OCDE. Si bien ambas aspiraciones son ambiciosas, permiten dimensionar la magnitud del

esfuerzo necesario para que cada país aproveche esta oportunidad histórica.

Los resultados muestran que, en preescolar, la cobertura promedio en la región deberá tener un aumento de 1,5 puntos porcentuales al año para ubicarse en el nivel actual de la OCDE y 2,7 para la universalización. Los mayores retos los enfrentarán Costa Rica, Belice y Panamá, debido principalmente al corto tiempo que resta para que concluya el bono demográfico (cuadro 8.16).

En tercer ciclo la cobertura regional deberá incrementarse entre 1 y 1,5 puntos porcentuales al año para alcanzar los estándares de referencia en este análisis. Los esfuerzos más intensos tendrán que hacerlos Panamá y Honduras.

Por último, el gran desafío está en la educación media. A nivel regional el aumento necesario es de alrededor de tres puntos anuales. El mayor esfuerzo deberá darse en Panamá, para lograr un crecimiento cercano a diez puntos porcentuales al año, en virtud de la baja cobertura que tiene el país en ese nivel y el poco tiempo que resta para que finalice su bono demográfico. Le siguen Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, cuyas coberturas tendrán que elevarse a un ritmo levemente superior a tres puntos anuales, ya sea para equipararse a los países de la OCDE o para lograr la universalización.

Logro educativo en la población joven

Los avances recientes en las tasas de cobertura se ven reflejados en el logro educativo de la población joven. A este respecto se encontró que está pendiente la universalización de la primaria y persisten grandes rezagos en secundaria.

Importantes diferencias promedio entre países

El análisis del logro educativo en Centroamérica se realizó mediante el estudio de la población de 15 a 19 años que ha completado la primaria y de la población de 20 a 24 años que ha completado la secundaria. En el caso de la educación primaria, si bien, como se analizó en una sección previa, la región se encuentra cerca de la universalización, existen diferencias que permiten dividir a los países en tres grupos: por un lado están Costa Rica y Panamá, donde menos del 5% de las personas que en 2014 tenían entre 15 y 19 años no logró terminar la primaria; en segundo lugar están El Salvador y Honduras, con alrededor de un 15%, y en último lugar se ubican Guatemala y Nicaragua, con casi un 25% (gráfico 8.11).

La situación es más preocupante en la educación secundaria, donde la región está todavía lejos de la universalización.

CUADRO 8.16

CENTROAMÉRICA

Aumento anual de cobertura necesario para alcanzar estándares internacionales^{a/} en el año final del bono demográfico, por país.

País/Región	Fin del bono demográfico	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
		OCDE	Universalización	OCDE	Universalización	OCDE	Universalización
Belice	2035	1,7	2,5	0,5	0,1	1,8	1,8
Costa Rica	2020	1,3	4,8	1,1	0,0	3,6	3,9
El Salvador	2030	1,0	2,1	0,9	0,5	3,3	3,4
Guatemala	2050	0,5	1,0	1,1	0,9	1,7	1,8
Honduras	2035	2,4	3,3	2,0	1,7	2,7	2,8
Nicaragua	2035	1,2	2,1	1,2	0,9	3,1	3,2
Panamá	2020	3,0	6,5	3,5	2,2	9,6	9,9
Centroamérica	2030	1,5	2,7	1,4	1,0	3,1	3,2

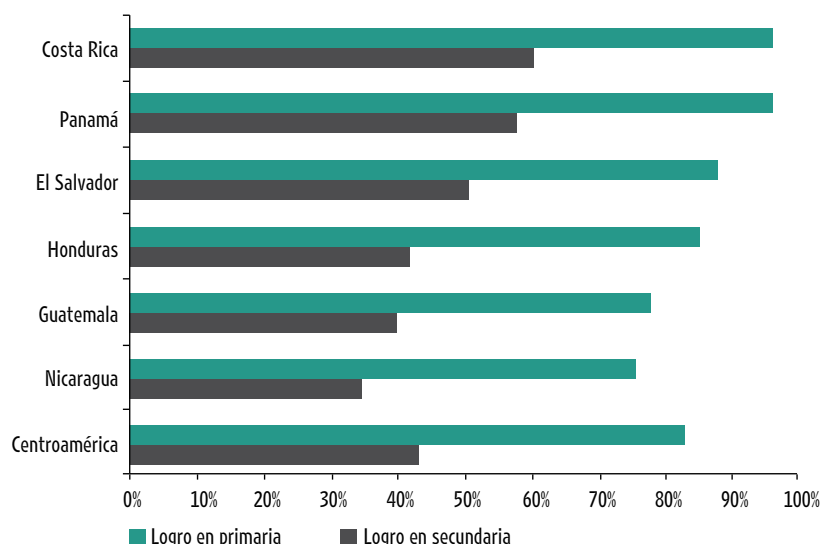
a/ El estándar de la OCDE se define en función de su cobertura en 2014. Universalización significa 100% de cobertura.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países y estimaciones de población de Celade-Cepal.

GRÁFICO 8.11

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de la población de 15 a 19 años con primaria completa y de 20 a 24 con secundaria completa. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los institutos de Estadística de cada país.

- Los que solo estudian, que se considera la situación ideal. Si las y los jóvenes de este grupo asisten al grado que corresponde a su edad y reciben una educación de buena calidad, es muy probable que en el futuro tengan mayores y mejores oportunidades de inserción laboral.

- Los que estudian y trabajan, que experimentan simultáneamente la inclusión educativa y la laboral. Sin embargo, el trabajo en la adolescencia, aunque implica nuevas interacciones con el mundo adulto, lejos de ofrecer recursos para el ejercicio y fortalecimiento de la ciudadanía, opera como un obstáculo que interfiere en la trayectoria educativa. Por ello puede decirse que este grupo es vulnerable, pues, en caso de que las necesidades económicas de su grupo familiar se tornen críticas, privarán sobre el proceso educativo.

- Los que solo trabajan, y que por lo general lo hacen en empleos precarios y mal remunerados. Tienen inserción laboral pero están fuera del sistema educativo a edades relativamente tempranas.

- Los que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Este grupo representa la situación más extrema de “desempoderamiento”, en la que se combinan la exclusión educativa y la laboral. La condición de estos jóvenes implica un severo bloqueo de sus posibilidades futuras de empleo y desarrollo personal.

Hacia 2014 Centroamérica contaba con 9,3 millones de jóvenes de 15 a 24 años, lo que representa cerca del 20% de la población total de la región. De este grupo, la mayor proporción –un 36%, equivalente a unos 3,4 millones de personas– se ubica en el grupo de los que solo trabajan, una condición que, si bien les permite obtener un ingreso, por su falta de experiencia y bajo nivel educativo suele implicar una inserción laboral precaria (Mazzei et al., 2015).

En segundo lugar está el grupo que solo estudia, un 29%, que representa 2,7

Costa Rica y Panamá –las naciones más exitosas en la cobertura– tan solo han logrado que el 60% y el 58% de sus jóvenes de entre 20 y 24 años completen este nivel. Les sigue El Salvador con 50% y quedan mucho más rezagados Honduras con 42%, Guatemala con 40% y Nicaragua con apenas un 34%. En términos regionales –y dado el mayor peso de los países con menor logro educativo– el resultado es que casi un 60% de la población del grupo etario mencionado no ha concluido la secundaria y, por tanto, no ha adquirido la escolaridad básica para enfrentar los retos del empleo y la producción en la Centroamérica del siglo XXI.

Exclusión educativa afecta a mayoría de jóvenes de 15 a 24 años

Hoy en día, altas proporciones de jóvenes centroamericanos están excluidos del sistema educativo, lo que redundará en una perversa inserción laboral, pues es sabido que una baja escolaridad está asociada a puestos poco productivos y mal remunerados. Revertir esta situación constituye, sin duda, el dilema estratégico más importante –y urgente– que

enfrenta la región. El grupo de entre 15 y 24 años resulta de especial importancia para el desarrollo presente y futuro, ya que sus miembros se encuentran entre la etapa final del proceso de formación y la incorporación en el mundo del trabajo.

La exclusión social es la más extrema de las desigualdades sociales (Pérez y Mora, 2006). La persistencia de la miseria en Centroamérica, incluso en períodos de auge económico, es un reflejo de sociedades construidas sobre la base de relaciones de poder diferenciadas y profundamente asimétricas, las cuales se manifiestan en situaciones de inclusión o exclusión que varían según las características de los diversos grupos. Para la población joven resultan muy importantes las dinámicas asociadas al binomio educación-trabajo.

Tipología de la inclusión y la exclusión educativas

Según su condición de actividad, la población joven puede dividirse en cuatro categorías, que ayudan a entender las dinámicas y trayectorias posibles de inclusión/exclusión en el sistema educativo y el mercado laboral. Esas categorías son:

millones de personas. El tercer grupo lo componen quienes están excluidos tanto del sistema educativo como del mercado laboral; en esa situación está un 23%, es decir, 2,1 millones de jóvenes centroamericanos. Esta proporción es mayor al promedio de América Latina (19%; De Hoyos et al., 2016).

Finalmente, el grupo que estudia y trabaja representa el 12%, alrededor de 1,1 millones de personas. Si se consideran en conjunto los que no estudian ni trabajan y aquellos que solo trabajan se obtiene que 5,4 millones de jóvenes sufre alguna forma de exclusión educativa, lo que representa el 60% del total de jóvenes de la región.

Desde esta perspectiva, existen tres grupos de países. El primero está conformado por Costa Rica y Panamá, donde más de la mitad de los jóvenes tiene algún nivel de inclusión educativa: el 61% y el 52%, en cada caso; el segundo lo constituyen El Salvador y Nicaragua, donde más de la mitad de esta población está fuera del sistema educativo (56% y 57%), y el tercer grupo lo integran Guatemala y Honduras, donde se registran los mayores niveles de exclusión social de jóvenes en la región, 65% y 66%, respectivamente. En estos dos países, los muchachos y muchachas que solo estudian representan apenas cerca del 25%. La situación más grave es la de Honduras, donde un 27% es “nini” (gráfico 8.12).

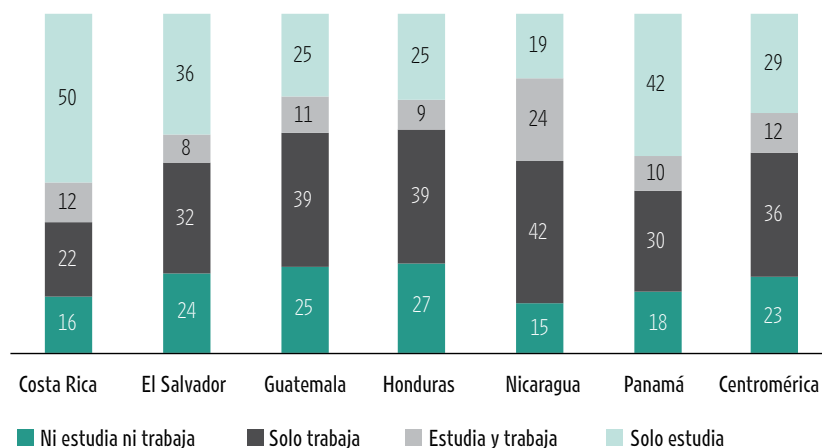
El caso de Nicaragua debe destacarse: pese a que, junto con Costa Rica, tiene la menor proporción de jóvenes “ninis” (14,8%), a nivel regional es, junto con Guatemala, el país con menor inclusión educativa plena (los jóvenes que solo estudian son apenas el 18,9%). Además, tiene el mayor porcentaje de jóvenes que abandonaron el sistema educativo y optaron por solo trabajar (41,8%).

La evolución de Centroamérica en los últimos quince años ciertamente muestra una mayor inclusión educativa en todos los países, con excepción de Nicaragua, pero el avance es insuficiente y desigual.

La proporción de jóvenes inscritos en el sistema educativo –ya sea a tiempo completo o trabajando al mismo tiempo– pasó de 34% a 41%, una evolución positiva pero lenta, que está aún muy lejos de las aspiraciones plasmadas en

GRÁFICO 8.12
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años. CIRCA 2014
(porcentajes)



Fuente: Mazzei et al., 2015, a partir de procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

los compromisos internacionales que han firmado los países del Istmo. Todavía el 60% de las y los jóvenes de la región se encuentra completamente excluido del sistema educativo. Costa Rica registra el mayor porcentaje de población incluida en el sistema educativo (62%), así como el mayor incremento en este indicador.

Llama la atención el caso de Nicaragua, donde el descenso de la población “nini” no ha implicado una mayor inclusión educativa plena, como en el resto del Istmo, sino una mayor inserción laboral, la cual, como se señaló anteriormente, suele ser precaria y mal remunerada. En este país, la proporción de jóvenes que solo estudian decreció más de veinte puntos porcentuales, de 42% a 19% en el período 2001-2012 (Mazzei et al., 2015).

Tal como se observó en el caso de las coberturas, los mayores progresos en la inclusión educativa se han dado en los países que de antemano registraban menor exclusión, mientras que en los países más excluyentes, que, además son los que cuentan con más población joven, los avances han sido lentos. Las diferencias en la edad y el nivel en que los estudiantes abandonan el sistema son analizadas en otro estudio reciente del Banco Mundial (Adelman y Székely,

2016b), el cual señala que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador las tasas más altas de deserción se producen entre los 12 y los 15 años de edad, en tanto que en Costa Rica ello sucede en la transición del tercer ciclo a la educación media (de los grados octavo y noveno al décimo y siguientes) y en Panamá en la enseñanza media.

Mayoría de excluidos son mujeres que se dedican a labores domésticas, así como hombres desempleados

Para comprender adecuadamente el fenómeno de la población joven que no estudia ni trabaja, es importante tener en cuenta que se trata de un grupo heterogéneo. En Centroamérica la temática de los “ninis” ha adquirido relevancia en las dos últimas décadas, pero se ha tendido a estigmatizarlos, asociándolos con las “maras” o pandillas delictivas y, por tanto, considerándolos un peligro para la seguridad pública.

La información de las encuestas de los institutos de Estadística de cada país muestra un panorama distinto. Confirma que la mayoría de los integrantes de este grupo (90%) son mujeres que realizan labores domésticas y viven en zonas rurales (sobre todo en

Honduras y Guatemala). Ellas representan entre el 51,7% (Costa Rica) y el 84,6% (Guatemala) del total de jóvenes “ninis” (cuadro 8.17). En rigor, no deberían calificarse como “ninis”, ya que están dedicadas al trabajo en el hogar y, por tanto, es un error decir que “ni estudian, ni trabajan”: sí trabajan, pero no tienen un reconocimiento social ni monetario por ello (Mazzei et al., 2015).

El segundo grupo de “ninis” son los desempleados. En esta condición están el 8,1% de los jóvenes guatemaltecos y el 33,2% de los costarricenses. En contraste con el primer grupo, en este caso la distribución por género es más equitativa y en algunos países se concentra en los hombres (68% en El Salvador y 54% en Guatemala). Además, en todo el Istmo entre el 60% y el 80% de quienes están en esta situación reside en zonas urbanas.

Finalmente está el 17% de los “ninis” que no se ocupan de tareas domésticas, ni tampoco buscan empleo. De estos sí puede decirse con propiedad que “ni estudian ni trabajan”. Además, según la información disponible, muchos de ellos no tienen interés en hacerlo.

En todos los países, salvo en Panamá y El Salvador, la mayoría de las y los “ninis”, y en menor medida los que solo trabajan, no completaron la educación básica, es decir, tienen menos de nueve años de escolaridad. Las proporciones oscilan entre 54% y 73% en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El Salvador registra una cifra intermedia (entre 42% y 45%) y es menor en Panamá (entre 32% y 41%). Esta situación confirma que quienes se insertan en el mercado laboral a temprana edad (de 15 a 24 años) tienen un bajo nivel educativo, lo que generalmente implica que tendrán empleos de baja calificación y remuneración.

Factores asociados a la exclusión educativa

De las cuatro condiciones de actividad que puede tener la población joven, dos se asocian a la exclusión social: los que no estudian ni trabajan y los que solo trabajan. Estas dinámicas suponen realidades muy distintas y, por ende, requieren respuestas diferenciadas. Para ahondar en este tema se consideraron ocho factores que podrían determinar la exclusión social de los jóvenes, a saber:

- el sexo (hombre o mujer),
- el grupo de edad, diferenciando entre las edades de formación básica (15 a 18 años) y las edades de tránsito hacia la inserción laboral (19 a 24 años),
- el estado civil, ya sea que la persona se encuentre “unida” (casada o en unión libre) o separada,
- la zona de residencia (rural o urbana),
- la jefatura del hogar (masculina o femenina),
- el vivir en un hogar monoparental,
- la recepción de remesas en el hogar y
- el clima educativo del hogar.

Como se puede notar, estos ocho factores son de dos tipos: los tres primeros se asocian a características del individuo y los cinco restantes a su contexto. Todos ellos se analizaron de forma dicotómica, según la presencia o no de la condición de interés (Mazzei et al., 2015).

CUADRO 8.17

CENTROAMÉRICA

Estructura de la población que no estudia ni trabaja, según condición de actividad y razón para no estudiar. CIRCA 2014^{a/} (porcentajes)

Condición de actividad/Razón para no estudiar	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nini que realiza labores domésticas	51,7	64,3	84,6	75,8	65,6	57,9
Labores domésticas/Labores domésticas	20,3	30,1	35,5	23,9	30,4	
Labores domésticas/Sin interés de estudiar	11,1	16,8	20,1	17,5	19,2	
Labores domésticas/Sin recursos económicos	6,9	11,3	20,1	24,4	12,0	
Labores domésticas/Otros	13,3	6,1	8,9	9,9	4,0	
Nini que busca empleo	33,2	21,8	8,1	17,2	24,2	25,4
Desocupados/Sin recursos económicos	9,4	5,3	3,4	3,5	7,4	
Desocupados/Sin interés de estudiar	10,3	9,7	1,1	8,9	8,0	
Desocupados/Otros	13,5	6,8	3,5	4,7	8,8	
Nini por otros motivos	15,1	13,9	7,3	7,0	10,2	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Los datos de Guatemala corresponden al año 2006. En el caso de Panamá, la información sobre las razones para no estudiar está disponible solo para las personas de 15 a 18 años, por lo que no se pudo incluir en el análisis. En el caso de Nicaragua el último dato corresponde a 2012 y en El Salvador y Honduras a 2013. En los demás países la información corresponde al año 2014.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en el procesamiento de las encuestas de hogares, de ingresos y de condiciones de vida de los países.

El análisis permitió identificar cuatro de los factores considerados como principales determinantes de la exclusión social juvenil: la unión o estado civil, la edad, la zona de residencia y la pertenencia a un hogar con jefatura femenina.

El modelo se analizó con la técnica llamada regresión logística binaria, que se utiliza para encontrar la relación entre una variable dependiente con dos categorías (en este caso, excluido/no excluido) y múltiples factores explicativos. Se hizo una regresión para cada uno de los seis países para los que se dispuso de información y una integrada a nivel regional. El análisis de los resultados evidencia que el modelo es apto para la aplicación de esta técnica. La varianza explicada es de 32% a 45% (R cuadrado de Nagelkerke) y el porcentaje de clasificación correcta es de 73% a 77% (cuanto más cercano a 100%, las variables explican mejor la característica modelada). Se considera que el modelo alcanza una precisión aceptable, dada la naturaleza del estudio. Por su parte, el Exp (B) es un coeficiente que mide el ries-

go de presentar la condición estudiada en función de las variables independientes (cuadro 8.18).

A nivel regional, el principal factor asociado a la exclusión es el hecho de estar “unido” (casado o en unión libre). Entre las y los jóvenes que se encuentran en esta situación, el riesgo de estar en alguna de las dos condiciones de exclusión antes mencionadas (los que no estudian ni trabajan y los que solo trabajan) es siete veces mayor que el de los solteros. Para ambos géneros, formar una familia supone responsabilidades económicas y sociales que redefinen la totalidad de los comportamientos. Generar ingresos y estabilidad para sostener el hogar es la primera prioridad, y la posibilidad de seguir estudiando pasa a segundo plano. Además, la unión tiene implicaciones diferenciadas según sexo: para los hombres suele estar asociada a la inserción laboral y para las mujeres a la maternidad a edades tempranas y el trabajo doméstico. Tal como se analiza en el capítulo 2 de este Informe, en el contexto lati-

noamericano Centroamérica tiene tasas elevadas de embarazo adolescente, lo que además de conllevar riesgos para la salud y los proyectos de vida de las jóvenes, podría estar vinculado a situaciones de abuso. Tener hijos transforma: de ser dependientes y protegidos por las personas adultas de su familia, las y los jóvenes pasan a ser independientes y responsables de sus propios hogares.

El segundo factor determinante con mayor incidencia en la exclusión es la edad, es decir, el paso de la etapa de formación básica a la de incorporación en el mundo del trabajo. Para los jóvenes de entre 19 y 24 años el riesgo relativo de ser excluido aumenta 3,3 veces con respecto a los de 15 a 18 años. Esto plantea la necesidad de diseñar políticas focalizadas en el primer grupo, a fin de que adquieran la calificación mínima para lograr una buena inserción laboral.

En orden de importancia, el tercer factor determinante es vivir en la zona rural, que a nivel regional aumenta 1,5 veces la probabilidad de ser excluido.

CUADRO 8.18

CENTROAMÉRICA

Modelo de regresión^{a/} del binomio joven excluido/no excluido, por país. CIRCA 2012

Factor explicativo	Regional		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)
Sexo (mujer)	0,0	0,80	0,0	0,58	0,0	1,08	0,0	1,08	0,0	0,66	0,0	0,59	0,0	0,49
Grupo de 19 a 24 años	0,0	4,44	0,0	3,72	0,0	7,57	0,0	4,87	0,0	3,85	0,0	3,47	0,0	5,84
Zona (rural)	0,0	2,05	0,0	1,30	0,0	2,16	0,0	2,09	0,0	2,82	0,0	1,89	0,0	1,33
Estado civil (unido)	0,0	8,25	0,0	7,89	0,0	14,16	0,0	7,89	0,0	7,76	0,0	6,89	0,0	9,39
Con jefatura femenina	0,0	1,96	0,0	1,55	0,0	5,09	0,9	1,00	0,0	2,85	0,0	3,00	0,0	1,96
Hogar monoparental	0,0	0,97	0,0	0,90	0,0	0,91	0,0	1,15	0,0	0,88	0,0	1,01	0,0	1,07
Hogar con remesas	0,0	0,83			0,0	0,81	0,0	0,63	0,0	0,85	0,0	0,80		
Clima educativo bajo ^{b/}	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Clima educativo medio ^{b/}	0,0	0,47	0,0	0,47	0,0	0,59	0,0	0,45	0,0	0,46	0,0	0,49	0,0	0,77
Clima educativo alto ^{b/}	0,0	0,18	0,0	0,16	0,0	0,22	0,0	0,21	0,0	0,16	0,0	0,23	0,0	0,28
R ² de Nagelkerke/														
% clasificación correcta	0,37	75%	0,32	73%	0,45	77%	0,37	75%	0,37	76%	0,35	74%	0,42	75%

a/ Los estadísticos del modelo de regresión son: i) la significancia estadística (Sig), que cuando arroja valores menores a 0,05 indica que el factor presenta una influencia de magnitud estadísticamente significativa en la variable dependiente, y ii) la estimación de las razones de ventaja (Exp(B)) que evidencia la “ventaja” o propensión de pertenecer a la categoría de interés en la variable dependiente (joven excluido en este caso) en función del cambio en cada factor.

b/ Promedio de años de educación formal del hogar. El clima bajo corresponde a seis años o menos de educación, el medio va de seis a doce años y el alto es de doce años o más.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

El cuarto y último factor determinante es la pertenencia a un hogar con jefatura femenina: las y los jóvenes centroamericanos que se encuentran en esta condición tienen el doble del riesgo de ser excluidos (Mazzei et al., 2015).

En el presente análisis también se indagó acerca de los factores asociados a la condición de los jóvenes que no estudian ni trabajan, dado que esta categoría representa la dependencia y el “desempoderamiento” más extremos. Los resultados muestran que el modelo se ajusta de modo similar o incluso levemente mejor que el anterior para la aplicación de la técnica, con una varianza explicada de 27% a 41% y un porcentaje de clasificación correcta de 69% a 77% (cuadro 8.19).

El principal factor que diferencia a los “ninis” del resto de jóvenes excluidos, es decir, de los que solo trabajan, es el sexo. Esto significa que las mujeres tienden a ser “ninis” y los hombres a “solo trabajar” (gráfico 8.13) y además confirma que hay distintas categorías a lo interno del grupo, con perfiles y necesidades de atención particulares.

A nivel de países, los resultados del modelo evidenciaron algunas diferencias que deben tenerse en cuenta al formular conclusiones de alcance nacional⁵. Sin embargo, en términos generales, los factores determinantes de la exclusión tienden a ser los mismos. Por lo tanto, es correcto, además de urgente, asumir un enfoque de políticas regionales para combatir el problema.

Otro asunto analizado fueron las condiciones socioeconómicas en que viven los jóvenes de las cuatro categorías de inclusión/exclusión. En el caso de los “ninis” el procesamiento de las encuestas de hogares mostró que, si bien cerca de la mitad está en los quintiles de menores ingresos (1 y 2), hay población “nini” en todos los estratos, incluso en los más altos, pero ciertamente la proporción disminuye conforme aumenta el ingreso.

Por su parte, los jóvenes que solo trabajan se distribuyen en proporciones similares independientemente del ingreso de sus hogares, excepto en Costa Rica, donde tienen una participación menor en el quintil más pobre (gráfico 8.14). En todos los países los porcentajes de

jóvenes con inclusión educativa (que solo estudian o que estudian y trabajan) tienden a aumentar conforme sube el ingreso familiar. Esto se explica en buena medida por el nivel educativo de los hogares, pues en aquellos donde el jefe, jefa o cónyuge tiene secundaria completa o más, la proporción de jóvenes que solo estudian aumenta entre veinticinco y treinta puntos porcentuales con respecto a los que viven en un clima educativo bajo (jefe o jefa con primaria incompleta o menos).

Historias de vida: una aproximación cualitativa a la exclusión educativa

La exclusión social es el resultado de un proceso en el que interactúan diversos factores y situaciones de la vida de las personas y las sociedades. Para conocer y comprender esa complejidad, se entrevistó a veinticinco jóvenes de entre 16 y 24 años (cuatro o cinco por país) que cumplieran con el perfil obtenido mediante el procesamiento y análisis de información cuantitativa. Además de preguntarles acerca de las razones por las que abandonaron las aulas y a qué se dedican, se indagó sobre las características del

CUADRO 8.19

CENTROAMÉRICA

Modelo de regresión para definir el tipo de exclusión solo trabaja/ni estudia ni trabaja, por país. 2012

Factor explicativo	Regional		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Sexo (mujer)	0,0	5,42	0,0	3,21	0,0	3,62	0,0	7,78	0,0	8,26	0,0	4,80	0,0	3,19
Grupo de 19 a 24 años	0,0	0,58	0,0	0,29	0,0	0,62	0,0	0,63	0,0	0,49	0,0	0,63	0,0	0,47
Zona (rural)	0,0	0,96	0,0	1,10	0,1	0,99	0,0	0,89	0,0	0,96	0,0	0,87	0,0	0,70
Estado civil (unido)	0,0	0,31	0,0	0,24	0,0	0,29	0,0	0,19	0,0	0,43	0,0	0,57	0,0	0,24
Con jefatura femenina	0,0	0,52	0,0	0,48	0,0	0,51	0,0	0,60	0,0	0,51	0,0	0,58	0,0	0,61
Hogar monoparental	0,0	1,08	0,1	0,98	0,0	0,98	0,7	1,00	0,0	1,04	0,0	1,05	0,0	0,92
Hogar con remesas	0,0	1,44			0,0	1,55	0,0	1,34	0,0	1,41	0,7	1,00		
Clima educativo bajo ^{b/}	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Clima educativo medio ^{b/}	0,0	1,36	0,0	1,02	0,0	1,09	0,0	1,20	0,0	1,23	0,0	1,22	0,0	0,91
Clima educativo alto ^{b/}	0,0	1,17	0,0	0,82	0,0	1,06	0,0	0,83	0,0	0,95	0,0	1,55	0,0	0,71
R ² de Nagelkerke / % clasificación correcta	0,34	74%	0,28	69%	0,28	71%	0,41	77%	0,41	77%	0,27	73%	0,31	72%

a/ Los estadísticos del modelo de regresión son: i) la significancia estadística (Sig), que cuando arroja valores menores a 0,05 indica que el factor presenta una influencia de magnitud estadísticamente significativa en la variable dependiente, y ii) la estimación de las razones de ventaja (Exp(B)) que evidencia la “ventaja” o propensión de pertenecer a la categoría de interés en la variable dependiente (joven excluido en este caso) en función del cambio en cada factor.

b/ Promedio de años de educación formal del hogar. El clima bajo corresponde a seis años o menos de educación, el medio va de seis a doce años y el alto es de doce años o más.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

lugar donde viven y sus redes de apoyo, para intentar construir historias de vida. Del total de entrevistados, catorce fueron mujeres, once residían en el área rural, nueve tenían entre 16 y 19 años y los dieciséis restantes entre 20 y 24. En cuanto a su nivel educativo, quince jóvenes no pasaron del noveno grado y tan solo ocho no concluyeron la primaria (Dary, 2015). A continuación se sintetizan los hallazgos de la investigación.

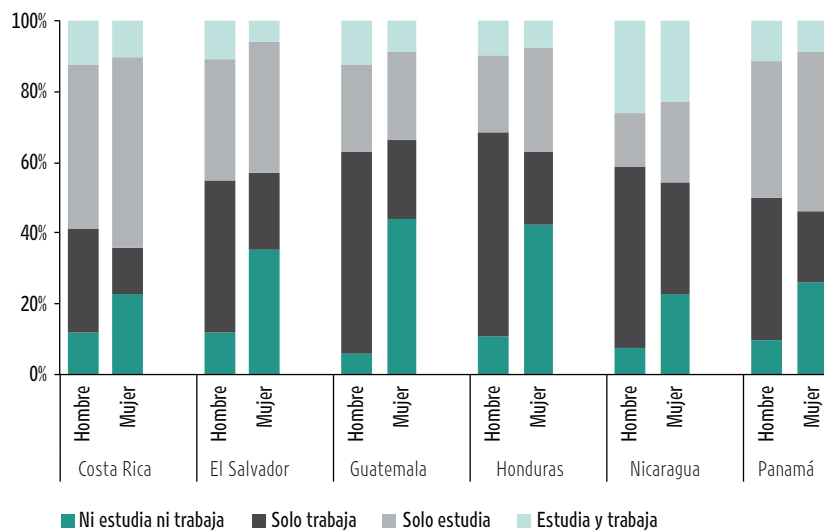
Varios jóvenes provienen de hogares desintegrados por divorcios, migración, alcoholismo y otros problemas intrafamiliares. La depresión y la violencia también aparecen como factores que generan problemas en el hogar o su descomposición. Los jóvenes pertenecen mayoritariamente a familias monoparentales (viven con solo uno de los padres) o extensas (tíos, primos, sobrinos, abuelos). Algunos son hijos de padres que migraron a Estados Unidos cuando ellos eran niños, por lo que no tuvieron oportunidad de platicar con estos acerca de su trayectoria educativa. En varias entrevistas se mencionó que la migración interna afectó el rendimiento académico, debido a los constantes cambios de residencia y de escuela.

Dado que la mayoría de las personas entrevistadas pertenece a hogares monoparentales con jefatura femenina o está a cargo de otros parientes, el apoyo que recibe para cumplir con las tareas y otras obligaciones académicas es escaso o nulo. Varios jóvenes señalaron que sus padres o encargados no se involucran demasiado en su educación. Otros comentaron que pertenecen a hogares numerosos y han tenido carencias que les dificultan o impiden asistir a la escuela (falta de cuadernos, alimentación, dinero para transporte, uniforme o zapatos), lo que evidencia su condición de pobreza. Una de las estrategias que usan los hogares pobres y numerosos, como los de algunos de los entrevistados, es que el primogénito o los hijos mayores estudian solo unos grados y luego son retirados de las aulas por los padres, para que ayuden en las tareas agrícolas y domésticas y para dar oportunidad a que los hermanos menores también vayan a los centros educativos y reciban la merienda o refrigerio escolar.

Llama la atención que varios jóvenes no pudieron responder la pregunta

GRÁFICO 8.13
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes, por sexo, según país.
CIRCA 2014^{a/}

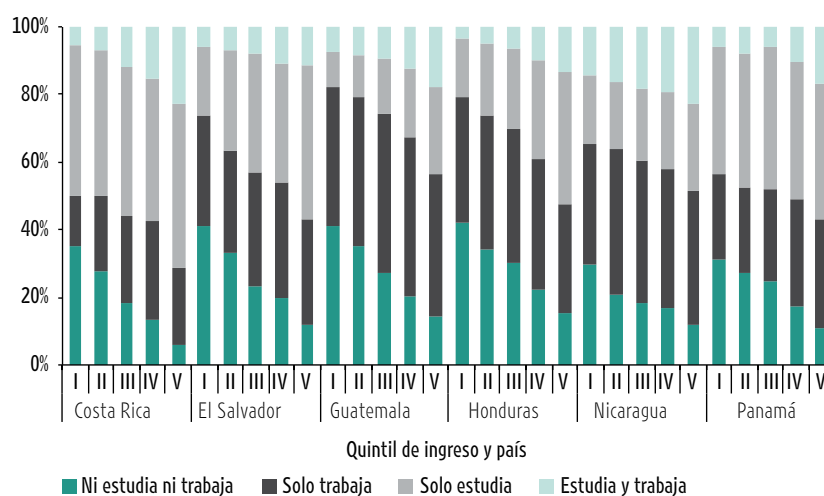


a/ Para Nicaragua los datos son de 2012 y para El Salvador y Honduras de 2013.

Fuente: Mazzei et al., 2015 con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 8.14
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes, por quintil de ingreso del hogar. CIRCA 2012^{a/}



a/ Para Guatemala los datos son de 2006, para Nicaragua de 2010 y para Panamá de 2011.

Fuente: Mazzei et al., 2015 con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

sobre el grado educativo de sus padres. Salvo algunas excepciones, la mayoría indicó que sus progenitores tienen una escolaridad inferior a la que ellos alcanzaron. Algunos jóvenes se criaron con sus abuelos, quienes eran analfabetos o cuando mucho cursaron los primeros tres grados de primaria. De los veinticinco entrevistados, solo una persona reportó que su madre es universitaria y otra que tiene un hermano con formación a ese nivel (Dary, 2015).

La baja escolaridad de los padres y encargados podría incidir no solo en su disposición y capacidad para apoyar a los jóvenes en sus tareas académicas, sino en la motivación y estímulo para que sigan estudiando. La mayoría de los entrevistados indicó que sus padres, tíos o abuelos se disgustaron con ellos por haber abandonado las aulas, pero el enojo no duró más de un año. Inicialmente insistieron en que continuaran, pero después de un tiempo (alrededor de un año) dejaron de hacerlo.

La pobreza, el embarazo adolescente (maternidad temprana) y las uniones libres prematuras se señalan como los principales motivos de abandono escolar. Trece de los veinticinco entrevistados tienen uno o dos hijos, y una joven tiene tres. En al menos un caso por país se identificó que, aunque los jóvenes viven con sus parejas, no se han independizado realmente, pues sus padres les envían remesas desde Estados Unidos o reciben apoyo de un tío que les presta la casa, o una abuela u otro pariente que les ayuda con la comida. Varios señalaron que las condiciones económicas generadas por la llegada de un nuevo miembro al hogar, así como el aumento de las tareas domésticas (atender al niño, a la pareja y el aseo), los compelieron a quedarse en la casa y dejar atrás los estudios, pues no cuentan con recursos para contratar a alguien que realice esos quehaceres. Otra razón asociada al embarazo adolescente es que las jóvenes se avergüenzan o encuentran difícil adaptarse a la escuela en su estado, ya sea por los chismes de sus compañeros y compañeras, o porque deben seguir vistiendo el uniforme. Además, no en todos los casos la dirección del centro educativo las acepta si están embarazadas.

Las relaciones conflictivas entre

estudiantes, y entre estos y los profesores, contribuyen a la deserción escolar (Dary, 2015). Aunque no son la principal razón del abandono, en las entrevistas quedó claro que afectan mucho el bienestar emocional y el rendimiento académico. Se trata de varios fenómenos: desde peleas entre compañeros, tanto dentro como fuera del centro educativo, hasta actitudes negativas y discriminatorias de los docentes hacia los alumnos. Por ejemplo, una joven indicó que un grupo de niños la esperaba en el camino de la casa a la escuela para pegarle y otros mencionaron que hay maestros que tienen preferencia por unos estudiantes, en detrimento de otros. La situación de pobreza de algunos jóvenes hace que sean víctimas de burlas debido a que carecen de cuadernos, llevan ropa vieja y no tienen zapatos.

Una razón, quizás indirecta, que no invita a los estudiantes a quedarse en la escuela son las malas condiciones de infraestructura y mobiliario o el hacinamiento en las aulas. La mitad de los entrevistados expresó quejas relacionadas con estos factores. Por ejemplo, indicaron que hay que llegar muy temprano para conseguir un puesto, asiento o escritorio, los baños son pocos, carecen de agua y son malolientes (Dary, 2015). Además, la sobrepoblación estudiantil supera la capacidad de los maestros para atender adecuadamente a los alumnos, dedicándoles el tiempo que cada uno necesita para resolver sus dudas. Por el lado positivo, varios jóvenes destacaron el aspecto lúdico y recreativo como lo que más les gustó o atrajo de su paso por las instituciones educativas.

En algunos casos, los planes futuros para seguir estudiando y terminar una carrera dependen de muchos factores, por ejemplo contar con recursos económicos y con una persona que cuide a los niños, o esperar a que estos se hagan mayores. Otros factores que impiden regresar a la escuela son subjetivos, en particular la vergüenza por la extraedad, es decir, cursar grados con alumnos dos, tres y hasta cuatro años menores.

El retorno al sistema educativo se asocia también a la posibilidad de encontrar una institución relativamente cercana al lugar de residencia, y que además ofrez-

ca condiciones de seguridad personal, sobre todo si se trata de estudiar de noche. Algunos barrios de las ciudades de San Salvador, Tegucigalpa y Guatemala no presentan esas condiciones, ya que son territorios dominados por pandillas o simplemente por delinquentes. Frente a esta situación es preferible quedarse en casa.

En general hay bajas expectativas educativo-laborales. Solo cuatro jóvenes expresaron el deseo, casi como un sueño, de llegar a ser profesionales graduados de la universidad: pediatra, especialista en temas financieros (caja), médica y abogado. Llama la atención que quienes plantearon esas aspiraciones carecen de un plan concreto para alcanzarlas, al menos en el corto o mediano plazos.

Fue interesante observar que todas las personas consultadas tienen teléfono celular, e incluso la mayoría adquirió otro para su pareja, lo que sugiere situaciones de dependencia económica, sobre todo en el caso de las mujeres. En cuanto a la tenencia de computadora, aunque dos terceras partes de los entrevistados carecen de ella, accedieron a una mientras estaban en la escuela y actualmente visitan los cafés internet (*cyber cafés*) de su barrio o colonia. De manera predominante usan la tecnología con fines lúdicos y de esparcimiento ("bajar" películas y música, comunicarse con amigos por Facebook) y muy poco para obtener información científica o de otra índole. Tampoco la perciben como un medio para continuar su educación, capacitarse o buscar oportunidades laborales. Sin embargo, los residentes en zonas urbanas sí conocen los principales programas, en especial de Microsoft Office y recursos multimedia en celulares de última generación. Es importante indicar que existe una diferencia notable en el acceso y uso de computadoras entre jóvenes urbanos y rurales; estos últimos apenas se acercaron a un aparato durante su paso por el sistema educativo y no fuera de él. Además, se detectó que este grupo pasa muchas horas frente al televisor y varios dijeron abiertamente que "les encanta ver la tele" (Dary, 2015).

En términos discursivos, varios jóvenes reconocen que es importante estudiar y llegar hasta el nivel más alto posible y esto lo relacionan con el logro de una

mejor calidad de vida. Algunos indicaron que, en la actualidad, las personas que solo terminaron el sexto grado no consiguen trabajo y que ello es difícil incluso para los que tienen secundaria. Para conocer más acerca de la relevancia que los jóvenes dan a la educación formal, se les preguntó si darían a sus hijos e hijas la oportunidad de estudiar y hasta qué grado. Todos, tanto mujeres como hombres, respondieron afirmativamente y que querrían que sus hijos alcancen el grado más alto posible.

Resultados de Terce alertan sobre baja calidad de la educación

La calidad de la educación es un concepto muy amplio, que tiene que ver con la capacidad de un sistema educativo para formar a sus estudiantes para la vida y la convivencia. No obstante, la escasez de datos actualizados y comparables hizo que, para los efectos del presente Informe, el análisis sobre el tema se limitara a los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce), realizado en el año 2013 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) de la Unesco. En él participaron quince países de América Latina y todos los centroamericanos, excepto Belice y El Salvador (Treviño et al., 2015).

De acuerdo con el informe de resultados del Terce, esta evaluación busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el nivel del desempeño escolar general de los alumnos de primaria en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias Naturales?
- ¿Cuál es la relación entre el desempeño escolar y otras variables (factores asociados), vinculadas a los estudiantes y a sus familias, a los docentes y las salas de clase y a las escuelas y su gestión?

Se recurrió a dos instrumentos: pruebas de evaluación de aprendizaje a alumnos de tercer y sexto grados de primaria y la aplicación de cuestionarios de contexto a estudiantes, familias, maestros y directores. Es importante indicar que las pruebas de Ciencias Naturales solo se realizaron en sexto grado.

Alumnos de tercer grado son los más rezagados en comprensión de lectura

Las pruebas de lectura aplicadas en tercer y sexto grados incluyen los dominios de comprensión de textos y de conceptos básicos de Lengua y Literatura. La prueba está diseñada para examinar tres tipos de comprensión: la literal, la inferencial y la crítica. En comprensión literal se evalúa si el estudiante es capaz de reconocer y recordar elementos que aparezcan en forma explícita en las lecturas; identificar y localizar información en segmentos específicos de los textos y dar respuestas que utilicen expresiones que están en los textos o sean sus sinónimos. En comprensión inferencial se evalúa si el estudiante es capaz de dialogar o interactuar con el contexto, relacionando la información que se ofrece en distintas partes del texto. Esto supone las competencias de ilustrar, clasificar, resumir y sacar conclusiones lógicas a partir de información recibida. Finalmente, en comprensión crítica se evalúa si el estudiante es capaz de valorar o juzgar el punto de vista del emisor y contrastarlo con otros puntos de vista, incluyendo el propio. La destreza que se examina es la capacidad de juzgar en función de criterios (Treviño et al., 2015).

Los resultados del Terce muestran que, en tercer grado, casi la mitad de los estudiantes centroamericanos no alcanza el nivel mínimo de comprensión de lectura. Costa Rica (con 754 puntos) fue el segundo de América Latina, después de Chile, y se situó muy por encima de los demás países del Istmo, los cuales se ubicaron por debajo del promedio latinoamericano (700 puntos). Sorprende la calificación obtenida por Panamá, 670 puntos, que no solo es inferior al promedio latinoamericano, sino incluso a los puntajes de Guatemala (678) y Honduras (681). Nicaragua tuvo un desempeño menor: apenas 654 puntos.

La información disponible permite determinar el porcentaje de niños y niñas de cada país que se encuentra en los distintos niveles de desarrollo de su capacidad lectora. Costa Rica, a pesar de ser segundo en Latinoamérica, tan solo logró que un 21% de sus alumnos se ubicara en el estrato superior. En los demás países los resultados son alarmantes, ya que el nivel más alto de capacidad

lectora solo lo alcanzaron el 7% de los estudiantes de Guatemala y Honduras, el 6% de los de Panamá y menos del 4% de los de Nicaragua. La mayor proporción de estudiantes evaluados (40%) en Costa Rica se situó en el nivel III (intermedio). En Panamá, Guatemala y Honduras, alrededor del 47% quedó en el nivel más bajo, lo mismo que el 56% en Nicaragua (cuadro 8.20).

¿Qué implica que un estudiante haya alcanzado el nivel I, el más bajo, en competencia lectora? Significa que en narraciones literarias, como fábulas, textos líricos breves, cartas y afiches, no es capaz de:

- localizar y relacionar información explícita (relaciones causales), repetida literalmente o mediante sinónimos, que se encuentra en el cuerpo de un texto, que debe ser distinguida de otras informaciones cercanas;
- inferir información a partir de conexiones sugeridas por el texto (no necesariamente evidentes);
- establecer relaciones que demuestran la comprensión del sentido global del texto (por ejemplo, distinguir el tema central), a partir de información explícita reconocida y reiterada en el texto, y
- reconocer el propósito comunicativo de un texto no literario (Treviño et al., 2015).

En la prueba de lectura de sexto grado nuevamente Chile obtuvo el mejor resultado, 776 puntos, seguido por Costa Rica con 755. Los demás países de Centroamérica quedaron muy rezagados: Guatemala con 678 puntos, Panamá con 671, Honduras y Nicaragua con 662.

Al analizar la distribución de los estudiantes centroamericanos en los distintos niveles de capacidad lectora se observa cierta mejoría con respecto a los resultados de tercer grado, en el sentido de que fue menor el porcentaje de alumnos situados en el nivel más bajo. Sin embargo, la situación sigue siendo alarmante. Mientras en Chile y Costa Rica el 58% y el 50% de los estudiantes alcanzaron los niveles más altos (III y IV), las otras naciones del Istmo mantuvieron

rezagos muy significativos: el 79% de los estudiantes en Panamá, el 81% en Guatemala, el 84% en Honduras y el 85% en Nicaragua se ubicaron en los niveles más bajos (I y II; cuadro 8.20).

Los estudiantes de sexto grado cuyas competencias lectoras se ubican en los niveles I y II, al enfrentarse a narraciones literarias y poemas, cartas, notas, artículos informativos, noticias, relatos, afiches y comentarios, no son capaces de:

- localizar información explícita, repetida mediante sinónimos (parafraseada), que se encuentra en distintas partes del texto, y que es necesario discriminar de otra información relevante que compite con ella;
- interpretar figuras literarias y expresiones en lenguaje figurado;
- reconocer la función de distintos elementos y recursos de un texto;
- reconocer elementos que establecen vínculos de correferencia en el texto (sustitución por sinónimos, sintagmas o pronombres), cercanos y/o alejados entre sí, con elementos que le compiten, y
- reconocer la función de conectores, verbos y signos ortográficos en textos literarios y no literarios (Treviño et al., 2015).

Mayoría de estudiantes en el nivel más bajo de competencias matemáticas

Las pruebas de Matemática dividen los aprendizajes por evaluar en cinco dominios: numérico, geométrico, de medición, estadístico y de variación. En el dominio numérico se examinan las destrezas vinculadas a la comprensión del significado del número y la estructura del sistema numérico, incluyendo la capacidad para leer, escribir e interpretar, así como el uso de las operaciones básicas: adición y sustracción, multiplicación y división, potenciación y radicación. En el dominio geométrico se evalúan aprendizajes como el significado y propiedades de figuras y objetos bi o tridimensionales; nociones de horizontalidad, verticalidad, paralelismo y perpendicularidad, de movimiento,

CUADRO 8.20

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en comprensión de lectura, por nivel educativo. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tercer grado				
Costa Rica	17,6	22,0	39,4	21,0
Guatemala	46,1	23,7	22,9	7,3
Honduras	45,7	24,7	22,8	6,8
Nicaragua	56,2	24,1	16,1	3,7
Panamá	48,9	23,3	21,5	6,3
Chile	10,0	14,5	35,7	39,9
Sexto grado				
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2

Fuente: Treviño et al., 2015.

traslación y rotación. En los componentes de medición y estadístico se evalúan aprendizajes como el uso de monedas, la comprensión de medidas de tendencia central (promedio, media y moda) y la resolución de problemas. Finalmente, en el dominio de la variación se evalúa la capacidad para identificar regularidades y patrones numéricos y geométricos y otros aspectos como la comprensión de la noción de función, de variación directa, proporcionalidad y variación inversa (Treviño et al., 2015).

En tercer grado, los tres primeros lugares en esta prueba fueron ocupados por los estudiantes de Chile, Costa Rica y Uruguay. Los demás países del Istmo se situaron por debajo del promedio latinoamericano, que es de 700 puntos. Honduras alcanzó 680, Guatemala 672, Panamá 664 y Nicaragua 653; este último, junto con Paraguay y República Dominicana, obtuvieron las calificaciones más bajas de todas las naciones evaluadas.

Costa Rica, que es el país mejor ubicado, solo logró que un 23% de sus alumnos calificara en el nivel más alto (IV), mientras que casi 5% quedó en el estrato inferior (I). En los países restantes la situación es realmente preocupante, pues en todos ellos cerca de una cuarta parte

de los estudiantes no pudo superar el nivel más bajo y menos de un 5% se ubicó en el nivel superior, lo que muestra que ni siquiera los alumnos provenientes de los sectores económica y culturalmente más privilegiados están logrando el mínimo aprendizaje matemático (cuadro 8.21).

Los estudiantes que se ubicaron en el nivel I no fueron capaces de:

- ordenar números naturales y comparar cantidades,
- identificar figuras geométricas básicas,
- identificar elementos faltantes en secuencias simples (gráficas y numéricas),
- leer datos explícitos en tablas y gráficos,
- leer y escribir números naturales,
- interpretar fracciones simples,
- identificar unidades de medida o instrumentos más adecuados para medir atributos de un objeto conocido,
- identificar posiciones relativas de objetos en mapas,

- identificar elementos en figuras geométricas o representaciones planas de cuerpos geométricos, y
- extraer información entregada en tablas y gráficos (Treviño et al., 2015).

En las pruebas de sexto grado, Chile se mantuvo en el primer lugar (793 puntos), seguido por México (768), Uruguay (765) y Costa Rica (730). Guatemala y Honduras alcanzaron 672 y 661 puntos, respectivamente, mientras que Panamá y Nicaragua obtuvieron los puntajes más bajos: 644 y 643.

La gran mayoría de los estudiantes centroamericanos recibió calificaciones que corresponden al estrato más bajo de la prueba (nivel I): 60% en Guatemala, 68% en Honduras, 60% en Panamá y 68% en Nicaragua. Aunque la proporción se reduce a 10% en Costa Rica, en este país menos del 5% de los alumnos de sexto grado alcanzó el nivel más alto de aprendizaje de la Matemática. Si bien la situación de Costa Rica está lejos de ser satisfactoria, la del resto de la región es aún peor: menos del 5% de los estudiantes de Guatemala y Honduras se ubicó en el nivel superior, y en Panamá y en Nicaragua la proporción fue apenas del 2% (cuadro 8.21).

Grandes debilidades en competencias científicas

La prueba de Ciencias Naturales, que se aplicó únicamente en sexto grado, evalúa cinco dominios: salud, seres vivos, ambiente, la Tierra y el sistema solar, materia y energía. El primero de ellos mide si los estudiantes son capaces de reconocer el aporte nutritivo de los principales grupos de alimentos y las medidas de cuidado del cuerpo humano, así como de identificar problemas ambientales que tengan un potencial impacto sobre la salud, entre otros aspectos relacionados con hábitos alimentarios y de vida saludables (Treviño et al., 2015).

En el dominio de seres vivos se evalúa la capacidad de identificar las partes de una planta, los principales órganos del cuerpo humano y el sistema a que pertenecen, entre otros elementos. En el componente relacionado con el medio ambiente se evalúa si los estudiantes

CUADRO 8.21

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en matemática, por nivel educativo. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tercer grado				
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2
Sexto grado				
Costa Rica	23,1	31,3	36,5	9,1
Guatemala	60,2	22,0	14,2	3,7
Honduras	55,7	24,6	15,5	4,3
Nicaragua	68,0	20,1	9,9	2,0
Panamá	60,1	23,6	14,2	2,1
Chile	15,4	23,4	39,4	21,9

Fuente: Treviño et al., 2015.

pueden distinguir entre recursos renovables y no renovables, seleccionar formas racionales de uso de los recursos y describir diversos tipos de ecosistemas de acuerdo con sus características físicas y biológicas. En el dominio de la Tierra y el sistema solar se evalúa la capacidad de los estudiantes para reconocer la importancia de la atmósfera y las características físicas de la Tierra, así como relacionar los movimientos terrestres y lunares (rotación y traslación) con los fenómenos que producen. Finalmente, en el dominio de materia y energía se examina si los alumnos reconocen los estados y las propiedades de la materia (peso, volumen, temperatura, etc.) y la forma de medirlas (Treviño et al., 2015).

De acuerdo con los resultados de esta prueba, Chile y Costa Rica están a la cabeza de América Latina, con 768 y 756 puntos, respectivamente. Los demás países de Centroamérica obtuvieron puntajes bajos: Guatemala 684, Panamá 675 y Honduras y Nicaragua 668 cada uno.

Apenas un 18% y un 11,2% de los estudiantes de Chile y Costa Rica, respectivamente, alcanzaron el nivel IV, y en ambos casos más de la mitad se ubicó en los niveles I y II. Si eso es lo que sucede en los países con mejores resultados de América Latina, la situación del resto de

Centroamérica, de nuevo, es muy preocupante (cuadro 8.22). La mitad de los alumnos de Panamá, Nicaragua y Honduras se situó en el nivel inferior, lo mismo que el 44,5% de los guatemaltecos. Tan solo un 3% de los estudiantes panameños y guatemaltecos, un 2% de los hondureños y un 1,6% de los nicaragüenses llegaron al nivel más alto.

Así pues, los aprendizajes obtenidos por los estudiantes al terminar la escuela primaria están muy lejos de ser los necesarios para avanzar adecuadamente en la secundaria. Sin duda, la raíz de los problemas que se observan en secundaria se encuentra en la débil formación recibida en los seis años de primaria. Ello confirma que el reto educativo en Centroamérica va mucho más allá de la cobertura universal.

Nivel socioeconómico está asociado a resultados en Terce

Con los resultados del Terce, el Llece realizó un análisis de los factores asociados al rendimiento educativo, en el cual se encontró una clara y significativa relación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes, los centros educativos y los países, y las calificaciones obtenidas en las pruebas (Flotts et al., 2015).

CUADRO 8.22

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes de sexto grado según nivel de desempeño en Ciencias Naturales. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Costa Rica	18,8	45,1	24,9	11,2
Guatemala	44,5	40,8	11,5	3,2
Honduras	50,1	38,2	9,7	2,0
Nicaragua	49,6	40,3	8,5	1,6
Panamá	48,9	36,1	12,0	3,0
Chile	22,8	34,7	24,5	18,0

Fuente: Treviño et al., 2015.

En el caso de Centroamérica, los bajos niveles de PIB per cápita y la alta incidencia de la pobreza de Honduras, Nicaragua y Guatemala se asocian a su mal desempeño en todas las pruebas. Costa Rica y Panamá se alejan de este patrón por razones opuestas entre sí: mientras los resultados obtenidos por Costa Rica superan lo que cabría esperar según los indicadores mencionados, en Panamá las calificaciones son muy inferiores a lo previsible de acuerdo con los mismos parámetros.

El análisis también identificó una relación sistemática y positiva entre el esfuerzo realizado por los países para financiar su educación (proporción del PIB dedicada a la inversión educativa) y el desempeño en las pruebas. En Centroamérica, los casos extremos que confirman ese hallazgo son Costa Rica y Guatemala. Chile, Uruguay, Perú y México logran puntajes superiores a los esperados. Por el contrario, dos países del Istmo –Honduras y Nicaragua– obtienen resultados inferiores a lo que cabría esperar en razón de la cantidad de recursos que destinan a la educación.

Más que la situación individual de los estudiantes, el nivel socioeconómico de la escuela es la variable que muestra mayor relación con el logro en las pruebas Terce, lo que también puede verse como un indicador del grado de concentración de niños y niñas de condiciones similares en una misma escuela. No obstante, también hay un vínculo claro y sistemático en todas las asignaturas y en todos los países: a mayor nivel socioeconómico de los estudiantes y sus familias, mejor es

el rendimiento académico (Flotts et al., 2015).

En la región centroamericana llama la atención que, mientras en Costa Rica ambos índices, el nivel socioeconómico individual y el de la escuela, tienen efectos parecidos, en los demás países tiene un impacto mucho mayor la situación del centro educativo, lo que muestra la influencia que puede tener la segregación socioeconómica de las escuelas.

Muchas veces se pasa por alto la relevancia que tiene para los niños la valoración de sus padres y madres. El estudio de Terce muestra que a mayores expectativas paternas, mejor rendimiento estudiantil. Sin embargo, la magnitud de esa relación tiende a disminuir al considerar el nivel socioeconómico, lo que sugiere que los padres más adinerados son, a la vez, los que tienen mayores expectativas sobre la educación de sus hijos y viceversa. Ello evidencia un factor que opera en contra de los estudiantes de familias más pobres, de menor nivel educativo o más vulnerables. En Centroamérica esta asociación se presenta en todos los países, aunque es más fuerte en Costa Rica y Panamá, que en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde también es positiva.

Repitencia y ausentismo se asocian a bajo desempeño en las pruebas

Después del nivel socioeconómico, la repitencia es la segunda variable que se relaciona de manera más robusta con los logros de aprendizaje. En Centroamérica, Costa Rica muestra la mayor asociación negativa entre repitencia y desempeño

escolar; le sigue Panamá, y en los demás países, aunque existe la relación negativa entre los dos indicadores, no es tan importante.

El ausentismo es otro factor negativo. Sin considerar el impacto de las diferencias socioeconómicas, el estudio muestra que los estudiantes que faltan a dos o más clases al mes alcanzan, en promedio, entre 10 y 33 puntos menos que los que no han faltado o lo han hecho solo una vez al mes (Flotts et al., 2015).

Los resultados de las pruebas Terce también tienden a confirmar la importancia de la educación preescolar en el logro en primaria, pues los niños y niñas que asistieron a ese nivel se desempeñaron mejor en todas las áreas y grados evaluados.

Por otra parte, se encontró una relación sistemáticamente negativa entre el desempeño académico y el uso recreativo de computadoras, al menos en los estudiantes de sexto grado. Algo distinto ocurre con la utilización de estos equipos en la escuela, que en Centroamérica muestra dos patrones: la sola presencia de computadoras en la institución parece generar resultados negativos en el aprendizaje, pero su empleo en el contexto de programas pedagógicos y con fines explícitamente educativos tiene un impacto positivo. Esto se observa con claridad en Costa Rica y Honduras. Por el contrario, en Guatemala, Nicaragua y Panamá el uso frecuente del computador en la escuela parece tener un efecto negativo en los aprendizajes, tal como sucede con su uso recreativo.

Los docentes son clave para asegurar la calidad educativa

Probablemente ningún otro factor es tan determinante de la calidad de la educación, como la calidad de los docentes. Esta depende de muchos factores, que van desde la formación profesional hasta la vocación, que en muchos casos son difíciles de evaluar o cuantificar. El estudio Terce hace un esfuerzo notable por analizar el nivel educativo de los docentes, según hayan completado solo la secundaria, algún nivel de postsecundaria, o cuenten con formación universitaria o un posgrado (Flotts et al., 2015).

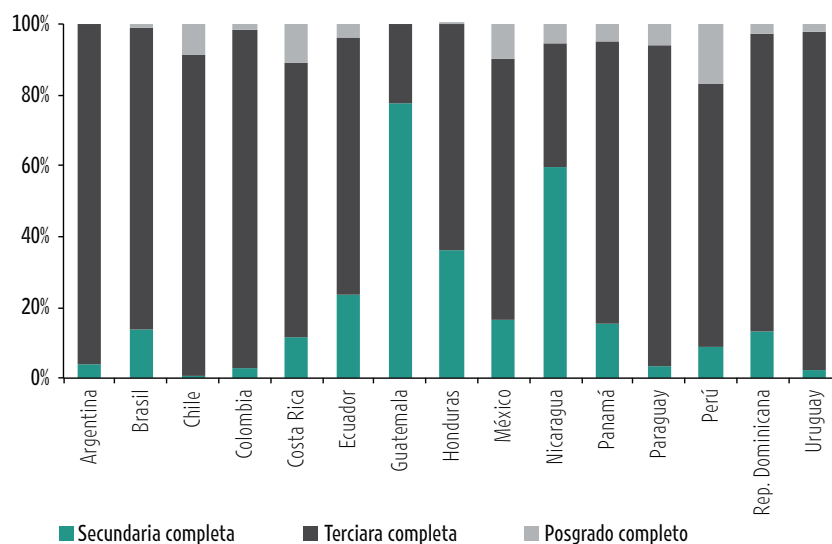
Chile tiene la mayor proporción de docentes certificados en formación pedagógica, seguido por Costa Rica, Paraguay y Argentina. En estos países la proporción de educadores con título profesional supera el 95%, en tanto que en Guatemala, Nicaragua y Honduras un alto porcentaje de los maestros de primaria no tiene más que estudios secundarios. En Guatemala están en esa condición casi el 70% de los docentes de tercer grado y poco más del 60% de los que imparten sexto grado, y en Nicaragua tienen ese nivel poco más del 50% de los educadores en los dos grados; en Honduras la proporción disminuye a cerca de 30% en ambos casos. En cambio, en Costa Rica y Panamá alrededor del 80% de los docentes de primaria ha completado su formación terciaria, aunque muy pocos parecen tener estudios de posgrado (gráfico 8.15).

Adicionalmente, es necesario examinar los requisitos de ingreso a las carreras o cursos de Educación y Pedagogía, los planes de estudio de las instituciones que los imparten y la calidad de los formadores de docentes. En Centroamérica el nivel mínimo requerido para impartir lecciones varía de un país a otro. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua admiten docentes entrenados en escuelas normales, en Costa Rica y El Salvador deben tener educación terciaria y, como mínimo, un grado de profesorado. Sin embargo, en Costa Rica existe la modalidad de nombramiento en condición de aspirante, que se utiliza cuando hay necesidad de docentes en algún área académica o zona geográfica en la que no se cuenta con educadores graduados, por lo que la contratación se hace por inopia (León, 2015).

Una estrategia para mejorar la calidad en la formación inicial de las y los docentes es la acreditación de las carreras de Educación. Costa Rica y El Salvador cuentan con mecanismos y entidades que trabajan en esta línea, el primero mediante el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes) y el segundo a través de la Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. No obstante, en ambos casos la acreditación es voluntaria y cubre una pequeña cantidad

GRÁFICO 8.15
AMÉRICA LATINA

Docentes de tercer grado, según el nivel educativo que completaron. CIRCA 2013



Fuente: Flotts et al., 2015.

de carreras e instituciones (Guzmán, 2013).

Además de la formación inicial, es vital la actitud de los docentes en relación con su trabajo. Si bien este aspecto es difícil de evaluar, el estudio del Tercer contiene una variable que podría tomarse como un *proxy*: la puntualidad de los educadores en su asistencia a clases. Según los resultados de ese análisis, hay un claro y fuerte vínculo entre la puntualidad de los docentes y el rendimiento de los estudiantes. Si bien en el estudio esa relación se interpreta como una muestra de la importancia del buen uso del tiempo, parece más probable que la asociación entre ambos indicadores evidencie el compromiso de los docentes con su trabajo.

A este respecto hay notables diferencias entre países. En tercer grado Chile, Guatemala y Honduras registran una puntualidad similar al promedio latinoamericano, Nicaragua y Panamá están por debajo de ese nivel y solo los docentes de Costa Rica lo superan. En sexto grado, nuevamente la puntualidad en Guatemala es cercana al promedio latinoamericano, en Honduras, Nicaragua y Panamá es inferior y en Costa Rica está por encima de la media regional.

De acuerdo con Guzmán (2013), para elevar la calidad de los docentes en Centroamérica es conveniente impulsar acciones como: establecer expectativas claras de desempeño, fomentar el desarrollo profesional permanente, propiciar ambientes favorables para la enseñanza, asignar salarios e incentivos apropiados para atraer a los mejores candidatos e implementar prácticas de evaluación para la mejora continua. Un estudio reciente señala las debilidades que presentan en estas áreas los sistemas educativos de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, y recomienda diversas medidas, entre ellas definir estándares de formación inicial y requisitos para la contratación de docentes, incrementar el tiempo efectivo de clase, brindar oportunidades para el desarrollo profesional y crear mecanismos rigurosos de incentivos vinculados a la evaluación del desempeño (Sucre y Fiszbein, 2015).

Si bien no existe una relación automática o mecánica entre la formación y el compromiso docentes y la remuneración, a mediano y largo plazos el incentivo de un salario adecuado puede atraer mejores candidatos a la docencia. De acuerdo

con Bruns y Luque (2014), en 2010 en América Latina y el Caribe los salarios mensuales⁶ de los educadores fueron entre un 10% y un 50% más bajos que los de otros profesionales equivalentes, aunque con grandes diferencias entre países: en México, Honduras y El Salvador los profesores ganan entre un 20% y un 30% más que los trabajadores equivalentes; en Chile, Costa Rica y Uruguay son similares, mientras que en Perú, Panamá, Brasil y Nicaragua son entre un 10% y un 25% inferiores. En el contexto centroamericano, a partir de las encuestas de hogares fue posible identificar tanto los niveles promedio de remuneración de los docentes como las brechas existentes entre los países. El nivel salarial más alto de los educadores de la región (ajustado por poder de compra) es el de Costa Rica, seguido por el de Panamá, y el más bajo es el de Nicaragua. En términos relativos, los profesores costarricenses reciben un salario promedio que es poco menos del doble del de Panamá, unas tres veces más alto que el de El Salvador y Honduras y cerca de nueve veces mayor que el de Nicaragua (gráfico 8.16).

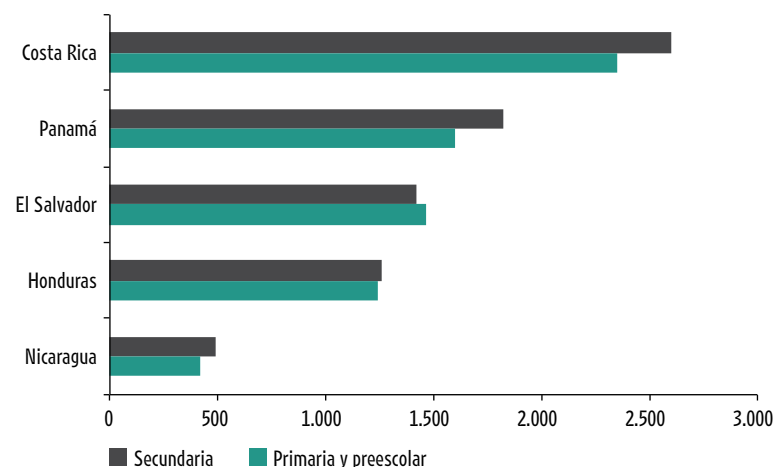
Un dato aún más revelador es la posición que ocupan los docentes en la estructura de la población según sus ingresos. Pese a las diferencias, en todos los países estos profesionales se ubican en los niveles más altos de la distribución del ingreso. En El Salvador, el 94% está en los dos deciles de mayor ingreso, lo mismo que el 73% en Costa Rica y Honduras y el 56% en Panamá. Solo en Nicaragua están en el segundo quintil, lo que evidencia una posición social y económica más baja que en el resto de la región.

Respuestas públicas frente al dilema educativo

Si bien todas las naciones centroamericanas han priorizado el tema educativo en sus agendas de desarrollo, la posibilidad de trascender el discurso y conseguir avances sustantivos en la cobertura, calidad y pertinencia de la educación se ve limitada por las debilidades de los textos en los que se plasman las políticas públicas. La mayoría de los instrumentos aprobados en el período 2000-2014 no contiene metas que permitan medir el logro de los objetivos propuestos, no

GRÁFICO 8.16
CENTROAMÉRICA

Salario mensual de los docentes^{a/}. CIRCA 2015^{b/}
(dólares PPA^{c/} de 2011)



a/ El salario mensual bruto corresponde a cuarenta horas laborales semanales (ocho horas diarias máximas de acuerdo con los Códigos de Trabajo, en jornada de lunes a viernes). En Nicaragua se consideró el salario neto.

b/ En El Salvador y Nicaragua el dato corresponde al 2012, en Honduras al 2013 y en Costa Rica al 2014.

c/ La paridad del poder adquisitivo (PPA) es una conversión a dólares internacionales, lo que permite mejorar la comparación entre países.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de Estadística de los países.

identifica responsables, plazos y recursos para la ejecución de las acciones, ni define mecanismos de seguimiento y evaluación. Ello impide que esos planes, estrategias y políticas se conviertan en un marco de referencia para orientar de manera efectiva la acción pública en esta materia.

Una de las áreas en que es evidente la insuficiencia de la acción pública es el financiamiento. Pese a que todos los países han aumentado la inversión en sus sistemas educativos, aun en contextos fiscales restrictivos, el esfuerzo realizado no ha permitido superar el rezago histórico y dotar a los ministerios de Educación de los presupuestos necesarios para responder a la creciente demanda de servicios de calidad.

La educación en los Planes Nacionales de Desarrollo

Los Planes Nacionales de Desarrollo son la principal herramienta de planificación para los gobiernos, pues en ellos se establecen sus prioridades de política pública. Con el propósito de conocer el

grado de importancia y el enfoque que se ha dado a la educación, se revisaron los textos de los instrumentos de este tipo promulgados durante el período 2010-2015.

Lo primero que se constató es que, en todos los casos, la educación fue contemplada como una política sectorial importante. El horizonte temporal de esta política es, sin embargo, muy variado. En algunos países coincide con los períodos presidenciales –Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá– y en otros tiene un alcance de largo plazo: Belice (2010-2030), Guatemala (2032) y Honduras (Visión de País 2010-2032 y Plan de Nación 2010-2022).

De acuerdo con la cantidad de objetivos relacionados directamente con la educación es posible organizar los países en dos grupos: por un lado Belice, Honduras, Guatemala y Nicaragua, que definieron en promedio cinco objetivos, y por otro lado Costa Rica, El Salvador y Panamá, cuyos planes tienen en promedio catorce objetivos asociados a este tema (González, 2015).

Para conocer las prioridades establecidas en los planes, se revisaron los objetivos y se identificaron doce áreas o ejes temáticos⁷. A nivel regional, el 31% de los objetivos tiene que ver con cobertura, seguida en orden de importancia por la calidad (14%) y la gestión educativa (11%). Estas tres áreas abarcan más de la mitad del total de 64 objetivos encontrados. Con excepción de Costa Rica y El Salvador, cuyos planes incluyen una mayor diversidad de temas, el resto de los países se enfoca casi de manera exclusiva en estos tres ejes (cuadro 8.23).

Dada la importancia de la tecnología en los procesos de aprendizaje y los altos

niveles de violencia que vive el Istmo, llama la atención que solo Costa Rica y El Salvador contemplan en sus Planes de Desarrollo el acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC) y la prevención de la violencia. En esta misma línea, solo Guatemala y Costa Rica incluyen objetivos específicos en materia de educación indígena y solo en El Salvador se menciona explícitamente la formación docente.

Los Planes Nacionales de Desarrollo resultan de utilidad cuando, además de fijar objetivos para la acción pública, establecen metas verificables y plazos para su cumplimiento, identifican responsables

de la ejecución de las acciones, prevén la necesaria dotación de recursos y definen mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten medir los avances y, eventualmente, aplicar medidas correctivas en forma oportuna. Sin embargo, en los documentos analizados solo un 42% de los objetivos está asociado a metas cuantificables, sobre todo en Costa Rica, Honduras y, en menor medida, en Nicaragua. Además, solo en Costa Rica y Nicaragua los planes tienen responsables directos de su implementación y Costa Rica es el único país donde se asignan recursos financieros. Asimismo, solo en Costa Rica, El Salvador y

CUADRO 8.23

CENTROAMÉRICA

El tema de la educación en los Planes Nacionales de Desarrollo. 2010-2015

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Plan	National Development Framework for Belice 2010-2030	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032	Visión de País 2010-2032 y Plan de Nación 2010-2022	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
Objetivos relacionados con la educación	5	11	20	3	7	6	12
Objetivos según tema^{a/}							
Cobertura	2	2	5	2	5	2	2
Calidad		1	2	1	1	2	2
Gestión educativa ^{b/}	1	1			1	2	2
Infraestructura y equipamiento		1	1				2
Formación docente			5				
Reforma de planes de estudio	1	1	1				
Servicios de apoyo ^{c/}	1	1	1				
Acceso a TIC		2	2				
Prevención de la violencia		1	3				
Atención a grupos vulnerables			1				1
Educación indígena		1		1			
Otros	1		1				3
Características del plan							
Define metas cuantificables ^{d/}	No	Sí	90% No	No	Sí	33% No	84% No
Define responsables ^{e/}	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Identifica recursos ^{f/}	No	Sí	No	No	No	No	No
Define mecanismos de seguimiento y evaluación	No	Sí ^{g/}	Sí ^{g/}	Sí ^{g/}	No	No	No

a/ En algunos casos la cantidad total de objetivos no coincide con la sumatoria por tema, debido a que hay objetivos que abarcan varios temas.

b/ Incluye el fortalecimiento del sistema educativo, evaluación, generación de información e investigación para la toma de decisiones, entre otros.

c/ Comedores y otros servicios para los estudiantes.

d/ El objetivo está asociado a resultados medibles y plazos para su cumplimiento.

e/ Identifica explícitamente las instituciones o instancias responsables de ejecutar las acciones previstas o el cumplimiento del objetivo.

f/ Define la fuente y el monto del financiamiento requerido para la ejecución.

g/ En términos generales para todo el plan.

Fuente: González, 2015, con base en los Planes de Desarrollo de los países.

Guatemala los planes contienen mecanismos de seguimiento y evaluación (cuadro 8.23; González, 2015).

Estos hallazgos muestran la necesidad de fortalecer y mejorar la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo en la región. Las debilidades identificadas inciden en su ejecución, lo que puede reducir el impacto deseado.

Abundan políticas públicas educativas sin metas verificables

En los últimos quince años, todos los gobiernos de la región formularon planes estratégicos sectoriales, complementarios a los Planes Nacionales de Desarrollo, cuyo alcance es más amplio. Los planes sectoriales definen con más precisión las acciones que impulsarán las autoridades respectivas, en este caso las del sector educativo. Su análisis es de gran importancia para entender las respuestas públicas concretas a los desafíos presentados en las secciones anteriores de este capítulo.

Los planes sectoriales suelen contener, en algunos países más que en otros, acciones específicas en las siguientes áreas: ampliación del acceso a la educación, en particular para los grupos pobres y excluidos; reforma curricular; desarrollo de sistemas de evaluación como medio para modernizar el sistema y mejorar la calidad y pertinencia de la educación; dignificación y fortalecimiento de la carrera docente; retención y promoción para aumentar la eficiencia del sistema; nuevas formas de gestión escolar, incluyendo la descentralización y la participación de familias y comunidades; aumento y optimización de la inversión pública en el sector, y extensión de la cobertura a adultos, jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema, a través de programas de alfabetización y modalidades flexibles de educación media, secundaria y técnica (Ciases, 2014).

A nivel regional, el Consejo de Ministros de Educación de los países miembros del SICA aprobó en 2011 la Política Educativa Centroamericana 2013-2021, la cual fue elaborada con el fin de hacer converger los compromisos internacionales de la OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), distintas entidades de la ONU y el Decálogo

RECUADRO 8.3

Política Educativa Centroamericana 2013-2021

Principios

- La educación es un derecho humano universal y el Estado es su garante.
- La calidad de la educación es requisito para el cumplimiento de ese derecho.
- La equidad educativa implica que las circunstancias sociales e individuales no deben ser un obstáculo para que las personas desarrollen su potencial.
- El docente es central en los procesos educativos escolares y en el logro de una educación de calidad.

Objetivo general

Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de educación, que apoye el esfuerzo de la lucha contra la pobreza, facilitando el vínculo entre las decisiones de política educativa y sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión educativa con la gestión económica, la cohesión social y la conciencia ambiental, desde un enfoque integral de respeto a los derechos humanos, la multiculturalidad y la equidad de género.

Objetivos específicos

- Todos los niños y niñas centroamericanos completarán un ciclo completo de educación gratuita de nueve años, con

logros de aprendizaje de calidad, como resultado de un proceso educativo continuo.

- La educación posbásica de dos años será una ampliación estratégica para ofrecer a los y las adolescentes centroamericanos tanto la profundización de su formación académica, como conocimientos y habilidades relacionados con el empleo y la supervivencia digna de la persona y la familia.
- Los sistemas educativos centroamericanos reducirán y buscarán eliminar las diferencias entre los y las estudiantes por razones de género, procedencia social, edad, nivel de ingreso, necesidades especiales, religión o grupo étnico.
- Los gobiernos centroamericanos favorecerán una mejora significativa en los procesos de reclutamiento, formación, actualización y acreditación de los docentes, en todos los niveles educativos.
- Los sistemas educativos en todos sus niveles adoptarán un concepto ampliado de calidad en respuesta a necesidades sociales emergentes en la región.

Fuente: Elaboración propia con base en CECC-SICA, 2011.

Educativo 2021 de Centroamérica. En contraste con las políticas nacionales, el ámbito de acción de este instrumento tiende a enfocarse en pocos temas: tres de sus cinco objetivos específicos buscan mejorar la cobertura y reducir las brechas, y los dos restantes se relacionan con la calidad y los docentes (recuadro 8.3). No obstante, la Política plantea catorce acciones estratégicas en las que se incluyen otros aspectos, como mejora de la infraestructura, reducción del analfabetismo, modificación de los programas nacionales de estudio, formación y actualización de los docentes

y respeto del derecho a la educación de la población migrante centroamericana, entre otros. No se encontró información sobre los mecanismos previstos para el seguimiento y evaluación de estas acciones.

De acuerdo con un análisis elaborado para este Informe (Ciases, 2014), los planes sectoriales formulados en Centroamérica durante el presente siglo se han concentrado en ampliar la cobertura, y en menor medida, en mejorar la calidad de la educación. Con ese propósito se han realizado esfuerzos para fortalecer la inversión en infraestructura y el financiamiento de programas de

asistencia social como la alimentación (merienda escolar), la dotación de uniformes y las becas escolares. Costa Rica también incluyó en sus políticas de acceso el servicio de transporte gratuito para los estudiantes. Varios de estos beneficios se han dado en el marco de programas de transferencias condicionadas, una modalidad de política focalizada que también suele contemplar la entrega de dinero en efectivo a familias pobres, a cambio de que sus hijos e hijas se inscriban y permanezcan en la escuela o el colegio (cuadro 8.24).

Solo Panamá y Costa Rica se plantearon la meta de universalizar la educación media. En el resto del Istmo los esfuerzos se concentraron en la universalización de la primaria y la ampliación de la cobertura en secundaria. Además, con el fin de avanzar en la alfabetización de jóvenes y adultos y la inclusión de la población excluida, todos los países formularon programas de educación no formal y ofertas flexibles y a distancia, tales como la primaria y secundaria aceleradas, la telesecundaria y la educación radial. Estas iniciativas han tenido impactos notables en el área rural y entre los grupos más pobres (Ciasés, 2014).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCATIVAS**

VÉASE
Ciasés, 2014,
en www.estadonacion.or.cr

En el ámbito de la calidad, las políticas se han orientado hacia la modernización y mejoramiento de los métodos pedagógicos y la reforma curricular. A la vez, esta última ha llevado a plantear cambios en la formación docente y la evaluación de los aprendizajes. Entre las medidas adoptadas, todos los países buscan incluir las TIC en los procesos de enseñanza y de gestión escolar, y en Guatemala, El Salvador y Honduras se ha propuesto elevar la calidad de la formación inicial de los educadores a

CUADRO 8.24

CENTROAMÉRICA

Programas de transferencias condicionadas relacionados con la educación

País	Programa
Costa Rica	Avancemos
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (antes llamada Red Solidaria)
Guatemala	Mi Familia Progreso
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) y posteriormente Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) y Sistema de Atención a Crisis (SAC)
Panamá	Red de Oportunidades/Bono Familiar para Alimentos

Fuente: Ciasés, 2014.

nivel universitario y dignificar la carrera docente mejorando la estructura salarial y las condiciones de trabajo.

En Costa Rica, El Salvador y Honduras se definieron estrategias para mejorar la enseñanza del Español y la Matemática, y en Honduras y Panamá se decidió ampliar el tiempo escolar, tanto en horas como en días de clase. En materia de evaluación educativa otro componente clave de las políticas es la introducción o ampliación de las pruebas nacionales de desempeño, en el marco de procesos de acreditación y certificación de los aprendizajes en los ámbitos nacional e internacional (Ciasés, 2014).

El estudio del Ciasés (2014) también identificó 324 metas en las políticas, planes y estrategias educativas promulgadas por los últimos tres o cuatro gobiernos de cada país. Coherente con el análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo presentado en el apartado anterior, tan solo el 52% (168) de las metas puede considerarse medible, por cuanto se asocia a indicadores susceptibles de evaluación, un 40% (130) son imprecisas y un 8% (26) no tiene relación con ningún objetivo. Además, la gran mayoría de los instrumentos se elaboró con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales y agencias de cooperación, especialmente el Banco Mundial y la Unesco, los que en algunos casos también apoyaron su implementación.

En educación, como en otras áreas

relacionadas con el desarrollo humano, el progreso requiere la acumulación de esfuerzos sostenidos en el mediano y largo plazos. Por ello, cuando se promulgan nuevas políticas es importante garantizar continuidad en ámbitos como el mejoramiento de la calidad y la asignación de financiamiento público, en los que difícilmente los logros se materializan en el corto plazo. Esa continuidad, sin embargo, no es fácil de lograr.

Entre las propuestas en las que se constató continuidad está la denominada *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*, que estableció los lineamientos para el período 2010-2014, dentro del marco de la “Política educativa hacia el siglo XXI”, estrategia basada a su vez en las políticas educativas del período 2002-2012. El Plan de Educación Guatemala 2004-2007 fue concebido en el marco del Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023, y en Panamá el Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2009-2014 en lo fundamental mantuvo las líneas de la política anterior, centradas en la búsqueda de la calidad educativa y la inclusión social (Ciasés, 2014).

En Honduras, el Plan de Educación 2010-2014 recogió objetivos, metas y compromisos asumidos por el país en distintos momentos. A nivel nacional incorporó textos de años anteriores, como la “Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación

nacional”, el Plan de Educación para Todos (EPT), la Visión de País 2038 y el Plan de Nación 2022, y a nivel internacional incluyó elementos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos del Milenio y las Metas 2021, entre otros. Estos últimos compromisos también fueron retomados por Nicaragua en el Plan Nacional de Educación 2001-2015, que se basó en las políticas desarrolladas en los años noventa, sobre todo en lo concerniente a la ampliación del acceso y la política de autonomía escolar. Sin embargo, en 2007 se promulgaron las llamadas “Cinco Políticas Educativas 2007-2011”, que marcaron una ruptura con las propuestas anteriores (Ciases, 2014).

En El Salvador, el Plan de Educación 2021 dio continuidad al Plan Decenal de Educación 1995-2005. No obstante, el Plan Social Educativo Vamos a la Escuela 2009-2014, promulgado por el FMLN, planteó que:

...la Reforma Educativa y el Plan 2021 han abundado en la exposición, difusión, discusión y consulta de sus aspectos puramente formales, y de temas operativos y administrativos, que son importantes pero que no son definitivamente lo esencial (...) no se planteó un proyecto de Nación claro y definido, no se explicó la filosofía del proceso educativo, ni el tipo de ser humano que se perseguía formar (...) La frágil y casi nula participación de la población y del magisterio en la toma de decisiones han provocado que las reformas no hayan generado consenso y compromiso en la sociedad salvadoreña. (Mined, 2009).

Este plan no busca dar continuidad a las políticas anteriores y se propone como un “cambio de paradigma educativo”, pero en algunas líneas estratégicas adopta objetivos semejantes a los de iniciativas previas, por ejemplo en materia de fortalecimiento institucional, alfabetización y modalidades flexibles y/o alternativas para ampliar el acceso a la educación. Sin embargo, a diferencia de los planes anteriores, enfatiza más en los docentes: dignificación de la profesión, mayor formación y capacitación. También prioriza la equidad y la inclusión (Ciases, 2014).

El proceso de formulación de las políticas educativas

Tal como señala el estudio del Ciases (2014), aunque en casi todos los países del Istmo las políticas educativas analizadas fueron resultado de procesos de consulta social, no se conoce la incidencia de los actores participantes en la definición de prioridades y la implementación de las propuestas. Además, esos procesos no impidieron que posteriormente las políticas fueran descontinuadas o que nuevos gobiernos cambiaran las prioridades.

Algunos de los casos en que se constató la aplicación de mecanismos de consulta en la formulación de las políticas son: en Belice con la Education Sector Strategy 2011-2016, en Guatemala con el Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023, en Nicaragua con el Plan Nacional de Educación 2001-2015 y en Panamá con la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006. En estos países se prepararon diagnósticos y se llevaron a cabo talleres y reuniones a nivel nacional y subnacional, se consultó a expertos y se hicieron visitas de campo, con el propósito de obtener insumos sobre la realidad del sistema educativo y definir los objetivos y acciones para enfrentar los problemas identificados. No obstante, en Nicaragua, en 2011 el gobierno del FSLN promulgó el Plan Estratégico de Educación 2011-2015, el cual fue elaborado de manera inconsulta (Ciases, 2014).

Con el fin de conocer mejor las dinámicas asociadas a la formulación, aprobación, implementación y evaluación de las políticas públicas educativas, se realizaron estudios exploratorios en seis de los siete países de la región (exceptuando a Belice), con base en el marco conceptual y metodológico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el informe *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina* (Tommasi et al., 2006; Navarro, 2005). El análisis enfatizó en tres ámbitos: la asignación y manejo del presupuesto público asignado a la educación, la modificación de los programas de estudios y la selección y nombramiento de docentes. Además de conocer el procedimiento formal de elaboración de las políticas, se buscó identificar los actores, institucio-

nales y no institucionales involucrados y el rol que juegan en ese proceso. Para ello se recurrió a una amplia revisión de leyes, documentos oficiales e investigaciones, así como a la realización de entrevistas en profundidad con informantes clave (ex ministros, funcionarios de los ministerios de Educación, expertos y docentes). Este Informe agregó, por su importancia, un cuarto ámbito de análisis: la conformación de los consejos superiores de educación, encargados de aprobar las políticas que impulsan los ministerios.

Los órganos superiores de formulación de políticas son multisectoriales

En todos los Estados centroamericanos existen consejos de educación que, conjuntamente con los ministerios, son las instancias responsables de formular, aprobar e implementar las políticas educativas. Además de haber recibido el mandato legal de realizar esas funciones, los consejos son espacios multisectoriales en los que participan diversos sectores sociales vinculados al tema (cuadro 8.25). Si bien ello contribuye a que las políticas y estrategias reflejen distintas visiones y prioridades, en algunos casos también propicia dinámicas que privilegian intereses particulares, tal como evidencian los procesos de modificación de los programas de estudios en algunos países, como se verá más adelante.

En el caso de Guatemala es importante destacar que en 2014 la Corte de lo Constitucional, a raíz de una demanda interpuesta por la Procuraduría de la República, declaró inconstitucionales las atribuciones del Consejo Nacional de Educación para formular políticas en la materia, dejándolo únicamente como órgano consultivo del Ministerio. En vista de ello, ha cobrado mayor relevancia la llamada Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE), una instancia creada en 1999 con el objetivo de influir en las políticas educativas y que está integrada por cerca de setenta instituciones y organismos nacionales e internacionales, entre ellos universidades, iglesias, fundaciones, medios de comunicación, centros educativos y de investigación, así como organizaciones indígenas, empresariales y de derechos humanos (Incede, 2015).

Procesos de formulación presupuestaria poco participativos

Al cierre de edición de este Informe, solo en tres países de la región (Costa Rica, Guatemala y Panamá) existían disposiciones legales acerca de la magnitud del financiamiento público de la educación, ya sea por mandato constitucional o en leyes específicas. El acontecimiento

más reciente en este tema ocurrió en 2015, cuando la Asamblea Legislativa de El Salvador conoció una iniciativa de ley que busca destinar el 6% del PIB a la educación (cuadro 8.26).

Con algunas diferencias entre países, el proceso de formulación y aprobación del presupuesto para la educación inicia con la definición de lineamientos generales y

la elaboración de un anteproyecto, fase en la que participan las direcciones de Planificación, los equipos técnicos de los despachos ministeriales y otras dependencias de los ministerios, incluso a nivel subnacional. Luego se involucran otros actores de los ministerios de Hacienda o de Economía y Finanzas, quienes además de revisar los anteproyectos deben

CUADRO 8.25

CENTROAMÉRICA

Sectores representados en los Consejos Nacionales de Educación

País	Institución	Sectores representados
Costa Rica	Consejo Superior de Educación	Magisterio, sindicatos, profesionales, universidades, ambientalistas, dos ex ministros de Educación
El Salvador	Consejo Nacional de Educación	Sector académico, centros de pensamiento e investigación, ONG relacionadas con educación, organizaciones gremiales y sindicales y estudiantiles, municipalidades, sector empresarial, partidos políticos, iglesias, medios de comunicación social y organismos internacionales y cooperantes
Guatemala	Consejo Nacional de Educación	Universidad de San Carlos, universidades privadas, asociaciones de pueblos indígenas, de mujeres, de personas con discapacidad, de colegios privados y de organizaciones religiosas, representantes del magisterio y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif)
Honduras	Consejo Nacional de Educación	Presidente de la República (quien lo preside), secretarios de Educación, Planificación y Cooperación Externa, Finanzas y Desarrollo Social, representantes de las universidades estatales y privadas, del Foro Nacional de Convergencia (Fonac) y de la Comisión Nacional de Competitividad
Nicaragua	Consejo Nacional de Educación	Profesionales
Panamá	Consejo Nacional de Educación	Representantes de los sectores académico, docente, científico, tecnológico y empresarial, designados por el Presidente de la República

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de instituciones públicas del Proyecto Estado de la Región y los sitios web de los ministerios de Educación.

CUADRO 8.26

CENTROAMÉRICA

Normativa y disposiciones relacionadas con el financiamiento de la educación

País	Disposición	Norma
Costa Rica	Asignar a la educación el 8% del PIB	Constitución Política, artículo 78, modificado mediante la Ley 8954, de 2011
Guatemala	Asignar a la educación recursos financieros no menores al 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional	Ley de Educación Nacional, artículo 89
Panamá	El presupuesto del Ministerio de Educación no será inferior al presupuesto del año anterior y el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6% del PIB del año anterior	Ley Orgánica de Educación, n° 47, artículo 266

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015 y Muñoz, 2015.

confeccionar el presupuesto consolidado, para que el Consejo Económico o su equivalente en el Poder Ejecutivo lo revise y, finalmente, el Presidente lo envía al Congreso Nacional o Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación.

Usualmente el Poder Legislativo aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo. Sin embargo, ello no siempre es así, tal como lo evidencian algunas situaciones identificadas en el proceso de investigación sobre este tema. Por ejemplo, en 2014 el Congreso de Guatemala rechazó la propuesta y asignó a la educación el monto aprobado para el año 2013, lo cual generó conflicto y protestas de docentes. En El Salvador, además de la discusión legislativa, las prioridades de inversión motivan intensas negociaciones a lo interno del Gobierno (cuadro 8.27).

En general, no existen o son escasos los espacios formales de participación o consulta ciudadana en la formulación y aprobación de los presupuestos, y hay poco acceso a información sobre su contenido y ejecución. Por ello destaca la injerencia que tuvo la Asociación Nacional de

Educadores de Nicaragua (Anden) en el proceso de aprobación del presupuesto de 2006 (Incede, 2015).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**PROCESOS DE FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**

VÉASE

Incede, 2015 y Muñoz, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

Complejos y poco transparentes procesos de contratación docente

La contratación de docentes suele iniciar con la determinación del número de plazas requeridas según los censos o registros de población estudiantil de los ministerios de Educación. Luego se remite la solicitud al Ministerio de Hacienda, o de Economía y Finanzas, y al Servicio Civil o la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, para su aprobación. Una vez que ello sucede, se hace una convocatoria pública. No obstante, el proceso de

reclutamiento, selección y nombramiento suele ser mucho más complejo.

El caso de Guatemala refleja bien esa complejidad. El reclutamiento y selección para la contratación de docentes en plazas permanentes se realiza mediante las instancias llamadas Jurados de Oposición, que operan en tres niveles. El primero es municipal y en él participan representantes del Ministerio de Educación, el Magisterio, los padres de familia, la municipalidad y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la educación; es el encargado de recibir y examinar los expedientes de los interesados, asignarles una calificación, elaborar el acta que declara los ganadores de las plazas, notificar la decisión a los interesados y trasladar los expedientes a la siguiente instancia: el Jurado Auxiliar Departamental. Este último está compuesto por delegados del Ministerio de Educación, el Magisterio y los padres de familia; debe registrar los expedientes de los candidatos ganadores en el sistema informático y trasladar los expedientes a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio. Finalmente, el Jurado Nacional de Oposición, conformado por

CUADRO 8.27

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación del presupuesto para la educación

País	Hecho	Actores involucrados
El Salvador	Debido a las severas restricciones presupuestarias, en el período 2009-2014 el proceso formal de formulación y aprobación del presupuesto se produjeron complejas negociaciones a lo interno del Gobierno, entre la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), que es la instancia coordinadora del Gabinete Económico y Social, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación para definir las prioridades de inversión.	STP, Gabinete Económico y Social, ministerios de Hacienda y de Educación
Guatemala	El Congreso rechazó el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2014 y autorizó el mismo monto que había aprobado para el 2013, que era menor. Ello motivó bloqueo de carreteras y otras protestas del Magisterio, que obligaron al Congreso a asignar recursos adicionales.	Congreso Nacional, Ministerio de Educación, Poder Ejecutivo, Magisterio
Nicaragua	En 2006 hubo protestas de docentes debido al incumplimiento de la Ley General de Educación, según la cual debía existir una negociación salarial antes de enviar el presupuesto al Parlamento (lo que no había sido cumplido). En 207 representantes sindicales del Magisterio y funcionarios de los ministerios de Educación y Hacienda firmaron un acuerdo en el que se asignaron recursos para mejorar los salarios.	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (Anden), Presidencia de la República, ministerios de Educación y Hacienda

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015.

representantes del despacho ministerial, organizaciones magisteriales con personalidad jurídica y el Magisterio, resuelve las eventuales disputas y objeciones de los candidatos con respecto a las decisiones de los Jurados Municipales de Oposición. El trámite de un expediente impugnado queda automáticamente suspendido hasta que el Jurado Nacional de Oposición emita su resolución. Después de este proceso, la Dirección de Recursos Humanos pasa el nombramiento al despacho ministerial, donde se da la aprobación final y firma del Acuerdo Ministerial de Nombramiento (Incide, 2015).

Es importante señalar que este largo proceso no impidió el manejo político del nombramiento de docentes en 2004. Aunque los estudios realizados para este Informe dan cuenta de que ello ha sucedido también en otros países, el caso de Guatemala sobresale porque generó conflictos entre las personas que habían seguido los procedimientos formales y los cerca de 14.000 docentes nombrados de manera irregular, lo que obligó al Ministerio de Educación a iniciar de

nuevo el proceso de reclutamiento y selección (cuadro 8.28).

En los últimos años varios países han efectuado reformas para dar mayor publicidad y favorecer la transparencia y rendición de cuentas en torno a estos procesos, incluyendo la habilitación de plataformas digitales. En 2012 Panamá comenzó a implementar el “Proceso de Vacantes en Línea” (Provel) mediante el cual los docentes participan por vía electrónica en los concursos de nombramiento y traslado del Ministerio de Educación (Muñoz, 2015). En Honduras también se ha utilizado este recurso para publicar los resultados de las evaluaciones y las plazas vacantes (Incide, 2015).

Conflictivas reformas de los programas de estudio

Durante los últimos quince años en toda Centroamérica se han reformado los programas de estudio para actualizar los contenidos a las necesidades y nuevos contextos socioeconómicos, pero también como parte de un esfuerzo por renovar los métodos y enfoques de trabajo

en el aula. Aunque estos son procesos técnicos que en varios países han estado a cargo de grupos de expertos o centros universitarios, con el apoyo financiero de organismos internacionales, han sido acompañados de consultas a diversos sectores sociales, tanto en el seno de los Consejos Nacionales o Superiores de Educación como en otros espacios creados con el fin de asegurar la pertinencia y calidad de las propuestas.

En la mayoría de los países la aprobación de los nuevos programas compete a los Consejos o, en su defecto, al Ministerio de Educación, y en ocasiones su efectiva aplicación ha estado mediada por conflictos con los gremios de educadores o las iglesias, e incluso por procesos judiciales. Algunos casos en Costa Rica, Nicaragua y Panamá ilustran esas situaciones (cuadro 8.29).

Baja capacidad institucional para implementar las políticas educativas

Las capacidades institucionales son determinantes para el logro de los objetivos planteados en las políticas públicas.

CUADRO 8.28

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados en la contratación de docentes

País	Hecho	Actores involucrados
El Salvador	Tras la eliminación del programa “Educo”, en 2010, y como parte del Programa de Dignificación del Magisterio Nacional y Desarrollo Profesional Docente, inició la incorporación paulatina de 8.472 maestros al régimen del Ministerio y aumentó la importancia de las Asociación Comunal para la Educación (ACE) en la toma de decisiones sobre contratación de docentes y administración financiera de los centros educativos que operaban en el marco de “Educo”.	Ministerio de Educación, docentes y ACE, que involucra a padres de familia y representantes de las comunidades
Guatemala	En 2004, al asumir el poder, la administración de Óscar Berger (2004-2008) honró la promesa del Gobierno anterior, de nombrar 14.000 maestros en plazas permanentes, lo cual se hizo sin seguir el proceso de selección establecido. Ello generó conflicto con las organizaciones gremiales y los docentes que habían concursado mediante el procedimiento formal.	Ministerio de Educación, docentes y gremios magisteriales
Honduras	La permanencia del Ministro de Educación en su cargo, después de que asumiera el gobierno de Juan Orlando Hernández en 2014, permitió dar continuidad a las reformas en los procesos de contratación de docentes. Esa decisión contó con el apoyo de los gremios, sectores empresariales y de sociedad civil.	Ministerio de Educación, Presidencia de la República, sindicatos de educadores, empresarios, sociedad civil
Nicaragua	En 2007 se trasladó la potestad de contratar docentes de los Consejos Escolares de cada centro educativo y se centralizó en el Ministerio de Educación.	Ministerio de Educación, Presidencia de la República, Consejos Escolares, Consejos Educativos Municipales

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015.

CUADRO 8.29

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación de cambios en los programas de estudios

País	Hecho	Actores involucrados
Costa Rica	La Iglesia Católica y varias iglesias evangélicas se opusieron a la aplicación de los programas de la asignatura denominada "Educación para la afectividad y la sexualidad", lo que generó la presentación de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional. En 2012 la Sala resolvió que los programas no contravenían la Constitución ni los tratados de derechos humanos de los que Costa Rica es signataria.	Iglesia Católica, varias iglesias evangélicas, Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación, Sala Constitucional, distintas instituciones públicas, así como organizaciones de sociedad civil que apoyaron la aplicación de los programas
	Las asociaciones de educadores ANDE y APSE se opusieron a la modificación de los programas de Matemática y solicitaron al Consejo Superior de Educación que fuera rechazada. La propuesta fue ajustada para incorporar observaciones y sugerencias de los gremios, expertos, facultades de Educación y docentes y se aprobó en 2012.	Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación, gremios de docentes, universidades, expertos
Nicaragua	En 2009 inició la aplicación de nuevos programas de estudio en la educación primaria y los tres primeros años de la secundaria, como resultado de un proceso en el que participaron diversos sectores sociales. No obstante, la implementación ha sido débil. Docentes y gremios han señalado la falta de capacitación, la necesidad de más apoyo pedagógico por parte del Ministerio de Educación y la ausencia de textos y guías para la planificación de las lecciones.	La formulación de los planes involucró al Ministerio de Educación, representantes del Magisterio, la iglesia y la sociedad civil, especialistas, directores de centros educativos y docentes
Panamá	En 2010 inició el plan piloto para la aplicación de los programas de estudio generados en el marco del Proyecto de Transformación Curricular. Los gremios interpusieron recursos judiciales contra el proyecto y amenazaron con ir a huelga si este no se derogaba. Las querellas fueron desestimadas.	Ministerio de Educación, gremios

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015 y Muñoz, 2015.

Ello implica no solo la disponibilidad de recursos financieros, sino también la cobertura y presencia territorial de los órganos estatales. En Centroamérica este es uno de los factores que limitan la posibilidad de obtener mayores avances en materia de desarrollo humano sostenible. Tal como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), la mayoría de los Estados de la región son pequeños y débiles, con un bajo poder infraestructural, es decir, con poca capacidad para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos y brindar servicios básicos a la población.

De las 917 entidades que en 2014 conformaban los Estados en el Istmo (sin considerar Belice), las relacionadas con la educación (64) representaban el 7%, mientras que las del sector económico, por ejemplo, abarcaban cerca de la tercera parte (320) de la institucionalidad regional. Solo el 29,7% de los entes del sector educativo estaba directamente relacionado con la enseñanza primaria y secundaria,

o con la alfabetización; el resto tenía competencias en otros ámbitos, como la educación superior y la formación técnico-profesional o agropecuaria, entre otros (cuadro 8.30).

En el período 2000-2014 las naciones centroamericanas asignaron más recursos a la educación, un avance que, en principio, amplía la capacidad institucional para ejecutar las políticas públicas. No obstante, el esfuerzo necesario para cumplir las metas y compromisos suscritos por los países y para aprovechar el bono demográfico es realmente extraordinario, lo que hace que los logros alcanzados resulten insuficientes. Belice, Costa Rica y Honduras ya superaron la meta establecida en la Agenda de Educación 2030, pues dedican más del 6% de su PIB a este rubro. En Panamá la inversión educativa es de alrededor del 5% del PIB, mientras que en Nicaragua y El Salvador es cercana al 4%. Guatemala aún está lejos de la meta, con apenas un 3%.

En términos de inversión por cápita

(ajustada por poder de compra) la región tiene notables asimetrías internas. En los primeros lugares se ubican Costa Rica y Panamá, con 1.053 y 926 dólares anuales, respectivamente, seguidos por Belice con 540. El Salvador y Honduras asignan cerca de 300 dólares anuales y Guatemala y Nicaragua alrededor de 200, una quinta parte del monto de Costa Rica (cuadro 8.31).

Cuando el cálculo se hace en términos de la inversión por persona en edad de asistir a la escuela y el colegio las brechas intrarregionales se ensanchan, pues los países que más invierten son los que tienen menor población en esos grupos etarios. Cada año, mientras Costa Rica invierte 4.440 dólares y Panamá 3.461, Guatemala y Nicaragua dedican alrededor de 600, es decir, cerca de siete veces menos. Los demás países tienen niveles intermedios, entre 900 y 1.700 dólares por persona al año (cuadro 8.31).

El monto de la inversión educativa por persona creció en todos los países durante

CUADRO 8.30

CENTROAMÉRICA

Institucionalidad pública del sector educativo. 2014

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje del total	Tipo			
			Educación superior	Formación técnica/agropecuaria	Ministerio, consejos y direcciones	Otros
Costa Rica	23	8,3	8	5	6	4
El Salvador	8	4,7	2	1	4	1
Guatemala	5	4,0	1	2	2	
Honduras	8	8,7	3	3	2	
Nicaragua	9	7,2	2	2	4	1
Panamá	11	8,5	5	3	1	2
Total	64	7,0	21	16	19	8

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de instituciones públicas del Proyecto Estado de la Región.

CUADRO 8.31

CENTROAMÉRICA

Indicadores sobre la inversión en educación^{a/} CIRCA 2014

País	Total (millones de dólares)	Porcentaje del PIB	Por centro educativo público (dólares)	Per cápita (dólares PPA ^{b/})	Por persona en edad de asistir (dólares PPA ^{c/})
Belice	114	6,7	223.175,6	539,7	1.646,4
Costa Rica	3.667	7,4	402.416,3	1.053,2	4.440,9
El Salvador	961	3,8	153.706,5	304,4	1.028,3
Guatemala	1.748	3,0	40.090,3	211,4	599,8
Honduras	1.375	7,0	40.867,1	327,8	979,4
Nicaragua	486	4,1		193,1	634,0
Panamá	2.285	4,6	212.869,3	926,5	3.461,1
Centroamérica	10.637	5,5		390,8	1.188,2

a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que permite mejorar la comparación entre países.

c/ Como población en edad de asistir se considera a las personas de 5 a 20 años, pues los datos de población están disponibles por grupos quinquenales.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Hacienda y Educación de los países y el Banco Mundial.

el período de análisis (2000-2014), pero aumentó más en Costa Rica, Belice y Panamá, lo que contribuyó a ensanchar las brechas regionales. Las diferencias con el resto del mundo son preocupantes: mientras las naciones de la OCDE invierten en educación más de 10.000 dólares anuales por persona en edad de estudiar (ajustados por poder de compra), el mundo en su conjunto y América Latina dedican entre 2.300 y 2.400 dólares por persona y Centroamérica apenas 1.200, la mitad del promedio mundial y de

América Latina y una novena parte de lo que invierten los miembros de la OCDE (gráfico 8.17).

Situaciones estratégicas de educación en Centroamérica

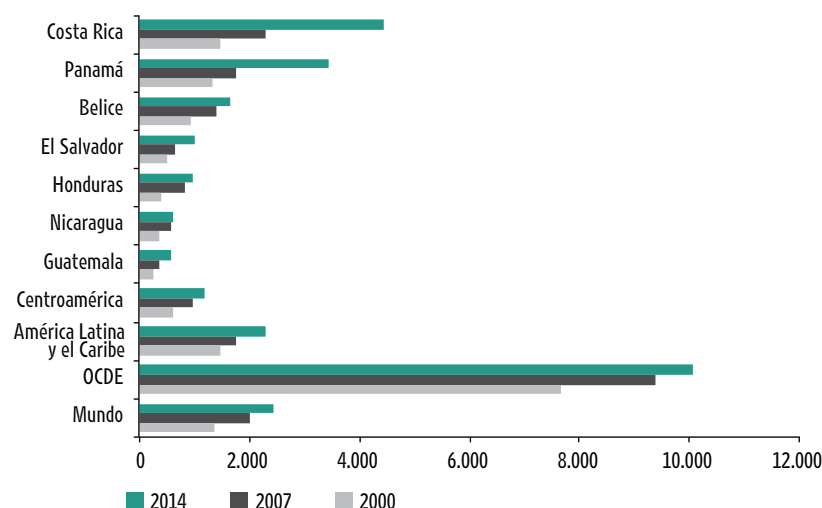
Como se vio en secciones previas, durante el período 2000-2014 todas las naciones lograron mejoras en la mayoría de los indicadores educativos, pero su ritmo de progreso y la situación actual son distintos. Esa diversidad no implica que cada posición es única, excepcional,

y que, por tanto, en materia de educación existen seis realidades distintas en Centroamérica. Por el contrario, como se analiza en este apartado, las situaciones y perspectivas de los países del Istmo pueden clasificarse en tres “situaciones estratégicas de educación”.

Una situación estratégica no describe exactamente a un país en particular, sino rasgos fundamentales, estilizados, de una realidad que puede ser compartida por varias naciones (recuadro 8.4). Este tipo de análisis facilita la comprensión de los

GRÁFICO 8.17

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES

Inversión en educación^{a/} por persona en edad de asistir^{b/}.2000, 2007 y 2014^{c/}
(dólares PPA de 2011)^{d/}

a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ La población en edad de asistir considera a las personas de 5 a 20 años.

c/ Para América Latina y el Caribe, la OCDE y el mundo el último dato es de 2011.

d/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que permite mejorar la comparación entre países. Se utilizan dólares reales del 2011 para hacer más preciso el contraste en el tiempo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Hacienda o Finanzas de cada país, Unesco y el Banco Mundial.

RECUADRO 8.4

¿Qué es una situación estratégica en educación?

Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de educación. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Los casos agrupados no son idénticos entre sí, pero sus diferencias son menores que las existentes con respecto a los demás.

Un arquetipo diverge en mayor o menor medida de los casos a partir de los cuales se elabora, no se ajusta a las peculiaridades y no sustituye el estudio de las situaciones concretas sino que, más bien, lo complementa.

Una situación es estratégica no solo por describir tendencias y características comunes, sino por enfocarse en aquellas que, de acuerdo con las definiciones conceptuales y teóricas, son las más relevantes.

desafíos educativos y el estudio de los posibles cursos de evolución, y además ofrece una nueva perspectiva para examinar de modo crítico una serie de afirmaciones que suelen usarse para caracterizar las tendencias y la situación actual.

Afirmar que en Centroamérica hay tres situaciones estratégicas de educación permite someter a examen crítico la aseveración de que, si se mantiene, la reciente mejora en los indicadores educativos llevará a superar los rezagos históricos en este ámbito. En sentido contrario, ayuda a visibilizar y dimensionar las brechas entre y dentro de los sistemas educativos, de cuya superación depende el logro de avances sustantivos –no marginales– en los indicadores nacionales y cumplir con los compromisos internacionales suscritos por los países, entre ellos el de ofrecer educación de calidad a toda la población.

Tres situaciones educativas estratégicas en la región

Al analizar la evolución reciente y el estado actual de la educación en los países centroamericanos es posible observar elementos comunes a todos o casi todos ellos, como los siguientes:

- Una mayor presencia de la educación en el discurso público ha facilitado el aumento de los recursos destinados a este sector y cierta mejoría en los indicadores generales de desempeño.
- En el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la región cuenta con la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), que recientemente promulgó la Política Educativa Centroamericana 2013-2021.

- La inversión pública en educación es baja en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, los países miembros de la OCDE y el resto del mundo.
- Los documentos de política pública en materia educativa no definen metas claras, plazos de cumplimiento, recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan asegurar el logro de los objetivos propuestos.
- Las tasas de cobertura de la educación primaria son elevadas, casi universales, pero se reducen significativamente en preescolar y secundaria, sobre todo en la secundaria alta o educación diversificada.

- Los resultados de las pruebas Tercer alertan sobre la baja calidad de la educación en primaria, pues la mayoría de los estudiantes de tercer y sexto grados de los países evaluados en Centroamérica (todos excepto Belice y El Salvador) se ubican en los niveles más bajos de rendimiento.
- Más de la mitad de las y los jóvenes de 15 a 24 años está fuera del sistema educativo y buena parte de ellos se dedica a trabajar en puestos de baja calidad y remuneración.

En relación con el contexto, cabe destacar que la mayor parte de la fuerza laboral centroamericana tiene una baja calificación (menos de seis años de educación) y trabaja en ocupaciones elementales. Además, de acuerdo con el índice de desarrollo humano de 2014 (PNUD, 2015), cinco de los siete países de la región tienen niveles de desarrollo medio, pero no muy lejanos de las posiciones que ocupan los países de bajo desarrollo humano.

Más allá de estos elementos comunes, la situación varía significativamente entre los países. Ello está determinado no solo por la magnitud del esfuerzo realizado en los últimos quince años, sino también por los puntos de partida al inicio del presente siglo y los distintos escenarios demográficos. Por ejemplo, en Costa Rica y Panamá el período de bono demográfico concluirá en 2020, mientras que para El Salvador el plazo se extenderá por diez años más (hasta el 2030), para Honduras, Nicaragua y Belice hasta el 2035 y para Guatemala hasta el 2050. Además, existen grandes brechas en el volumen de la inversión educativa entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de los países, por el otro.

También hay notables diferencias en la inclusión educativa de los jóvenes de 15 a 24 años. En Costa Rica y Panamá alrededor de la mitad de este grupo se dedica exclusivamente a estudiar, en tanto que en Guatemala y Honduras la proporción apenas se acerca a una cuarta parte. El Salvador y Nicaragua tienen una situación intermedia, con un 44% de jóvenes que solo estudian.

¿Por qué es importante considerar estas brechas? Porque el análisis con perspectiva

de conjunto permite comprender la situación estratégica en que se encuentra cada país y, por ende, los márgenes de maniobra y esfuerzos diferenciados que deben emprender sus autoridades educativas. Aunque todas las naciones de Istmo deben lograr la universalización de la enseñanza secundaria, para unas la magnitud de la tarea es menor, pues ya tienen coberturas relativamente altas en ese nivel, aunque también disponen de menos tiempo para alcanzar esa meta, por lo avanzado de su transición demográfica. En contraste, los países que tienen bajas coberturas deben hacer un esfuerzo mayor, pero disponen de más tiempo debido a que están en una fase temprana del período de bono demográfico.

Sistemas educativos maduros que aún no resuelven el dilema de la calidad

La primera situación estratégica se caracteriza por la existencia de sistemas educativos maduros que enfrentan el reto perentorio de elevar la calidad de la enseñanza. Se les denomina “maduros” porque cuentan con capacidades institucionales robustas e importantes logros que han facilitado avances en el desarrollo humano de sus países. Históricamente han conseguido mejorar las coberturas, han recibido crecientes flujos de inversión pública para fortalecer su gestión y registran menores tasas de exclusión educativa, todo lo cual se asocia a mejores indicadores de desempeño. Sin embargo, su debilidad es la insuficiente calidad de la educación que imparten, tal como evidencian los resultados intermedios en las pruebas estandarizadas internacionales (cuadro 8.32).

Los países que se encuentran en esta situación enfrentan el reto de una avanzada transición demográfica, que acorta los plazos para introducir reformas que aumenten de forma generalizada la calidad de la educación. Su fuerza laboral tiene una calificación relativamente alta, como resultado de una inversión educativa elevada en el contexto latinoamericano y el desarrollo de actividades productivas de alto valor agregado, condiciones que han creado una base material para que tanto empleadores como la población misma demanden una mejora continua en la calidad de la educación.

En estas circunstancias los avances dependen, ante todo, de un uso más eficiente y eficaz de los actuales recursos técnicos y financieros del sistema, pues es poco probable que se den expansiones futuras en la inversión sectorial. Elevar la calidad de la educación implicará la combinación de múltiples y diversas acciones, como mejorar la formación docente, revisar los programas de estudio y los métodos de enseñanza, y fortalecer las condiciones materiales (infraestructura y recursos didácticos) de los centros educativos y los sistemas de evaluación, entre otras.

El país que más se aproxima a esta situación es Costa Rica, cuyo personal docente es el más acreditado del Istmo –según la proporción de graduados universitarios– y además goza de altos niveles de remuneración. La importante participación y dinamismo del sector servicios (especialmente el turismo) y otros de alta productividad presionan por más y mejor educación. Sin embargo, la existencia de amplios grupos de población que están activos en el mercado laboral pero tienen una baja calificación, limita la expansión de esas actividades y la posibilidad de aumentar la demanda de empleo calificado.

Sistemas educativos mixtos, con menores logros y capacidades

La segunda situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos que aquí se denominan “mixtos”, dado que combinan rasgos propios de la primera situación estratégica, con capacidades institucionales y logros menos consistentes. La inversión, las coberturas y la calidad son más bajas. Esto hace que el esfuerzo necesario para cumplir con los compromisos internacionales sea mayor. No obstante, a diferencia de los sistemas maduros, en este caso los márgenes de maniobra que brinda la transición demográfica también son mayores, pues la conclusión del bono demográfico no es tan inminente.

Panamá, El Salvador y Belice son las naciones que más se acercan a esta situación (cuadro 8.33). Conviene destacar que si bien en algunos ámbitos Panamá exhibe mejores resultados que los otros dos países, en materia de calidad

CUADRO 8.32

CENTROAMÉRICA

Situaciones estratégicas en materia educativa

	Situación estratégica 1: Sistemas educativos maduros	Situación estratégica 2: Sistemas educativos mixtos	Situación estratégica 3: Sistemas educativos incipientes
Contexto			
Nivel de desarrollo	Alto	Medio-alto	Medio-bajo
Demografía	Fase avanzada de transición demográfica	Fase avanzada de transición demográfica	Fase intermedia o temprana de transición demográfica
Fuerza laboral	Mano de obra altamente calificada representa más del 20-25% del total	Mano de obra altamente calificada representa más del 20-25% del total	Mano de obra altamente calificada representa menos del 15% del total
Sistema educativo			
Inversión pública	Inversión por persona superior a 600 dólares al año	Inversión por persona entre 300 y 400 dólares al año	Inversión por persona menor a 150 dólares al año
Acceso (cobertura neta)	Preescolar: mayor al 70%	Preescolar: 50% a 60%	Preescolar: menor al 50%
	Primaria: mayor al 90%	Primaria: mayor al 90%	Primaria: 80% a 90%
	Media: mayor al 90%	Media: mayor al 90%	Media: 70% a 80%
	Secundaria alta o diversificada: mayor al 75%	Secundaria alta o diversificada: 50% a 60%	Secundaria alta o diversificada: menor al 50%
Exclusión	Menos del 40% de jóvenes de 15 a 24 años no asiste al sistema educativo	Alrededor del 50% de jóvenes de 15 a 24 años no asiste al sistema educativo	Más del 60% de jóvenes de 15 a 24 años excluidos del sistema educativo
Resultados académicos	Nivel intermedio en las pruebas Terce en América Latina	Nivel intermedio o bajo en las pruebas Terce en América Latina	Nivel bajo o muy bajo en las pruebas Terce en América Latina

CUADRO 8.33

CENTROAMÉRICA

Situaciones estratégicas de los países en materia educativa y principales retos

Situación estratégica	Países que más se aproximan	Principales retos
Sistemas educativos maduros	Costa Rica	Mejorar la calidad de la educación y crear empleos que demanden altas credenciales educativas, con los niveles actuales de inversión.
Sistemas educativos mixtos	El Salvador, Panamá y Belice	Incrementar el financiamiento y mejorar la calidad de la educación, a fin de mejorar y acercar su desempeño al de la primera situación estratégica.
Sistemas educativos incipientes	Guatemala, Nicaragua y Honduras	Aumentar el financiamiento para mejorar la cobertura y lograr niveles básicos de calidad educativa.

comparte con ellos varios elementos. Además, en años recientes experimentó cierto deterioro en las coberturas, lo cual es preocupante dado el poco tiempo que le queda antes de que finalice el bono demográfico.

En los países que se encuentran en esta situación, los retos para elevar la calidad de la educación son mayores que en el primer caso, pues la proporción de personal docente con título universitario y los niveles de remuneración son inferiores, y la demanda de recursos humanos altamente calificados es bastante menor que

en los sistemas maduros. No obstante, sus condiciones de desarrollo podrían viabilizar la acción conjunta con Costa Rica.

Sistemas educativos incipientes y cada vez más rezagados

La tercera situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos incipientes, rezagados en todos los ámbitos, tanto en el contexto centroamericano como en el latinoamericano. En estos, una institucionalidad débil y un nivel de desarrollo medio-bajo se correlacionan con una escasa inversión pública, bajos o muy

bajos niveles de cobertura, especialmente en tercer ciclo y enseñanza media, y una muy deficiente calidad de la educación. En estas condiciones el esfuerzo que debe hacerse para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación es muy grande.

En el contexto socioeconómico hay factores que incentivan una reforma educativa, pero también otros que la desalientan. Por una parte, las autoridades tienen un margen de maniobra más amplio para introducir ajustes, debido a que los países se encuentran en etapas relativamente

tempranas de la transición demográfica. Sin embargo, la concentración de las actividades económicas y el empleo en sectores de baja productividad no ofrecen, en el corto plazo, las condiciones necesarias para expandir de modo significativo los horizontes de crecimiento económico y desarrollo.

En este caso, dada la magnitud del rezago, los avances implican un “cambio de rumbo”, sin el cual los incipientes sistemas seguirán caracterizándose por la falta de acceso, la inequidad y la baja calidad. Son necesarias acciones en todos los niveles de la sociedad para dirigir recursos y voluntad política hacia la mejora educativa. El principal reto es lograr un aumento sustantivo de la inversión, a fin de incrementar decisivamente la cobertura y elevar la calidad de la educación. También son necesarias acciones que creen una demanda material para la reforma educativa; por ejemplo, ampliar y diversificar la estructura productiva y evolucionar hacia actividades de mayor valor agregado, que permitan dinamizar y transformar los mercados laborales para promover la creación de empleo de calidad.

Los países que más se aproximan a la tercera situación estratégica, aunque no plenamente, son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Retos diferenciados según cada situación estratégica

Plantear la existencia de estas situaciones estratégicas permite dimensionar la magnitud de los desafíos que tiene ante sí la región. Es claro que, desde el punto de vista del desarrollo humano, saber leer y escribir no es suficiente para la habilitación ciudadana, económica y social de la población. Sin embargo, los retos específicos que enfrentan los sistemas educativos dependen enteramente de la situación estratégica en la que se encuentren los países.

Todos los sistemas educativos del Istmo requieren cambios de diversa magnitud y orientación, sobre todo en varios países que están atrapados en un círculo vicioso: no apuestan por actividades productivas de mayor calidad y valor agregado debido a la baja escolaridad de su fuerza laboral, pero invierten poco en educación porque

estructuras caracterizadas por su baja productividad no demandan mano de obra calificada. Además, es preciso reconocer las implicaciones de la transición demográfica sobre la disponibilidad futura de flujos relativamente abundantes de población en edad de trabajar, los cuales tenderán a disminuir en los próximos años y décadas, según el país.

Por otra parte, las medidas para disminuir la vulnerabilidad y el riesgo social son un componente clave de las políticas para enfrentar los altos niveles de criminalidad y violencia que existen en la región, analizados en otros capítulos de este Informe. Sin embargo, no todos los países han trascendido el discurso a favor de la educación y la generación de empleo de calidad, para priorizar la asignación de más recursos financieros y humanos a los esfuerzos en esos ámbitos. En este contexto, elevar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación también podría contribuir significativamente a reducir los factores de riesgo y mejorar los ingresos de las familias y la convivencia social.

Por último, considerar la educación secundaria únicamente como la ruta para llegar a la universidad implica un sesgo y limita la posibilidad de ampliar y diversificar la oferta de formación, para adecuarla a las necesidades de los mercados laborales y las dinámicas productivas y sociales a lo interno de los países. También evidencia la desarticulación entre las apuestas productivas, el mercado laboral y el sistema educativo, lo que señala la necesidad de planificar y emprender acciones conjuntas en el mediano y largo plazos.

Si no se hace nada distinto, se frustrará una oportunidad histórica de impulsar el desarrollo

No hacer nada distinto, más allá de plantear nuevos discursos sobre la reforma educativa y suscribir nuevos compromisos internacionales, significaría perpetuar las tres situaciones estratégicas antes descritas y convertir en frustración una enorme oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible de Centroamérica.

En la primera situación estratégica, más de lo mismo permitiría al sistema educativo costarricense mantenerse como el refe-

rente de mejor desempeño en el contexto regional. Sin embargo, ante la ausencia de mejoras en la calidad, este país tendría una posición cada vez más rezagada en el plano internacional, debido a que otras naciones que estaban en similares o peores condiciones emprendieron reformas y aceleraron su ritmo de progreso. Ello les generó logros no solo en materia educativa, sino también en sus niveles de desarrollo humano y competitividad, y propició el dinamismo de nuevas actividades en sectores de alta productividad. En esta situación, Costa Rica podría llegar a las tasas de cobertura promedio que actualmente tienen América Latina y el Caribe y los países miembros la OCDE, pero habría desaprovechado su potencial material e institucional para alcanzar metas más ambiciosas.

En la segunda situación estratégica, mantener el mismo rumbo alejaría a los sistemas educativos de la posibilidad de igualar el desempeño de Costa Rica, el referente centroamericano. Además, como el parámetro costarricense no es particularmente destacado en el plano internacional, ello implicaría, a su vez, una ampliación de las brechas de acceso, equidad y calidad educativa en relación con América Latina y el mundo. Para alcanzar esos umbrales en cobertura educativa, los países requerirán entre diez y veinte años, si mantienen el ritmo de crecimiento promedio que tuvieron durante la última década y media. Para entonces habrá finalizado o estará por terminar el período de bono demográfico, la mayor parte de la población estará en edad productiva y tendrá por delante veinte o treinta años de vida laboral, pero debido a su baja escolaridad es muy probable que su inserción sea en puestos de baja calidad y remuneración; para algunos la alternativa será emigrar. En tales circunstancias, sería difícil mejorar los niveles de competitividad, productividad, crecimiento económico y bienestar.

En la tercera situación estratégica, caracterizada por sistemas educativos incipientes, no buscar un mayor progreso significaría perpetuar un “equilibrio de bajo nivel”, es decir, el círculo vicioso entre la falta de acceso, la expulsión del sistema, la baja calidad educativa y el rezago económico y social de los

países. La pobreza y la exclusión le restan prioridad política a la educación y, a su vez, la falta de prioridad de la educación perpetúa las inequidades sociales. Dado que los países que se encuentran en esta situación son los más grandes y poblados del Istmo, su mal desempeño implicaría ralentizar el desarrollo de la región en su conjunto. Además, la falta de oportunidades seguiría dinamizando los flujos de emigración extrarregional en procura de mejores condiciones laborales y para huir de la violencia y la criminalidad. Aunque en este caso el proceso de transición demográfica brinda mayores márgenes de maniobra, las bajas coberturas combinadas con el lento ritmo de avance, hace que alcanzar los niveles actuales promedio de América Latina y el Caribe requiera dos o más décadas y, en la educación media, más de cincuenta años. Para estas naciones, las posibilidades de lograr un desarrollo incluyente quedan prácticamente cerradas si no hay un profundo ajuste en los sistemas educativos durante el período de bono demográfico.

En resumen, “más de lo mismo” o no hacer nada nuevo en materia de educación implicaría agudizar los problemas de pobreza, exclusión y violencia social que este Informe documenta en detalle, lo mismo que un mayor rezago relativo de Centroamérica frente al resto de América Latina y otras regiones del mundo, así como la ampliación de las ya profundas brechas intrarregionales, no tanto por el progreso de los países que tienen mejor desempeño, sino por la postergación de los más rezagados. En un contexto internacional volátil y altamente competitivo, las posibilidades de crecimiento económico del Istmo serían cada vez más limitadas, lo que a su vez le impediría mejorar sus niveles de desarrollo humano.

Buenas prácticas internacionales y los desafíos educativos regionales

En esta sección se presenta un conjunto de experiencias internacionales en materia de política pública educativa, recogidas para este capítulo con el fin de mostrar opciones que podrían considerarse en la búsqueda de respuestas a los desafíos que enfrenta Centroamérica

en este campo. Como se señaló en el apartado anterior, los países del Istmo enfrentan retos distintos según la situación estratégica en que se encuentren. Por ello, los casos que aquí se reseñan fueron seleccionados y organizados en función de los temas prioritarios para cada una de esas situaciones.

El principal criterio de selección de las buenas prácticas internacionales fue la identificación de los sistemas educativos que registran los mejores niveles de desempeño en el mundo, de acuerdo con los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) de 2012, las del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce), de 2008, y las del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce), de 2013. De acuerdo con esas evaluaciones, y no obstante las diferencias políticas y entre los sistemas educativos, se determinó que Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estonia, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Singapur y Suiza, son los referentes mundiales en materia educativa. En estos países, las políticas públicas visualizan la educación como un medio para recorrer con éxito la senda del desarrollo económico con equidad social, articulando de manera exitosa los objetivos de calidad y cobertura para todos.

Como complemento de lo anterior, y con el fin de contar con información de contextos más cercanos, se exploraron algunos proyectos exitosos que se han desarrollado en América Latina, e incluso a lo interno del Istmo centroamericano (Mora, 2015).

Experiencias en el aumento de cobertura educativa

Uno de los principales retos para toda la región, pero sobre todo para las naciones cuyos sistemas educativos son incipientes, es la necesidad de un rápido aumento de la cobertura, especialmente en los niveles de preescolar, tercer ciclo y educación media. Los países donde este desafío es más apremiante, dado que se encuentran en esa situación de mayor rezago, son Guatemala, Honduras y Nicaragua, los más poblados

de Centroamérica.

Para identificar experiencias exitosas en este ámbito se utilizaron las tasas de cobertura actual y el avance registrado a partir de 1990, tanto para los países miembros de la OCDE como para los de América Latina y el Caribe. Se emplearon las estadísticas reportadas al programa Educación para Todos (EPT), cuyos informes de seguimiento son preparados por la Unesco. Esto permitió disponer de información comparable para el conjunto de países de interés⁸ (Mora, 2015).

La selección de buenas prácticas se concentró en tres áreas que se consideran críticas para Centroamérica, pero sobre todo para los países que cuentan con sistemas educativos incipientes. Así, se buscó identificar experiencias dirigidas a:

- facilitar el acceso de los sectores vulnerables, enfatizando en los servicios de alimentación y nutrición. Este es un desafío apremiante si se considera la alta incidencia de pobreza en Centroamérica, sobre todo en el centro y norte de la región y en las zonas rurales;
- fortalecer y extender la educación preescolar, con el fin de promover la socialización y la estimulación temprana de los niños y niñas de sectores sociales desfavorecidos, lo cual es clave en especial para los países que transitan por fases más tempranas de la transición demográfica y, por ende, cuentan con altas proporciones de población infantil, y
- reducir el abandono en secundaria y atender a los jóvenes vulnerables, particularmente en las zonas rurales.

Ampliación del acceso de poblaciones vulnerables

Las experiencias más exitosas en relación con el acceso educativo de los grupos vulnerables se dan en países donde los principios de obligatoriedad y gratuidad se traducen, en la práctica, en igualdad de oportunidades. Por ejemplo, en Corea del Sur, Finlandia y Singapur todos los niños y niñas que asisten a escuelas públicas acceden a una oferta de calidad no diferenciada, independientemente de su ubicación geográfica y su condición

social, económica y cultural, y tienen asegurados la alimentación, el transporte, los recursos educativos y en algunos casos hasta servicios de salud complementarios. Como resultado de ello, los sistemas educativos de estos países exhiben bajas tasas de extraedad, repitencia y abandono.

En la Unión Europea y en algunos países de América Latina, como Chile, Uruguay y Ecuador, se brindan servicios de alimentación escolar para apoyar a las familias en condición de pobreza. En Chile, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) funciona durante todo el año y en vacaciones mediante proyectos especiales. Para optimizar el uso de los recursos, se mantiene un registro único de beneficiarios. En España y Francia esto se logra a través de la “tercerización” del servicio, es decir, la contratación de empresas externas, que son sometidas a controles de calidad. En Ecuador, al igual que en la Unión Europea, se utiliza una estrategia de inclusión económica y social que integra a pequeños productores locales como proveedores de los programas de alimentación escolar (Mora, 2015).

En la Unión Europea y Uruguay los programas se enfocan además en la promoción de estilos de vida saludables. En el primer caso, desde 2011 se brindan frutas y verduras de forma gratuita en los comedores de escuelas públicas, acompañadas de información sobre la importancia de una dieta sana y balanceada. En Uruguay el menú escolar es diseñado por expertos en nutrición, bajo estrictos controles de calidad.

Aumento de cobertura en preescolar

Para aumentar la cobertura en el nivel preescolar sobresale la estrategia de la flexibilidad. Por ejemplo, en Finlandia el servicio público es provisto por los municipios en tres modalidades: i) guarderías infantiles, familiares, comunitarias o a cargo de las iglesias, ii) proveedores privados y iii) organizaciones sin fines de lucro. En Estados Unidos y Corea del Sur se han adoptado políticas de educación integral de atención a la primera infancia y su tránsito a la enseñanza preescolar. Hay tanto centros públicos y gratuitos, como privados. En América Latina, Chile cuenta con dos modalidades: jardines de niños y casas cuna. En Cuba existe

también un esquema flexible: una vía institucional, con los programas de círculos infantiles y las aulas de preescolar en las escuelas de primaria, y otro no institucional con el programa “Educa a Tu Hijo”, que opera sobre todo en zonas rurales dispersas (Mora, 2015). En Ecuador, a partir de orientaciones generales, se otorga a cada institución la potestad de elaborar y aplicar su propio currículo, de acuerdo con las necesidades de la población atendida. Sin embargo, cabe destacar que en la mayoría de estos países la educación preescolar no es obligatoria.

Reducción del abandono escolar en zonas rurales

Con respecto al abandono escolar y las brechas de acceso en zonas rurales –uno de los mayores desafíos para todos los países centroamericanos– Finlandia basa su estrategia en la calidad de los docentes y en normas de evaluación no tradicionales. Además, se han creado entornos de aprendizaje adecuados, con grupos pequeños y ambientes más lúdicos. En Holanda el éxito en la educación primaria reside en la integralidad y flexibilidad de su organización. En el caso de la secundaria, existen tres modalidades que se adecúan a los intereses de los estudiantes: pre-profesional, general superior y pre-universitaria.

En América Latina también se han desarrollado diversas estrategias para lograr una mayor inclusión, así como para revertir las brechas territoriales. En Ecuador se establecieron las Unidades Educativas del Milenio, como parte de una política diseñada para mejorar la calidad de la educación pública, sobre todo en las áreas rurales, y con fines semejantes en Colombia se puso en marcha el Proyecto de Educación Rural. Por su parte, México implementó el programa “Escuela de Tiempo Completo”, que amplía las jornadas lectivas a entre seis y ocho horas, y el Programa Nacional de Lectura y Escritura, cuyo objetivo es que los estudiantes se formen como usuarios plenos de la cultura escrita (Mora, 2015). En Cuba se usa la televisión para reforzar la enseñanza a través de cine educativo y documentales didácticos. En Uruguay se ejecuta el Programa Nacional de Educación para el Trabajo, dirigido

a jóvenes de 15 años y más que no estudian, no trabajan, no han culminado la educación básica media y viven en condición de vulnerabilidad; esta iniciativa resulta atractiva para la población meta porque se basa en talleres experimentales, el contacto con herramientas de trabajo y prácticas educativo-laborales.

Experiencias de mejora en la calidad educativa

Como se ha venido comentando a lo largo de este capítulo, la mejora en la calidad educativa es una tarea pendiente en toda Centroamérica. Sin embargo, mientras las naciones que tienen sistemas educativos incipientes deben enfocarse prioritariamente en el aumento del acceso y la cobertura, los sistemas maduros, e incluso los mixtos, que ya cuentan con niveles de cobertura relativamente altos en el contexto regional, pueden poner más énfasis en el desafío de la calidad⁹.

Existen múltiples perspectivas para abordar este tema. En las dos últimas décadas ha cobrado fuerza –y aceptación– la tesis de que la calidad de la educación está estrechamente relacionada con la capacidad de los sistemas para satisfacer de manera oportuna las expectativas, necesidades y anhelos, tanto de los individuos como de la sociedad. En la actualidad, además del aprendizaje de las competencias científicas, matemáticas y lingüísticas¹⁰, que siguen siendo los pilares fundamentales de la educación, los planes de estudio y de formación para el trabajo deben ir más allá, para incluir el desarrollo de habilidades y competencias como el trabajo colaborativo, el pensamiento lógico y crítico, y la alfabetización digital, entre otras.

El desempeño logrado por los miembros de la OCDE y otros países en las pruebas PISA-2012 y Terce, constituye un marco de referencia útil para identificar sistemas educativos exitosos. En función de lo anterior, las naciones consideradas como modelos en materia de calidad educativa son: Australia, Corea del Sur, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Japón y Singapur. En América Latina sobresalen Brasil, Chile y Costa Rica (Mora, 2015).

Reconociendo que el logro de una educación de calidad es un proceso

complejo, en el que intervienen múltiples factores, la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas se centró en tres áreas críticas para la mayoría de las naciones centroamericanas: la calidad de los recursos humanos dedicados a la docencia, los ambientes de aprendizaje y la gestión educativa. A continuación se comentan brevemente los hallazgos obtenidos en cada una de ellas.

En la primera área de interés, múltiples estudios e investigaciones coinciden en que la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje está determinada, en lo esencial, por los educadores. De ahí que en esta temática tengan especial relevancia la formación inicial que imparten las universidades y escuelas superiores, su articulación con los programas de capacitación y desarrollo profesional continuo y las características de los sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, así como las acciones dirigidas a la dignificación de la carrera docente, aspectos en los que es difícil avanzar sin mejorar el financiamiento público a la educación.

En Finlandia, Singapur y Corea del Sur se ha buscado la calidad a través de la dignificación de la profesión docente, sustentada a su vez en rigurosos procesos de selección, formación y evaluación del recurso humano, que incluso ha servido de referencia para el desarrollo de modelos de contratación y remuneración altamente competitivos. Como resultado de ello, en los países citados las y los educadores gozan de gran prestigio y reconocimiento social.

En Inglaterra, Estados Unidos, Chile y Brasil se utilizan sistemas de control de calidad basados en la acreditación de instituciones formadoras, la definición de estándares y certificaciones obligatorias. A partir de ello se diseñan y aplican evaluaciones a los centros educativos y sus profesores. En algunos casos se divulgan los resultados entre directores, docentes y otros colaboradores, lo que ha permitido impulsar procesos de capacitación y mejora continua (Mora, 2015).

La segunda área considerada como crítica es la mejora de los ambientes de aprendizaje, tanto para docentes como para estudiantes, en especial la construcción y mantenimiento de infraestructura¹¹ y el acceso a recursos innovadores

que faciliten la mediación pedagógica. En esta línea destacan la labor del Centro para Ambientes de Aprendizaje Efectivos (CELE, por su sigla en inglés), en el contexto de la OCDE, y el proyecto “Evaluación y Enseñanza de las Destrezas del Siglo XXI” (conocido como ATC-21) que apoya a Australia, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Singapur. Esta última es una iniciativa coordinada por expertos de la Universidad de Melbourne y cuenta con el respaldo de las empresas Intel, Microsoft y Cisco. Su propósito es desarrollar las competencias que necesitan los jóvenes para enfrentar de manera exitosa los desafíos del siglo XXI mediante el uso de la tecnología. Por su parte, Japón ha impulsado una estrategia enfocada en la promoción del aprendizaje en ambientes colaborativos, la cual tiene sus raíces en la tradición cultural de ese país.

La tercera área de interés en este análisis es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ministerios de Educación, las instancias regionales y los centros educativos, en especial los esfuerzos dirigidos a promover modelos centrados en la autonomía de las escuelas y colegios, la rendición de cuentas y la auditoría social. El reconocimiento de la capacidad de gestión a nivel de centro educativo, tanto en aspectos académicos como administrativos, ha sido parte de la estrategia que ha aplicado Chile para mejorar la calidad de la educación media. Uno de los factores de éxito de esa medida ha sido la evaluación del desempeño de establecimientos, directores y auspiciadores, proceso mediante el cual se ha visibilizado la gestión individual y colectiva.

La evaluación de la gestión académica y administrativa de los centros de enseñanza, la divulgación de resultados en las comunidades educativas y una mayor participación de las familias y actores comunales en la fiscalización de las escuelas y colegios son también parte de las estrategias que han aplicado los países de la OCDE. El Proyecto de Educación Rural (PER), de Colombia, cuenta con equipos técnicos especializados que apoyan a las llamadas “entidades territoriales certificadas” y al personal de los centros educativos, para lograr una mejor com-

prensión y atención de las necesidades de las zonas rurales en esta materia (Mora, 2015). Otros sistemas, incluidos algunos de los más sobresalientes en los *rankings* internacionales de rendimiento escolar, han aumentado su grado de descentralización como parte de las reformas orientadas a mejorar la efectividad y los resultados educativos. Suecia, Finlandia, Holanda y Japón se encuentran entre los países que han apostado por fortalecer la gestión descentralizada de la educación pública (Preal, 2010).

Hacia una educación más pertinente

A la par de la cobertura y la calidad, Centroamérica enfrenta el desafío de promover una educación pertinente para la vida, el trabajo y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esto supone desarrollar procesos educativos flexibles y adaptables a los cambios del entorno, porque las necesidades varían de una sociedad a otra y son influenciadas en el tiempo por aspectos de orden económico, social, político, ambiental, cultural, geográfico e histórico.

En materia de pertinencia, la búsqueda de buenas prácticas internacionales se enfocó en dos temas: el fortalecimiento de la educación técnica profesional, por el impacto que tiene en la inserción laboral, y el desarrollo de competencias en el uso de tecnologías. El avance en ambas áreas es fundamental para que el capital humano de la región tenga una formación acorde con las necesidades actuales de sus países y, de este modo, propiciar el máximo aprovechamiento del período de bono demográfico.

Con respecto a la educación técnica, en Alemania existe un modelo de educación dual en la secundaria, que ofrece tres modalidades: una vía directa hacia la universidad, otra hacia la formación profesional y una tercera relacionada con oficios y actividades más artesanales. A esto se añade el apoyo y apertura del sector empresarial para ofrecer pasantías a los estudiantes (Mora, 2015).

En Finlandia la educación técnica en secundaria ocupa un lugar estratégico. Esta se ofrece por una vía flexible, que no excluye la posibilidad de continuar con la educación superior y, a la vez, brinda acceso a personas que ya están en el mercado

laboral. En América Latina, el Ministerio de Educación de Colombia lidera el programa denominado Educación Técnica y Tecnológica para la Competitividad, que articula los esfuerzos de segmentos productivos estratégicos y el sector educativo. A nivel centroamericano, el programa de Educación Técnica Profesional de Costa Rica se ha convertido en una de las ofertas más interesantes y pertinentes en la educación secundaria. La conclusión de este ciclo en la modalidad técnica permite a los estudiantes avanzar hacia la universidad o incorporarse de inmediato al mercado laboral.

En Corea del Sur el énfasis de la formación ha estado en el aprovechamiento de las TIC con fines pedagógicos. En Portugal, a través de programas que facilitan el acceso a *laptops* y otros dispositivos móviles se espera que los estudiantes adquieran las competencias necesarias para insertarse en la sociedad del conocimiento. Por su parte, Canadá promueve la formación de estudiantes bilingües. En América Latina, Uruguay también ha impulsado políticas universales que promueven el uso de las TIC para mejorar el aprendizaje y reducir las brechas de acceso.

Voluntad política y capacidad institucional: requisitos indispensables

Las buenas prácticas internacionales antes reseñadas deben servir como marco de referencia para promover procesos de reflexión y diálogo social, que contribuyan a renovar las políticas públicas y transformar los sistemas educativos de los países centroamericanos. Se trata de incorporar una mirada alternativa para el abordaje de los problemas comunes, pero partiendo del reconocimiento de que el éxito relativo de estas experiencias está influenciado por las características del contexto político, socioeconómico, geográfico y cultural de cada país.

En la mayoría de los casos, la implementación de prácticas como las aquí comentadas tendrá costos económicos y políticos inevitables. En ese sentido, la adopción de experiencias innovadoras dependerá, en lo esencial, de la voluntad

de los gobiernos para incorporarlas en el diseño de las políticas públicas dirigidas a la ampliación de la cobertura, la calidad o la pertinencia de la educación. Esto a su vez supone: i) crear las condiciones jurídicas¹², administrativas y operativas requeridas, ii) impulsar procesos de negociación transparentes con actores estratégicos (universidades, organizaciones gremiales de los sectores educativo y empresarial) y iii) poner en marcha un ejercicio de comunicación social y posicionamiento, con el apoyo de los medios, a fin de contar con el respaldo necesario para la concreción de las reformas (Mora, 2015).

A manera de ejemplo, una política pública de formación inicial de educadores, sustentada en un sistema riguroso de reclutamiento y selección, solo será posible si la sociedad como un todo (Estado, familias, comunidades, estudiantes, gremios magisteriales, universidades, partidos políticos) está dispuesta a asumir los costos económicos, sociales y políticos que implica establecer un marco regulatorio en el que solo los mejores podrán ingresar a la carrera docente.

También se deben reformar los modelos de financiamiento para garantizar la sostenibilidad de las políticas educativas. A cambio de más fondos, una gestión pública sectorial más eficiente será determinante. Habida cuenta de las restricciones fiscales y la necesidad de velar por la transparencia y la rendición de cuentas, no es posible ni deseable “girar cheques en blanco” a favor de la educación. Se requieren más recursos pero, al mismo tiempo, una inversión firmemente orientada hacia el cumplimiento de metas verificables.

La práctica de los sucesivos gobiernos, de impulsar reformas curriculares integrales cada cuatro o cinco años, enfatizando en la actualización de los contenidos y el diseño curricular como fines en sí mismos, ya ha demostrado ser insuficiente. La participación de todos los países del Istmo en pruebas estandarizadas, regionales e internacionales, podría contribuir a la construcción de una línea de base para impulsar estrategias de mejoramiento diferenciadas, pero que apunten al logro de objetivos conjuntos en el largo plazo (Mora, 2015).

NOTAS

1 Aunque la República Dominicana es un miembro pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en este capítulo las referencias a este país son muy escasas, debido a la falta de tiempo y recursos para su incorporación plena en las investigaciones. No obstante, en la sección de anexos se incluye un cuadro-resumen de indicadores educativos preparado por el Ministerio de Educación de ese país.

2 Se hace referencia a este país por ser miembro pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

3 La heterocedasticidad ocurre cuando los valores de la varianza de las perturbaciones aleatorias en la variable dependiente (Y), condicional a los valores de los regresores X, no son constantes. Su presencia incumple uno de los supuestos básicos de los modelos de regresión, por lo que se suelen utilizar técnicas estadísticas para evitar su efecto.

4 Se denomina “bono demográfico” al período durante el cual en un país disminuye la proporción de población dependiente, sobre todo los menores a 15 años, y aumenta la proporción de población en edades potencialmente productivas (entre 15 y 64 años).

5 El estudio completo, titulado *Exclusión educativa y laboral de la población de 15 a 24 años en Centroamérica*, se encuentra como el número 15 de la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”, que edita y publica el Programa Estado de la Nación.

6 Las comparaciones se realizaron controlando por variables de edad, educación, género y ubicación rural o urbana, además de ser ajustadas por inflación (Bruns y Luque, 2014).

7 Cobertura, calidad, gestión educativa, infraestructura y equipamiento, formación docente, reforma a planes de estudio, servicios de apoyo, acceso a tecnologías de información y comunicación, prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables, educación indígena y otros.

8 Un problema crítico para el desarrollo de investigaciones y estudios comparados en materia educativa es la multiplicidad y dispersión de las bases de datos existentes. Prácticamente todos los organismos internacionales y regionales interesados en el tema han optado por crear sus propios sistemas de información, aplicando distintas metodologías. Por ello, dependiendo de la fuente utilizada, es común encontrar diferencias significativas en los datos reportados por un mismo país y hasta la omisión de países, lo cual limita la posibilidad de realizar un análisis comparativo para todos los países de la región.

9 Los informes de seguimiento del programa Educación para Todos (EPT), elaborados por la Unesco, reconocen los notables esfuerzos que hacen los países para aumentar la inversión educativa, con el propósito de ampliar el acceso a la primaria y mejorar la paridad entre los sexos; sin embargo, en la mayoría de los casos el análisis de la información revela que los niños, niñas y jóvenes no sacan provecho de la enseñanza, debido a la insuficiente calidad de la educación que reciben.

10 En lo que respecta al desarrollo de competencias lingüísticas, además de la lectura y escritura en la lengua materna, la enseñanza de otros idiomas ha cobrado importancia estratégica en la sociedad del conocimiento.

11 En la mayoría de los países se advierte la ausencia de esquemas de financiamiento adecuados para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura (académica, deportiva, artística y recreativa), incluida la inversión en instalaciones especializada: laboratorios de Ciencias e idiomas, entre otros.

12 Por ejemplo, avanzar en la certificación y acreditación de centros de formación docente, públicos y privados, supone la revisión y actualización de la legislación vigente en la mayoría de los países centroamericanos.

ANEXO

Resúmenes de indicadores por país

Belice

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	13.285	14.319	14.783	15.177	14.391
Primaria	37.309	40.983	43.652	44.923	41.717
Secundaria baja	23.069	25.102	27.615	29.117	26.226
Secundaria alta	11.170	11.981	13.094	14.150	12.599
Tasa bruta^{b/c/}					
Preescolar	27,7	30,8	44,6	49,1	38,1
Primaria	120,0	122,6	120,6	117,7	120,2
Secundaria baja	79,3	89,7	92,5	97,1	89,6
Secundaria alta	44,3	55,8	55,3	63,1	54,6
Tasa neta^{b/d/}					
Preescolar ^{e/}	27,0	30,2	42,4	46,4	36,5
Primaria ^{e/}	97,8	97,6	96,4	96,6	97,1
Secundaria baja ^{b/}	62,6	68,4	71,5	77,4	70,0
Secundaria alta ^{b/}	22,0	28,2	28,1	32,7	27,8
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	94,0	106,4	104,5	96,6	100,4
Primaria	93,3	93,8	94,8	93,6	93,9
Secundaria baja	99,4	97,9	104,1	101,2	100,7
Secundaria alta	120,4	114,2	118,7	113,3	116,7
Tasa de deserción^{b/f/}					
Preescolar					
Primaria	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8
Secundaria	9,7	10,4	10,1	8,4	9,7
Tasa de extraedad^{b/g/}					
Primaria	17,4	15,8	12,9	11,6	14,4
Hombres	19,7	18,2	15,0	13,5	16,6
Mujeres	15,1	13,4	10,8	9,6	12,2
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	19,0	17,2	17,4	17,0	17,7
Primaria	23,3	23,6	22,2	22,6	22,9
Secundaria baja	23,3	19,6	17,8	18,4	
Secundaria alta	23,3	16,3	14,2	14,8	17,1
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	99,7	95,9	85,2	84,7	91,4
Primaria	87,2	85,4	82,2	82,3	84,3
Secundaria baja	79,1	74,7	67,7	67,4	72,2
Secundaria alta	67,0	59,4	47,3	61,2	58,7

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	98,0	98,6	99,1	99,1	98,7
Años promedio de educación de la población mayor de 15 años ^{b/}					
Nacional			10,5		10,5
Hombres			10,5		10,5
Mujeres			10,5		10,5
Zona rural					
Zona urbana					
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto					
Nivel bajo					
12 a 17 años					
Nivel alto					
Nivel bajo					

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b/}					
Primaria	7,6	6,6	6,0	4,9	6,3
Secundaria	9,9	10,6	8,2	7,1	9,0
Tasa de supervivencia ^{b/}					
Último grado de primaria	83,6	90,7	90,9	90,9	89,0
Último grado de secundaria	65,9	63,1	64,9	66,8	65,2

Financiamiento

Gasto público en educación ^{e/}					
Porcentaje del PIB	5,0	6,2	6,6	6,9	6,2
Per cápita	168	251	285	320	256

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco son de 2013 con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012). Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012. El gasto público corresponde a 2012.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 3 a 4 años, primaria (CINE 1) de 5 a 10, secundaria baja (CINE 2) de 11 a 14 y secundaria alta (CINE 3) de 15 a 17.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación. Los datos de 2014 corresponden a 2013 y las tasas netas en secundaria baja y alta de 2000 corresponden al 2001.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. El último año disponible es 2012.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministry of Education, Youth, Sports and Culture de Belice, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

Costa Rica

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	158.730	156.776	151.845	144.150	152.875
Primaria	503.287	486.590	475.621	458.637	481.034
Secundaria	422.132	431.888	416.352	408.729	419.775
Tasa bruta^{c/e/}					
Preescolar	45,5	68,1	74,5	76,1	66,0
Primaria	107,3	107,4	107,6	102,0	106,1
Secundaria baja	71,8	91,9	97,3	101,1	90,5
Secundaria alta	43,4	56,4	66,6	80,6	61,8
Tasa neta^{d/e/}					
Preescolar	44,1	66,5	72,9	74,9	64,6
Primaria	96,5	97,6	98,0	93,3	96,3
Secundaria baja	53,8	65,9	69,6	69,8	64,8
Secundaria alta	27,3	33,9	38,8	39,6	34,9
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	95,9	95,7	96,4	95,1	95,8
Primaria	92,8	93,2	93,7	94,3	93,5
Secundaria baja	100,6	96,5	95,0	94,5	96,6
Secundaria alta	110,8	109,3	111,6	116,4	112,0
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar	4,8	3,6	3,3	1,6	3,3
Primaria	4,1	3,4	2,8	1,4	2,9
Secundaria	11,9	12,5	10,2	8,7	10,8
Tasa de extraedad^{b/g/}					
Primaria			12,9	13,0	12,9
Hombres			13,8	13,8	13,8
Mujeres			11,9	12,3	12,1
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	18,7	16,2	14,4	14,0	15,8
Primaria	24,9	21,3	17,9	16,4	20,1
Secundaria baja	18,8	18,1	15,7	13,9	16,6
Secundaria alta	18,8	17,0	15,1	13,5	16,1
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	15,9	10,0	12,5	12,0	12,6
Primaria	6,9	6,1	8,1	8,9	7,5
Secundaria baja	11,6	8,6	8,9	8,8	9,4
Secundaria alta	17,6	12,9	11,4	10,8	13,2

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	98,3	98,3	98,3	97,6	98,1
Años promedio de educación de la población de 18 años y más ^{b/}					
Nacional	7,7			8,9	
Hombres	7,8			8,9	
Mujeres	7,7			8,9	
Zona rural	6,0			7,1	
Zona urbana	8,8			9,5	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
7 a 12 años					
Nivel alto	99,0	100,0	100,0	100,0	99,8
Nivel bajo	95,6	98,5	99,2	99,7	98,3
13 a 17 años					
Nivel alto	85,3	95,1	95,0	96,1	92,9
Nivel bajo	58,7	72,7	79,1	84,2	73,7

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{a/}					
Primaria	8,2	7,5	6,0	4,3	6,5
Secundaria	8,8	11,4	11,6	9,7	10,4
Tasa de supervivencia ^{b/}					
Último grado de primaria	90,5	90,5	91,0	87,7	89,9
Último grado de secundaria	60,7	59,1	62,2	49,6	57,9

Financiamiento

Gasto público en educación ^{a/}					
Porcentaje del PIB	4,7	5,2	7,2	7,6	6,2
Per cápita	194	248	576	789	452

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco son de 2013, con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012). Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 4 a 5 años, primaria (CINE 1) de 6 a 11, secundaria baja (CINE 2) de 12 a 14 y secundaria alta (CINE 3) de 15 a 16.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación Pública correspondientes al sistema educativo tradicional. El nivel preescolar es equivalente al Interactivo II y el ciclo de transición; primaria a los ciclos primero y segundo; y secundaria al tercer ciclo y la educación diversificada.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. En el caso de preescolar se incluye la deserción correspondiente al ciclo de transición.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Costa Rica, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

El Salvador

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	478.203	439.696	357.786	371.792	411.869
Primaria	909.444	926.778	830.024	728.811	848.764
Secundaria baja	409.175	441.814	454.187	412.994	429.543
Secundaria alta	373.405	405.432	438.013	440.319	414.292
Tasa bruta^{b/c/}					
Preescolar ^{c/e/}		56,8	60,8	67,8	61,8
Primaria	114,0	116,3	113,9	104,2	112,1
Secundaria baja		80,5	87,3	92,4	86,7
Secundaria alta		50,1	44,8	49,5	48,1
Tasa neta^{d/e/}					
Preescolar	39,2	49,7	51,8	58,6	49,8
Primaria	86,0	95,2	93,6	86,5	90,3
Secundaria baja		51,1	60,0	64,9	58,6
Secundaria alta		32,9	33,0	37,5	34,5
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	99,5	99,6	97,7	98,0	98,7
Primaria	92,2	92,9	91,6	91,6	92,1
Secundaria baja	94,0	96,9	96,5	95,4	95,7
Secundaria alta	102,0	105,8	101,8	102,9	103,1
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar					
Primaria	3,6	7,0	3,9	5,2	4,9
Secundaria	6,2	9,2	5,5	7,9	7,2
Tasa de extraedad^{b/g/}					
Primaria	17,9	18,3	18,9	18,2	18,3
Hombres	20,1	20,4	21,4	20,8	20,7
Mujeres	15,7	16,0	16,2	15,4	15,8
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar		33,3	24,1	34,1	30,5
Primaria		43,2	29,3	24,5	32,3
Secundaria baja		30,6	25,1	45,6	33,8
Secundaria alta		26,3	23,0	29,1	26,1
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	22,7	17,5	15,0	16,6	17,9
Primaria	11,2	9,8	9,7	10,8	10,3
Secundaria baja	15,5	12,1	11,8	12,2	12,9
Secundaria alta	36,6	28,0	24,9	25,6	28,82

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	80,8	83,4	84,5	88,2	84,2
Años promedio de educación de la población de 18 años y más ^{b/}					
Nacional	6,6			8,9	
Hombres	7,0			9,1	
Mujeres	6,3			8,7	
Zona rural	4,0			6,6	
Zona urbana	8,2			9,9	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto	97,9	98,4	97,5		97,9
Nivel bajo	78,2	86,9	91,8		85,6
12 a 17 años					
Nivel alto	82,7	90,5	86,1		86,4
Nivel bajo	67,0	70,2	74,7		70,6

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b/}					
Primaria	7,1	7,5	5,5	6,4	6,6
Secundaria	3,0	4,9	4,4	5,6	4,5
Tasa de supervivencia ^{b/}					
Último grado de primaria	65,3	67,3	84,0	83,8	75,1
Último grado de secundaria	83,0	79,9	85,6	83,9	83,1

Financiamiento

Gasto público en educación ^{e/}					
Porcentaje del PIB	2,7	2,9	3,5	3,5	3,2
Per cápita	57	73	122	156	102

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012), son de 2013. Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 4 a 6 años, primaria (CINE 1) de 7 a 12, secundaria baja (CINE 2) de 13 a 15 y secundaria alta (CINE 3) de 16 a 17. Las variaciones en la población en edad de asistir entre 2005 y 2010 están asociadas a los cambios en las estimaciones y proyecciones de población generadas a partir del Censo de población de 2007.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. El último año disponible es 2013.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de El Salvador, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

Guatemala

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	690.304	751.276	822.723	863.875	782.045
Primaria	1.840.876	2.068.372	2.278.070	2.447.324	2.158.661
Secundaria baja	811.805	915.162	1.028.751	1.120.355	969.018
Secundaria alta	513.322	557.687	646.894	702.893	605.199
Tasa bruta^{c/e/}					
Preescolar	55,2	57,9	70,1	63,6	61,7
Primaria	104,3	113,1	116,2	98,7	108,1
Secundaria baja	44,8	55,4	70,9	68,4	59,9
Secundaria alta	22,9	29,9	36,7	38,0	31,9
Tasa neta^{d/g/}					
Preescolar	41,1	47,0	54,9	47,3	47,6
Primaria	86,0	93,5	95,8	82,3	89,4
Secundaria baja	29,1	33,2	42,9	44,9	37,6
Secundaria alta	16,4	19,0	22,3	24,4	20,5
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	96,7	97,6	98,9	97,9	97,8
Primaria	88,0	90,9	94,2	93,3	91,6
Secundaria baja	83,6	85,9	88,3	86,4	86,1
Secundaria alta	98,6	101,4	98,8	99,8	99,6
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar					
Primaria	10,4	7,0	7,0	3,5	7,0
Secundaria	14,4	5,1	11,1	3,2	8,4
Tasa de extraedad^{h/g/}					
Primaria	14,7	17,0	16,9	13,7	15,6
Hombres	17,2	19,3	18,5	15,2	17,5
Mujeres	12,2	14,6	15,3	12,1	13,6
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	22,8	25,1	21,5	19,2	22,1
Primaria	32,6	31,1	26,9	23,7	28,5
Secundaria baja	15,2	17,0	15,4	13,8	15,3
Secundaria alta	12,1	13,7	11,7	10,3	11,9
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	19,6	19,3	14,2	15,9	17,2
Primaria	12,8	11,4	10,2	10,6	11,3
Secundaria baja		71,4	56,5	55,7	61,2
Secundaria alta		79,0	74,9	75,1	76,3

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	68,3	74,8	81,6	84,3	77,3
Años promedio de educación de la población de 18 años y más ^{b/}					
Nacional	4,5			7,9	
Hombres	5,1			7,9	
Mujeres	4,0			7,8	
Zona rural	2,5			5,7	
Zona urbana	7,2			9,2	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto	95,5	90,3	93,8		93,2
Nivel bajo	69,2	79,0	85,6		78,0
12 a 17 años					
Nivel alto	78,1	73,2	85,3		78,9
Nivel bajo	52,0	51,5	55,5		53,0

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b/}					
Primaria	3,7	2,7	2,8	5,6	3,7
Secundaria	14,7	12,4	10,9	11,8	12,50
Tasa de supervivencia ^{b/}					
Último grado de primaria	50,4	63,3	70,9	66,7	62,8
Último grado de secundaria	70,5	71,2	74,3	76,9	73,2

Financiamiento

Gasto público en educación ^{a/k/}					
Porcentaje del PIB	1,7	2,1	3,0	2,9	2,4
Per cápita	39	58	86	108	73

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco son de 2013 con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012). Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 3 a 6 años, primaria (CINE 1) de 7 a 12, secundaria baja (CINE 2) de 13 a 15 y secundaria alta (CINE 3), de 16 a 17.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación. Los datos del año 2000 corresponden al 2001.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Guatemala, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

Honduras

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	556.413	561.523	567.753	588.391	568.520
Primaria	1.023.026	1.095.346	1.105.674	1.124.903	1.087.237
Secundaria baja	457.123	518.992	541.179	546.901	516.049
Secundaria alta	293.217	323.982	353.543	360.953	332.924
Tasa bruta^{c/e/}					
Preescolar	34,1	32,7	38,7	34,2	34,9
Primaria	126,2	112,9	104,9	96,8	110,2
Secundaria baja	69,9	62,8	71,5	66,0	67,6
Secundaria alta	38,7	36,1	47,2	43,9	41,6
Tasa neta^{d/g/}					
Preescolar	25,7	26,6	33,3	30,3	29,0
Primaria	100,0	90,5	88,4	76,6	88,9
Secundaria baja	34,4	33,8	41,9	41,9	38,0
Secundaria alta	19,2	20,0	25,8	25,9	22,7
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	101,2	100,1	98,9	98,4	99,6
Primaria	98,5	96,4	96,1	95,1	96,5
Secundaria baja		115,8	110,1	109,1	111,7
Secundaria alta		134,4	134,9	131,4	133,6
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar					
Primaria	2,7	1,9	1,2	1,0	1,7
Secundaria	2,5	10,7	7,6	8,1	7,2
Tasa de extraedad^{h/g/}					
Primaria	10,0	20,5	17,7	15,2	15,8
Hombres	9,7	21,7	18,9	16,4	16,7
Mujeres	10,2	19,4	16,5	13,9	15,0
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	19,5	21,3	26,6	14,3	20,4
Primaria	34,1	29,1	33,9		32,4
Secundaria baja					
Secundaria alta					
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar		18,6	14,1	15,2	15,9
Primaria		6,1	9,3		7,7
Secundaria baja		17,9	21,5	27,1	22,2
Secundaria alta			29,7	35,3	32,5

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	85,1	82,3	84,2	85,3	84,2
Años promedio de educación de la población de 18 años y más ^{b/}					
Nacional	5,3			6,6	
Hombres	5,3			6,5	
Mujeres	5,4			6,8	
Zona rural	3,5			4,8	
Zona urbana	7,2			8,3	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto	95,6	96,3	94,4	97,4	95,9
Nivel bajo	89,5	87,6	94,8	95,5	91,9
12 a 17 años					
Nivel alto	69,5	80,2	81,7	85,3	79,2
Nivel bajo	43,6	64,2	64,1	66,0	59,5

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b//}					
Primaria		7,8	4,5	4,0	5,4
Secundaria					
Tasa de supervivencia ^{b//}					
Último grado de primaria		81,0	74,8	69,7	75,1
Último grado de secundaria					

Financiamiento

Gasto público en educación ^{a//k/}					
Porcentaje del PIB	4,4	6,2	7,3	6,2	6,0
Per cápita	51	83	143	135	1033

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco son de 2013 con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012). Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012. El gasto público corresponde a 2013.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 3 a 5 años, primaria (CINE 1) de 6 a 11, secundaria baja (CINE 2) de 12 a 14 y secundaria alta (CINE 3) de 15 a 16.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación. Los datos del año 2000 corresponden al 2003.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. En secundaria el último año disponible es 2013.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación de Honduras, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

Nicaragua

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	583.777	540.920	396.727	411.296	483.180
Primaria	831.511	843.309	791.313	789.687	813.955
Secundaria baja	383.981	406.576	404.177	387.549	395.571
Secundaria alta	251.416	258.780	270.922	260.896	260.504
Tasa bruta^{c/e/}					
Preescolar		52,3	54,2	57,5	54,7
Primaria	101,7	112,7	116,7	111,0	110,6
Secundaria baja		71,5	79,0	82,3	77,6
Secundaria alta		30,7	34,3	35,8	33,6
Tasa neta^{d/g/}					
Preescolar	26,8	39,5	54,4	55,0	43,9
Primaria	80,7	87,4	91,8	88,8	87,2
Secundaria baja		37,1	39,1	47,6	41,3
Secundaria alta		17,4	19,9	21,6	19,6
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	100,0	97,8	98,5		98,8
Primaria		97,8	93,9	94,1	95,2
Secundaria baja	108,1	104,9	101,1		104,7
Secundaria alta	130,8	126,8	121,3		126,3
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar					
Primaria	5,3	8,7	9,4	11,4	8,7
Secundaria	8,8	12,2	8,9	19,2	12,3
Tasa de extraedad^{b/g/}					
Primaria	12,0	13,5	24,0		16,5
Hombres	12,1	14,5	25,7		17,5
Mujeres	11,8	12,5	22,3		15,5
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	26,0	25,3	21,2		24,2
Primaria	35,7	33,6	30,2		33,1
Secundaria baja	32,0	34,8	29,3		32,0
Secundaria alta	32,0	31,7	34,7		32,8
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	16,9	15,7	15,9		16,2
Primaria	16,0	15,2	15,6		15,6
Secundaria baja	29,8	26,2	20,5		25,5
Secundaria alta	32,0	29,6	24,8		28,85

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	71,6	78,0	96,9	97,0	85,9
Años promedio de educación de la población de 15 años y más ^{b/}					
Nacional	8,0			8,5	
Hombres	8,2			8,4	
Mujeres	7,8			8,6	
Zona rural				6,3	
Zona urbana				9,6	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto			94,9		94,9
Nivel bajo			83,1		83,1
12 a 17 años					
Nivel alto			72,6		72,6
Nivel bajo			48,8		48,8

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b/}					
Primaria	7,0	9,7			8,4
Secundaria	7,8	7,0			7,4
Tasa de supervivencia ^{b/}					
Último grado de primaria	51,8	50,2	48,4		50,1
Último grado de secundaria	69,8	69,8	64,4		68,0

Financiamiento

Gasto público en educación ^{a/}					
Porcentaje del PIB	4,0	4,7	5,4	4,7	4,7
Per cápita	40	55	78	69	60

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco son de 2013 con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012). Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 3 a 5 años, primaria (CINE 1) de 6 a 11, secundaria baja (CINE 2) de 12 a 14 y secundaria alta (CINE 3) de 15 a 16.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Cifras del Ministerio de Educación. Las tasas brutas en primaria para el 2000 son del año 2001, y para 2014 son del 2013. En preescolar la tasa bruta de 2014 corresponde a 2011.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. El último año disponible es 2011.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país. El ingreso bajo corresponde a los tres primeros deciles y el alto a los últimos tres.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado el año lectivo anterior.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Nicaragua, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

Panamá

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	133.192	143.139	146.615	147.231	142.544
Primaria	382.582	407.860	430.418	437.741	414.650
Secundaria baja	184.301	191.888	206.386	213.673	199.062
Secundaria alta	178.602	188.076	197.266	207.232	192.794
Tasa bruta^{c/e/}					
Preescolar	37,4	58,6	63,2	67,7	56,7
Primaria	104,7	105,6	102,2	101,2	103,4
Secundaria baja	79,1	81,0	88,2	89,1	84,4
Secundaria alta	49,4	53,6	51,5	50,5	51,3
Tasa neta^{d/g/}					
Preescolar	36,3	55,3	58,5	62,8	53,2
Primaria	94,7	100,0	95,7	92,1	95,6
Secundaria baja	58,7	61,3	64,5	65,6	62,5
Secundaria alta			42,8	40,2	41,5
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados^{b/}					
Preescolar	97,1	96,7	96,3	96,7	96,7
Primaria	93,0	93,1	92,7	93,3	93,0
Secundaria baja	97,7	98,6	97,4	97,3	97,7
Secundaria alta	110,2	110,4	112,6	112,6	111,4
Tasa de deserción^{e/f/}					
Preescolar					
Primaria	2,1	3,2	1,0	1,2	1,9
Secundaria		11,4	11,3	11,1	11,3
Tasa de extraedad^{h/g/}					
Primaria	10,2	9,3	9,0	8,6	9,3
Hombres	11,8	10,6	10,1	9,6	10,5
Mujeres	8,6	8,0	7,7	7,5	8,0
Promedio de alumnos por docente^{b/}					
Preescolar	19,2	19,8	17,3	18,6	18,8
Primaria	24,7	24,2	23,5	25,5	24,5
Secundaria baja	17,4	16,3	16,9	16,6	16,8
Secundaria alta	14,7	14,7	13,2	14,0	14,18
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados^{b/}					
Preescolar	22,0	18,1	17,6	19,4	19,3
Primaria	9,9	10,4	11,5	13,8	11,4
Secundaria baja	14,6	13,5	14,7	15,5	14,6
Secundaria alta	17,5	17,6	19,5	18,0	18,2

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	96,7	97,4	97,9	97,9	97,5
Años promedio de educación de la población mayor de 18 años y más ^{b/}					
Nacional	9,5			10,2	
Hombres	9,2			9,9	
Mujeres	9,7			10,4	
Zona rural	7,0			7,0	
Zona urbana	10,6			11,5	
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto	100,0	99,5	100,0	100,0	99,9
Nivel bajo	96,2	98,2	99,4	98,5	98,1
12 a 17 años					
Nivel alto	89,7	90,8	94,8	95,9	92,8
Nivel bajo	80,6	80,5	84,8	83,7	82,4

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b//}					
Primaria	5,7	5,7	5,7	5,1	5,6
Secundaria		9,1	7,6	6,7	7,8
Tasa de supervivencia ^{b//}					
Último grado de primaria	86,2	85,2	93,8	91,6	89,2
Último grado de secundaria		74,7	72,9	77,3	74,9

Financiamiento

Gasto público en educación ^{k//}					
Porcentaje del PIB	4,0	3,8	3,7	3,8	3,8
Per cápita	153	176	291	416	259

a/ En caso de no existir la cifra de 2014 se utilizó la última disponible. Todos los indicadores provenientes de la Unesco, con excepción de la población en edad de asistir (2014) y la tasa de supervivencia (2012), son de 2013. Los indicadores del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal) son estimaciones realizadas con base en las encuestas de hogares de los años 2000 a 2012. El gasto público proviene de fuentes oficiales y corresponde al 2013.

b/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97. Los grupos de edad son: preescolar (CINE 0) de 4 a 5 años, primaria (CINE 1) de 6 a 11, secundaria baja (CINE 2) de 12 a 14 y secundaria alta (CINE 3), de 15 a 17.

c/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir.

d/ Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel que tienen la edad que corresponde a ese nivel y el total de la población en edad de asistir.

e/ Datos del Ministerio de Educación.

f/ Proporción de alumnos matriculados que abandonaron las aulas en un determinado año escolar. El último año disponible es 2013.

g/ Proporción de estudiantes cuya edad es mayor al rango oficial correspondiente al nivel educativo en que están inscritos.

h/ Procesamientos a partir de las encuestas de hogares de los institutos de estadística de cada país.

i/ Número de repitentes en un grado y en un año escolar determinados, expresado como porcentaje de la matrícula en ese grado en el año lectivo anterior.

j/ Estudiantes que se matricularon en el primer año y llegaron hasta el último en cada nivel.

k/ Comprende el gasto total del gobierno (local, regional y central) en la educación (primaria, secundaria y terciaria pública).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Panamá, Unesco, 2015; PEN, 2015 y Siteal, 2013.

ANEXO

República Dominicana

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014
Cobertura					
Población en edad de asistir^{b/}					
Preescolar	603.806	600.783	592.636	580.913	594.535
Primaria	1.182.573	1.191.182	1.192.603	1.173.308	1.184.917
Secundaria baja	377.816	391.787	389.570	392.764	387.984
Secundaria alta	721.708	754.437	770.499	769.407	754.013
Tasa bruta^b					
Preescolar ^{c/}	32,4	32,9	40,8	47,9	38,5
Primaria	115,3	108,3	110,5	108,1	110,6
Secundaria baja ^{d/}	96,8	105,7	115,4	110,3	107,1
Secundaria alta ^{d/}	88,5	91,9	94,0	101,4	94,0
Tasa neta					
Preescolar	28,6	29,5	38,4	47,1	35,9
Primaria	84,3	84,2	91,9	89,7	87,5
Secundaria baja			49,7	54,8	52,2
Secundaria alta	41,5	49,8	54,5	59,7	51,45
Razón de mujeres por cada 100 hombres matriculados					
Preescolar	97,5	96,3	95,6	100,5	97,5
Primaria	93,7	91,8	85,1	87,7	89,6
Secundaria baja	114,0	109,7	100,2	101,1	106,2
Secundaria alta	125,8	122,2	116,7	112,3	119,23
Tasa de deserción					
Preescolar			4,2	1,7	2,9
Primaria			3,1	2,9	3,0
Secundaria			4,6	5,5	5,1
Tasa de extraedad					
Primaria			10,2	10,7	10,5
Hombres			12,7	13,6	13,2
Mujeres			7,4	7,5	7,4
Promedio de alumnos por docente					
Preescolar	22,0	22,2	23,6	21,4	22,3
Primaria	31,0	24,3	25,5	20,6	25,4
Secundaria baja			24,7	24,5	24,6
Secundaria alta	29,5	26,4	28,2	21,4	26,4
Porcentaje de la matrícula en centros educativos privados					
Preescolar	39,0	44,3	57,9	58,5	49,9
Primaria	17,0	19,0	23,5	23,6	20,8
Secundaria baja	14,0	16,4	20,1	19,7	17,5
Secundaria alta	23,8	24,0	22,6	19,3	22,4

ANEXO

Indicador	2000	2005	2010	2014 ^{a/}	Promedio 2000-2014

Resultados

Tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) ^{b/}	87,3	89,0	89,5	91,8	89,4
Años promedio de educación de la población mayor de 15 años ^{b/}					
Nacional	7,3	7,9	8,3	8,7	8,0
Hombres	7,2	7,7	8,0	8,4	7,8
Mujeres	7,4	8,0	8,6	8,9	8,2
Zona rural	5,0	6,2	6,4	6,9	6,1
Zona urbana	8,4	8,7	9,2	9,5	9,0
Tasa de escolarización según nivel socioeconómico ^{b/}					
6 a 11 años					
Nivel alto	99,3	99,6	99,1	99,4	99,3
Nivel bajo	83,0	87,0	83,4	87,1	85,2
12 a 17 años					
Nivel alto	96,6	96,5	95,7	96,8	96,4
Nivel bajo	76,6	76,1	73,0	78,8	76,1

Rendimiento

Tasa de repitencia ^{b/c/}					
Primaria			7,3	7,0	
Secundaria			12,2	9,9	
Tasa de supervivencia ^{b/c/}					
Último grado de primaria			83,3	78,6	
Último grado de secundaria					,9

Financiamiento

Gasto público en educación ^{a/c/}					
Porcentaje del PIB	2,3	1,5	1,9	3,8	2,4
Per cápita	9	7	9	19	11

a/ Datos de la Unesco. La clasificación sigue la metodología del CINE-97

b/ Proyecciones de población. Revisión de la Oficina Nacional de Estadística al 2014.

c/ Datos del Ministerio de Educación.

d/ Cifras obtenidas a partir de encuestas de hogares. Banco Central de la República Dominicana.

Fuente: Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos del Ministerio de Educación de la República Dominicana.

Siglas

A

Aacid	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo	AliaRSE	AliaRSE para el Desarrollo / Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (Costa Rica)
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (CCAD-SICA)
ACE	Asociación Comunal para la Educación (El Salvador)	ALN	Alianza Liberal Nicaragüense
Acenvi	Asociación Centroamericana para la Vivienda	Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	Amhon	Asociación de Municipios de Honduras
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AMI	Autopista Mesoamericana de la Información (Proyecto Mesoamérica)
Adapcca	Proyecto "Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas" (Sieca-UE)	AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ADC	Alianza Democrática Campesina (El Salvador)	ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
Adesco	Asociación de desarrollo comunal (El Salvador)	Anati	Autoridad Nacional de Tierras (Panamá)
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña	Ancon	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Panamá)
AEA	Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (SICA)	ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (El Salvador)
AEC	Asociación de Estados del Caribe	ANDE	Asociación Nacional de Educadores (Costa Rica)
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Anden	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua
AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo (Costa Rica)	AP	Áreas protegidas
AFH	Agenda Forestal Hondureña	APM	Áreas de patrimonio mundial
Agexport	Asociación Guatemalteca de Exportadores	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (Costa Rica)
AHJASA	Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua	APU	Alianza Pueblo Unido (Panamá)
Aidis	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental	Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
AIE	Agencia Internacional de Energía	ARNPG	Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala
AL	Alianza Liberal	Asada	Asociación administradora de acueductos y alcantarillados comunales (Costa Rica)
ALAI	Agencia Latinoamericana de Información	ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ALBA / ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
Albanisa	ALBA Petróleos de Nicaragua S.A.	Asorena	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas	Ambiente	Asociación de Veteranos Militares de El Salvador
		Asvem	"General Manuel José Arce"
		AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Costa Rica)

B

Banguat	Banco de Guatemala
Bantrab	Banco de los Trabajadores (Guatemala)
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BEA	Oficina de Análisis Económico (Estados Unidos, sigla en inglés)
Benic	Belize National Indigenous Council
Berds	Sistema de Recursos de Información en Biodiversidad y Ambiente de Belice (sigla en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BLM	Bowman-Lehoucq-Mahoney (índice de clasificación de los tipos de regímenes políticos existentes en Centroamérica a lo largo del siglo XX)
BM	Banco Mundial
BSIF	Fondo de Inversión Social de Belice (sigla en inglés)
BTI	Bertelsmann transformation index
BTR	Buses de tráfico rápido (Guatemala)

C

CAAP	Comité administrador de agua potable (Guatemala)
CAAR	Comité administrador de acueductos rurales (Costa Rica)
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
CAD	Cooperación Austriaca para el Desarrollo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIT	Climate analysis indicators tool (WRI)
CAN	Comunidad Andina
Capra	Evaluación Probabilista de Riesgo para América Central (liderado por Cepredenac-SICA, en colaboración con EIRD-ONU, BID y Banco Mundial; sigla en inglés)
Capre	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CAPS	Comité de agua potable y saneamiento (Nicaragua)
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
Carsi	Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (sigla en inglés)
Caruna	Cooperativa de Ahorro y Crédito Rural (Nicaragua)
CASA	Partido Centro de Acción Social (Guatemala)

Casac**Cathalac****Catie****Cauca****CBA****CBB****CBM****CBSI****CBT****CC-SICA****CCAB-AP****CCAD****CCCCC****CCHAC****CCIE****CCJ****CCM****CCP****CCP****CCSBSO****CCSS****CCT****CCVAH****CD****CD****CD-PNL****CDC****CDC****CDEMA****CDKN****CE-SICA****CEAC****CECC**

Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SICA y PNUD)
Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Código Aduanero Uniforme Centroamericano
Canasta básica alimentaria
Banco Central de Belice (sigla en inglés)
Corredor Biológico Mesoamericano
Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
Canasta básica total
Comité Consultivo del SICA
Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)
Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe
Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (SICA)
Comité Consultivo de la Integración Económica (SICA)
Corte Centroamericana de Justicia (SICA)
Consejo del Comercio de Mercancías (OMC)
Centro Centroamericano de Población (UCR)
Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (SICA)
Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras
Caja Costarricense de Seguro Social
Consejo Centroamericano de Turismo (SICA)
Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (SICA)
Cambio Democrático (Panamá)
Convergencia Democrática (El Salvador)
Coalición Cambio Democrático-Partido Nacional Liberal (El Salvador)
Centro para la Defensa del Consumidor (El Salvador)
Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Estados Unidos)
Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias y Desastres (sigla en inglés)
Alianza Clima y Desarrollo (sigla en inglés)
Comité Ejecutivo del SICA
Consejo de Electrificación de América Central
Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)

Cedaw	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (sigla en inglés)	CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CEE	Comunidad Económica Europea	Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CEF	Centro de Estudios para el Futuro	Cicih	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Honduras
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)
Cefof	Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Ceicom	Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio	Cidse	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)
Cejil	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (sigla en inglés)	CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (El Salvador)	CIER	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
CELA	Centro de Estudios Latinoamericanos	CIF	Cost insurance and freight
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	Cigefi	Centro de Investigaciones Geofísicas (UCR)
Celare	Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Universidad Pedro de Valdivia, Chile)	CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
CELE	Centro para Ambientes de Aprendizaje Efectivos (OCDE, sigla en inglés)	Cinai	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Costa Rica)
CEN	Centros de Educación y Nutrición (Costa Rica)	CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Unesco)
CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare, Costa Rica)	CIPC	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
Cenpromype	Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (SICA y Sieca)	CIS	Consejo de Integración Social Centroamericana (Sisca-SICA)
CentraRSE	Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (Guatemala)	Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)
Centroestad	Comisión Centroamericana de Estadística (SICA)	CIUO	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
CEOT	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (Honduras)	Clacds	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Incae)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CMC	Conferencia Mundial sobre el Clima
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (SICA)	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CESE	Comité Económico Social Europeo	CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Cespad	Centro de Estudio para la Democracia (Honduras)	CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros (Honduras)
CeSPI	Centro de Estudio de Política Internacional (sigla en italiano)	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica)
CFE	Comisión Federal de Electricidad (México)	CNHM	Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (Costa Rica)
CFR-SICA	Consejo Fiscalizador Regional del SICA	CNM	Consejo Nacional de Migración (Costa Rica)
CGC	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala	CNOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (sigla en inglés)	CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ONU)
CGR	Contraloría General de la República (Costa Rica)	Cocatram	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (SICA)
CGR	Contraloría General de la República (Panamá)	Cocesna	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
Ciases	Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Nicaragua)	Cociss	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias	Cocit	Comisión Centroamericana de Ciencia y Tecnología
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CGIAR)	Codicader	Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (Sisca-SICA)

Comex	Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica)	CSP	Center for Systemic Peace
Comieco	Consejo de Ministros de Integración Económica (Sieca)	CSR	Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador)
Comisca	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	CSS	Caja de Seguro Social (Panamá)
Comitran	Consejo Sectorial de Ministerios de Transporte de Centroamérica	CSU	Comunidades Solidarias Urbanas (El Salvador)
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos	Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Commca	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (SICA)
Comriedre	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional	CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio (SICA)
Comtelca	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones	D	
Conabisah	Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras	DACA	Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, sigla en inglés)
Conadeh	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU)
Conades	Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (El Salvador)	Danida	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
Conagua	Comisión Nacional del Agua (México)	DCAF	Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas-Ginebra (sigla en inglés)
Conama	Comisión Nacional de Medio Ambiente de Panamá	DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca (Guatemala)
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (México)	DDI	Índice de déficit por desastre (sigla en inglés)
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)	DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido, sigla en inglés)
Conare	Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)	DGMA	Dirección General de Medio Ambiente del SICA
Conasa	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Honduras)	DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial (Honduras)
Concadeco	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (SICA)	DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial (Nicaragua)
Condeca	Consejo de Defensa Centroamericano	DHS	Demographic and Health Surveys
Confedelca	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local	Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
Conocer	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (México)	DNI	Dirección Nacional de Investigación de Honduras
Conot	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Honduras)	DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal (sigla en inglés)
Consuac	Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (SICA)	DPT	Vacuna contra difteria, tos ferina y tétano
Coreca	Consejo Regional de Cooperación Agrícola	Dralc	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	DSL	Laboratorio de Sistemas de Decisión (Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; sigla en inglés)
Cosefin	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	DUT	Documento único de tránsito
Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)	E	
Cosude	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	Ecadert	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (CAC-SICA)
CPJ	Committee to Protect Journalists	Ecagirh	Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)
CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres	ECVAH	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH-SICA)
CREO	Partido Compromiso, Renovación y Orden (Guatemala)	Educa	Editorial Universitaria Centroamericana
CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica	EG	Partido Encuentro por Guatemala
CRM	Conferencia Regional sobre Migración	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Digestyc, El Salvador)
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos (SICA)	EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)
CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica (SICA)	ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
CSE	Consejo Supremo Electoral (Nicaragua)		

EM-DAT	Emergency events database (CRED)	Fedepricap	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
EMIC	Modelos de sistemas terrestres de complejidad intermedia (sigla en inglés)	Felaban	Federación Latinoamericana de Bancos
EMNV	Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (INEC, Nicaragua)	Femica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
EMS	Sistemas de administración ambiental (sigla en inglés)	Fespad	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC, Costa Rica)	FETCCOP	Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (Honduras)
Enatrel	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Nicaragua)	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático (Minaet, Costa Rica)	Fideg	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
Encovi	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Guatemala)	Firms	Fire Information for Resource Management System (Universidad de Maryland, Estados Unidos)
Endesa	Empresa Nacional de Electricidad S.A. (España)	FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, Guatemala)	FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (INE, Guatemala)	FLM	Federación Luterana Mundial
EOR	Ente Operador Regional (SICA)	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
EOS	Earth Observing System (NASA)	FMI	Fondo Monetario Internacional
EPA	Environmental Protection Agency (Estados Unidos)	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (INE, Honduras)	FOB	Free on board
EPM	Encuesta de Propósitos Múltiples (INEC, Panamá)	Focal	Fundación Canadiense para las Américas
EPR	Empresa Propietaria de la Red	Focard-APS	Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (SICA)
EPT	Educación para Todos (ONU)	Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones (Grupo BID)
EPU	Examen Periódico Universal (Consejo de Derechos Humanos de la ONU)	Fonac	Foro Nacional de Convergencia (Honduras)
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (SICA)	Fonades	Fondo Nacional de Desarrollo (Guatemala)
ERCA	Estado de la Región Centroamericana (PEN, Costa Rica)	Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Costa Rica)
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático (CCAD-SICA)	Foprel	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica (SICA)	Foprideh	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (Costa Rica)	Fosmih	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (Honduras)
ETEA	Escuela Superior Técnica Empresarial Agrícola (España)	FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
Etesa	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Panamá)	Freac	Foro Regional Energético para América Central
F		FRG	Frente Republicano Guatemalteco (Guatemala)
FA	Frente Amplio (Costa Rica)	FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)	FundahrSE	Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (Honduras)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)
Fecaica	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica	Funde	Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador)
Fecatrans	Federación Centroamericana de Transporte	Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (Costa Rica)
Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Costa Rica)

Fundemas	Fundación Empresarial para la Acción Social (El Salvador)	ICP	Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A.
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	ICTJ	International Center for Transitional Justice
G		Idaeh	Instituto de Antropología e Historia (Guatemala)
GAM	Gran Área Metropolitana (Costa Rica)	IDD	Índice de déficit por desastre
GANa	Gran Alianza Nacional (Guatemala)	IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (OMC, sigla en inglés)	Ideads	Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable
GCNPE	Gran Campaña Nacional por la Educación (Guatemala)	Idelca	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
GEI	Gases de efecto invernadero	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
GFDRR	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (Banco Mundial, sigla en inglés)	IDH	Índice de desarrollo humano
GIRH	Gestión integrada de los recursos hídricos	Idhuca	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador)
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)	Idies	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (URL, Guatemala)
Golfonseca	Programa de Desarrollo Local Integral Transfronterizo en el Golfo de Fonseca (SICA)	IE	Índice de intensidad energética
GTPT	Grupo Técnico de Política Tributaria	IED	Inversión extranjera directa
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)	IEF	Índice de Estados fallidos
GWP	Global Water Partnership	Iejes	Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador
H		Iepades	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
HCCPR	Hadley Centre for Climate Prediction and Research (Reino Unido)	IFC	Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)
Hivos	Instituto Humanitario de Cooperación para el Desarrollo (sigla en holandés)	IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (sigla en inglés)
I		IFF	Foro Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)
IAF	Índice de área foliar	IFOM	Instituto de Fomento Municipal (Guatemala)
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública (Honduras)	Ifpri	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)
Iarna	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (URL, Guatemala)	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia)
Icadis	Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social	IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Icaiti	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial	IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ICCRR	Índice de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad	IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT)
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales	IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)
ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica	IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco)
Icespo	Instituto Centroamericano de Estudios Policiales	IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)	IISS	International Institute for Strategic Studies
		Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
		Ilides	Instituto Internacional de Liderazgo en Desarrollo Local
		Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Cepal)
		IMN	Instituto Meteorológico Nacional (Costa Rica)

IMSP	Instituto Mesoamericano de Salud Pública	Invur	Instituto de Vivienda Urbana y Rural (Nicaragua)
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados	Ipade	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Nicaragua)
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)	IPC	Índice de precios al consumidor
Inafor	Instituto Nacional Forestal (Nicaragua)	IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (sigla en inglés)
INAM	Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)	IPF	Panel Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)
INB	Ingreso nacional bruto	IPG	Índice de potenciación de género
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad (Costa Rica)	IPH	Índice de pobreza humana
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	IPM	Índice de pobreza multidimensional
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (SICA)	IRR	Índice de reducción de riesgos
Incep	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos	ISA	Interconexión Eléctrica S.A. (Colombia)
Incide	Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social	Isdem	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IND	Ingreso nacional disponible	Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)	ISO	Organización Internacional para la Estandarización (sigla en inglés)
INDE	Instituto Nacional de Electrificación (Guatemala)	ISP	Inversión social pública
Inder	Instituto de Desarrollo Rural (Costa Rica)	ISR	Impuesto sobre la renta
Indicasat	Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (Panamá)	ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
INE	Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)	ITBMS	Impuesto de traslado de bienes materiales y servicios
INE	Instituto Nacional de Estadística (Honduras)	Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública (UCA, El Salvador)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo (CGR, Panamá)	IVA	Impuesto al valor agregado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)	IVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo (Panamá)
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua)	IZA	Instituto para el Estudio del Trabajo (sigla en alemán)
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)	J	
		JAAR	Junta administradora de acueductos rurales (Panamá)
Ineter	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Costa Rica)	L	
Inguat	Instituto Guatemalteco de Turismo	LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
Inide	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Nicaragua)	Lacro	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Unfpa, sigla en inglés)
Inifom	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Nicaragua)	Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, sigla en inglés)
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria	LASA	Latin American Studies Association
Insami	Instituto Salvadoreño del Migrante	LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Honduras)
Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Guatemala)	LGTBI	Población lesbiana, gay, transgénero y bisexual
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social	Libre	Partido Libertad y Refundación (Honduras)
Intal	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe	Lider	Partido Libertad Democrática Renovada (Guatemala)
IntegraRSE	Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial	Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Orealc-Unesco)
Intrapaz	Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz (Universidad Rafael Landívar, Guatemala)		
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Costa Rica)		

M

MACCIGH	Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (OEA)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)
MAH	Marco de Acción de Hyogo (EIRD-ONU)
MAO	Movimiento Ambientalista de Olancho (Honduras)
Mapss	Mapped Atmosphere-Plant-Soil System
Marena	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua)
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
Marpol	Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques (OMI-ONU)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCMAO	Modelos de circulación general atmósfera-oceano
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MEC	Ministerio de Educación y el Deporte (Brasil)
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Nicaragua)
Mecovi	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (BID, Banco Mundial y Cepal)
Mecreg	Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (SICA)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Costa Rica)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Guatemala)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Nicaragua)
MER	Mercado eléctrico regional (Siepac)
Mercosur	Mercado Común del Sur
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología (Costa Rica)
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Nicaragua)
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)
Mined	Ministerio de Educación de El Salvador
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores (Guatemala)
Minsa	Ministerio de Salud (Nicaragua)
Minsa	Ministerio de Salud (Panamá)
Minugua	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
Minurso	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental

Minustah

MIP	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (sigla en francés)
Mipyme	Medición integrada de la pobreza
Mivah	Mico, pequeñas y medianas empresas
MIVI	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Costa Rica)
ML	Ministerio de Vivienda (Panamá)
ML	Movimiento Libertario (Costa Rica)
MNRE	Ministerio de Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Belice, sigla en inglés)
MOE-UE	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
Molirena	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Panamá)
Monusco	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (sigla en francés)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Panamá)
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Costa Rica)
MRREE-CA	Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica
MRS	Movimiento Renovación Sandinista (Nicaragua)
MSA	Índice de abundancia de especies (sigla en inglés)
MSCA	Ministerios de Salud de Centroamérica
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)

N

NASA	Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (Estados Unidos, sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NCHS	Centro Nacional de Estadísticas de la Salud (CDC, Estados Unidos; sigla en inglés)
NDI	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (sigla en inglés)
NIIF	Normas internacionales de información financiera
NOAA	Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (Estados Unidos, sigla en inglés)
Novib	Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional
NWC	Comisión Nacional de las Mujeres (Belice, sigla en inglés)

O

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Obsan-R	Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICA)
Ocades	Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (Sisca-SICA)
OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Orpalc	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Pnuma
Ocefs	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores	Ospesca	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (SICA)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ONU)	P	
Ocmal	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina	PA	Partido Arnulfista (Panamá)
Ocsas	Organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento	PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos	PAC	Partido Anticorrupción (Honduras)
Odetca	Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica (GIZ)	Pacadirh	Plan para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Centroamérica
ODHAC	Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica	Pacagirh	Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala	PAE	Programa de Alimentación Escolar (Chile)
ODI	Overseas Development Institute	PAFT-CA	Plan de Acción Forestal Tropical de Centroamérica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)	PAHO	Pan American Health Organization
OEA	Organización de Estados Americanos	Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (SICA)
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	Pamuc	Partido Movimiento de Unidad Costeña (Nicaragua)
OET	Organización para Estudios Tropicales	PAN	Partido de Avanzada Nacional (Guatemala)
OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance (Usaid)	PAN	Partido Panameñista (Panamá)
OHI	Ocean Health Index	PAN	Programa de Ayuda Nacional (Panamá)
OIJ	Organismo de Investigación Judicial (Costa Rica)	Papca	Plan de Apoyo a la Pesca en Centroamérica (Ospesca-SICA)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Papica	Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Centroamérica
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	Papric	Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos
OIT	Organización Internacional del Trabajo	Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana (CCAD-SICA)
OJ	Organismo Judicial (Guatemala)	Parlacen	Parlamento Centroamericano
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central
OMC	Organización Mundial del Comercio	PC/APRE	Partido Conservador / Alianza por la República (Nicaragua)
OMI	Organización Marítima Internacional (ONU)	PCCBM	Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD)
OMS	Organización Mundial de la Salud	PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
ONG	Organización no gubernamental	PCN	Partido de Conciliación Nacional (El Salvador)
ONU	Organización de las Naciones Unidas	PDC	Partido Demócrata Cristiano (El Salvador)
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	PDC	Partido Demócrata Cristiano (Honduras)
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	PDDH	Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos (Nicaragua)
Onudi	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	PEA	Población económicamente activa
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	PEBI	Programa de Educación Bilingüe Intercultural de Nicaragua
Opalc	Observatorio Político de América Latina y del Caribe	Pebit	Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Honduras
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo	PELA	Proyecto de Élite Parlamentarias Latinoamericanas
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PEN	Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
Orealc	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe	PEP	Proyecto Políticas Económicas y Productividad (Honduras)
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores		
ORMA	Oficina Regional de la UICN para Mesoamérica		
ORMACC	Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (UICN)		

PER	Proyecto de Educación Rural (Colombia)	Premaca	Programa de Apoyo al Medio Ambiente en Centroamérica (Danida)
PERCBM	Programa Estratégico Regional del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD-SICA)	Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (SICA)
Perfor	Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (CCAD/CAC-SICA)	Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICA)
Petronic	Empresa Nicaragüense de Petróleos	Prevda	Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (SICA)
PIB	Producto interno bruto	PRGIR	Política Regional de Gestión Integrada del Riesgo
Pifcard	Plan de Inversión y Financiamiento para Centroamérica y República Dominicana (SICA)	Prias	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare, Costa Rica)
PIN	Partido Integración Nacional (Panamá)	Priica	Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola (IICA)
Pinfor	Programa de Incentivos Forestales (Guatemala)	Prisma	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
Pinpep	Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (Guatemala)	Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PINU	Partido Innovación y Unidad (Honduras)	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
Piota	Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (Panamá)	Prodeca	Programa de Desarrollo Energético Centroamericano
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (OCDE, sigla en inglés)	Proder	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Centroamérica (Danida)
PL	Partido Liberal (Honduras)	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
Planot	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)	Proesa	Fundación de Pequeños Empresarios Salvadoreños
PLC	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)	Projovem	Programa Jóvenes Empresarios (Costa Rica)
PLH	Partido Liberal de Honduras	Promebio	Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (CCAD-SICA)
PLN	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)	Promefrut	Proyecto Mesoamericano de Fruticultura
PLP	Partido Liberal Progresista (Guatemala)	Promype	Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana
PM	Plan Mesoamérica	Pronacom	Programa Nacional de Competitividad (Ministerio de Economía de Guatemala)
PMA	Programa Mundial de Alimentos	Prorural	Programa de Desarrollo Rural (Fonades, Guatemala)
PN	Partido Nacional (Honduras)	Prosiga	Programa Centroamericano de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental
PNERE	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (Guatemala)	Provel	Proceso de Vacantes en Línea (Panamá)
PNH	Partido Nacional de Honduras (Honduras)	PRRAC	Programa Regional de Reconstrucción para América Central (Comunidad Europea)
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador)	PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres (Cepredenac-SICA)
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)	PSA	Pago por servicios ambientales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PSMSL	Servicio Permanente para el Nivel Medio del Mar (sigla en inglés)
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	PTC	Programas de transferencias condicionadas
PP	Partido Patriota (Guatemala)	PU	Partido Unionista (Guatemala)
PP	Partido Popular (Panamá)	PUN	Partido Unión Nacional (Costa Rica)
PPA	Paridad en el poder adquisitivo	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)
PPME	Países pobres muy endeudados	PYME	Pequeña y mediana empresa
PPP	Plan Puebla-Panamá		
PPT	Presidencia pro tempore		
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo (El Salvador)		
Pracams	Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (SICA)		
Pradic	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana, BID		
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)		
PRD	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)		
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Diálogo Interamericano/Cinde)		

R

RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
RAS	Red de Agricultura Sostenible

Red Lacre	Red Latinoamericana de Recicladores	Senadis	Secretaría Nacional de Discapacidad (Panamá)
Redca+REDD	Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques	Senapan	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario y Nutricional (Panamá)
Redlac	Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe	Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Costa Rica)
Redmicroh	Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras	SENG	Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales (ONU)
Resdal	Red de Seguridad y Defensa de América Latina	Seplan	Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación (Honduras)
Ricam	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Proyecto Mesoamérica)	Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
RMI	Reservas monetarias internacionales	Serna	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
RNC	Régimen no contributivo de pensiones (CCSS, Costa Rica)	Servir	Sistema Regional de Visualización y Monitoreo de Mesoamérica
RPS	Red de Protección Social (Nicaragua)	Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador)
RRD	Reducción del riesgo de desastres	SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
RSD	Residuo sólido domiciliario	SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
RSE	Responsabilidad social empresarial	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias de la UE
RSER	Responsabilidad social empresarial regional	SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
RSU	Residuo sólido urbano	SIAL	Sistema de Información y Análisis Laboral (Panamá)
UTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (sigla en inglés)	Sialc	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (OIT)
S		SIB	Instituto de Estadística de Belice (sigla en inglés)
SAC	Sistema de Atención a Crisis (Nicaragua)	SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SAF	Sistemas agroforestales	Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental (Guatemala)	SICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
SAM	Sistema Arrecifal Mesoamericano	SICE	Sistema de Información sobre Comercio Exterior (OEA)
Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados de Honduras	Sicor	Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICA)
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)	Sicta	Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola
SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)	Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SICA)
SE-Comisca	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	SIEE	Sistema de Información Económica Energética (Olade)
SE-Cosefin	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica (SICA)	Siemca	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica
SE-PT	Secretaría Ejecutiva del Plan Trifinio	Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SEA	Suministro de energía alimentaria	Sifgua	Sistema de Información Forestal de Guatemala
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano	Sigap	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
Sedinafroh	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (Honduras)	Simafir	Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región (SECMCA)
Sefro	Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SG-SICA y Unión Europea)	Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Gobierno de Guatemala)	Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Costa Rica)
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	Sinager	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Honduras)
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)		
Semtec	Secretaría de Formación Media y Tecnológica (MEC, Brasil)		

Sinap	Sistemas nacionales de áreas protegidas
Sinia	Sistema Nacional de Información Ambiental (Marena, Nicaragua)
Sinit	Sistema Nacional de Información Territorial (Honduras)
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
Sipri	Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (sigla en inglés)
Sirpac	Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuicola Centroamericano (SICA)
Sisca	Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SICA)
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo (Guatemala)
Sitca	Secretaría de Integración Turística Centroamericana (CCT-SICA)
Siteal	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (IIPE-Unesco/OEI)
Sitramss	Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador
SMIT	Sistema Mesoamericano de Información Territorial
SMSP	Sistema Mesoamericano de Salud Pública
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales (El Salvador)
SNV	Servicio Holandés de Cooperación
Solidaridad	Partido Solidaridad (Panamá)
SPNF	Sector público no financiero
SPSU	Sistema de Protección Social Universal (El Salvador)
SRES	Special Report on Emissions Scenarios (IPCC)
SSB	Servicios sociales básicos
ST-Commca	Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
STMM	Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano
SumaRSE	Sumarse a la Responsabilidad Social Empresarial (Panamá)

T

TEIb	Televisión Educativa y Cultural de Iberoamérica
Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TIM	Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (Proyecto Mesoamérica)
TLC	Tratado de libre comercio
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TNC	The Nature Conservancy
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (Estados Unidos, sigla en inglés)
TSC	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Guatemala)

U

UAC	Unión Aduanera Centroamericana
UCA	Universidad Centroamericana (Nicaragua)
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador)
UCN	Unión de Cambio Nacional (Guatemala)
UCN	Unión del Centro Nacional (Guatemala)
UCR	Universidad de Costa Rica
UD	Unión Democrática (Guatemala)
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIP	Unión Interparlamentaria
UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)
UNA	Universidad Nacional (Costa Rica)
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Uncac	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (sigla en inglés)
UNCCC	United Nations Convention on Climate Change
Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Undesa	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Uniapravi	Unión Interamericana para la Vivienda
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
UnIRSE	Unión Nicaragüense para la Responsabilidad Social Empresarial
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (sigla en inglés)
Unisfa	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (sigla en inglés)
Unitec	Universidad Tecnológica Centroamericana (Honduras)
Univas	Universidad José Vasconcelos de Oaxaca
Unmil	Misión de las Naciones Unidas en Liberia (sigla en inglés)
Unmis	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (sigla en inglés)
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)
Unoci	Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (sigla en inglés)
Unops	United Nations Office for Projects Services
Unpan	Red de Administración Pública de Naciones Unidas (sigla en inglés)
UP	Partido Unión Patriótica (Panamá)
UP	Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos)

Uraccan	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua	W	
URL	Universidad Rafael Landívar (Guatemala)	WCPA	World Commission of Protected Areas
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca	WCRP	Programa Mundial de Investigación sobre el Clima (sigla en inglés)
USAC	Universidad de San Carlos (Guatemala)	WRI	World Resources Institute
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)	WTI	West Texas Intermediate
USGS	Servicio Geológico de los Estados Unidos (sigla en inglés)	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (sigla en inglés)	Z	
USTR	Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (sigla en inglés)	ZFE	Zona franca de exportación
V			
VaR	Value at risk / valor en riesgo		
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana		

Bibliografía

Sinopsis

- Artiga, A. 2015. *Gestión de sistemas electorales y partidos políticos (2010-2014)*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Briceño, R. 2015. *Estructura y procesos de formación de los hogares en Centroamérica durante el periodo 2001-2013*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Cajina, R. y Orozco, L. 2015. *Relaciones cívico-militares en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Cepal. 2015a. *CepalStat*. Sitio oficial, en <<http://estadisticas.cepal.org/>>.
- _____. 2015b. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DAES-ONU. 2013. *Trends in International Migrant Stock: the 2013 revision – Migrants by destination and origin*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas.
- Demographia. 2016. *Demographia World Urban Areas – 12th annual edition: april 2016*. En: <<http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>>.
- FAO. 2014. *Anuario FAO de Productos Forestales 2008-2012*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fernández, D. y Poyser, O. 2015. *Evolución de la exclusión social en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Flotts, M.P. et al. 2015. *Informe de resultados Terce: logros de aprendizaje*. Santiago de Chile: Orealc-Unesco.
- Fuentes, J. y Cabrera, M. 2015. *Balance general sobre el desempeño económico de Centroamérica: crecimiento, inserción internacional y las oportunidades generadas*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Global Footprint Network. 2015. "National Footprint Accounts 2015". En: <http://www.footprintnetwork.org/ar/index.php/GFN/page/footprint_data_and_results/>.
- Ipade. 2012. *Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua, 1990-2011*. Managua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia.
- Mazzei, A. y Fernández, D. 2015. *Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Nübler, I. 2014. "A theory of capabilities for productive transformation: learning to catch up". En: Salazar-Xirinachs et al. (eds.).
- ONU. 2012. *Panorama de la Población Mundial*. Washington D.C.: Organización de las Naciones Unidas.
- Orozco, R. et al. 2015. *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Paira II y SG-SICA. 2015. *Financiamiento autónomo de la institucionalidad regional*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- PEN. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poyser, O. 2015. *Pobreza en Centroamérica: evolución 2000-2014 y situación actual*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Rayo, D. 2015. *Panorama demográfico de Centroamérica*. Investigación elaborada como insumo para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Salazar-Xirinachs, J.M. et al. (eds.). 2014. *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- SECMCA. 2015. *Los sistemas bancarios en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Segura, L. 2015. *Las prioridades de la cooperación internacional y el SICA*. Nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- SG-SICA. 2013. *Evaluación jurídica del Sistema de Integración Centroamericana*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- SICA. 2015. Sitio oficial, en <www.sica.int>.
- Sieca-SICA. 2016. *Reuniones de Presidentes de Centroamérica*. Sitio oficial, en <<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentoMatriz.aspx?ClasificacionId=10>>.
- Treviño, E. et al. 2015. *Informe de resultados de "Factores Asociados" de Terce*. Santiago de Chile: Unesco.
- UICN. 2014. *The IUCN Red List of Threatened Species* (versión 2014.3). En: <www.iucnredlist.org>.
- UIS. 2015. *Regional and country profiles*. Sitio oficial, en <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>>.
- Ventura, H. 2015. *Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.

Panorama demográfico

- Acuña, G. et al. 2011. *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana* (informe regional). San José: OIM, OIT, MTSS, CECC-SICA, Oclad, Red de Observatorios del Mercado Laboral y Aecid.
- Arriagada, I. 2004a. "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina". En: Arriagada y Aranda (comps.).
- _____. 2004b. "Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas", en *Papeles de Población* 10 (40).
- Arriagada, I. y Aranda, V. (comps.). 2004. *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficientes* (Serie Seminarios y Conferencias, 42). Santiago de Chile: Cepal.
- Barahona, M. 2006. *Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua* (Serie Población y Desarrollo, 69). Santiago de Chile: Celade-Cepal.

- Barquero, J. y Trejos, J.D. 2004. "Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica 1987-2002", en *Población y Salud en Mesoamérica* 2 (1).
- Bongaarts, J. 1978. "A framework for analyzing the proximate determinants of fertility", en *Population and Development Review* 4 (1).
- Briceño, R. 2015. *Estructura y procesos de formación de los hogares en Centroamérica durante el periodo 2001-2013*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Brown, A. y Patten, E. 2014. "Statistical Portrait of Hispanics in the United States, 2012". En: <<http://www.pewhispanic.org/2014/04/29/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-2012/>>.
- Celade-Cepal. 1996. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas* (Serie E-Celade, 45). Santiago de Chile: BID y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2011. *Legislación comparada sobre personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana* (Serie Documentos de Proyecto, 432). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012. *Envejecimiento poblacional* (Observatorio Demográfico, 12). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2013. "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2013". En: <http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm?wptouch_preview_theme=enabled>.
- _____. 2014. *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional*. Documento de referencia de la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Santiago de Chile del 12 al 14 de noviembre.
- Centroestad-SICA. 2016. Sitio oficial, en <<http://www.sica.int/sica/centroestad.aspx>>.
- Cepal. 2004. *Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: Hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2008. *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2009. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2010. *Módulo uso del tiempo de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de Honduras (mayo 2009)*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2016. *CepalStat: estadísticas e indicadores*. Sitio oficial, en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>.
- Cepal y Unfpa. 2009. *El envejecimiento y las personas de edad: indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Chen, M. et al. 2000. *Migrantes nicaragüenses en Costa Rica 2000: volumen, características y salud reproductiva*. Informe preparado para la Gerencia de Pensiones de la CCSS. San José: CCP-UCR.
- CNM. 2013. *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. San José: Consejo Nacional de Migración.
- DAES-ONU. 2013. *Trends in International Migrant Stock: the 2013 revision – Migrants by destination and origin*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas.
- _____. 2014. *Principles and recommendations for a vital statistics system* (3ª rev.). Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas.
- Davis, K. y Blake, J. 1956. "Social structure and fertility: an analytic framework", en *Economic and Cultural Change* 4 (3).
- De León, R. et al. 2011. *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009* (informe final). Ciudad de Panamá: Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.
- Delgadillo, M. 2010. *El bono demográfico y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de Nicaragua*. Managua: Unfpa y Consejo Nacional de Universidades.
- Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. 2013. *ENFORCE Alien Removal Module (EARM), Enforcement Integrated Database (EID)*. Washington D.C.: Departamento de Seguridad Nacional.
- Dinys, L. y Padilla, K. 2012. *Violencia sexual en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: análisis de datos primarios y secundarios*. Managua: Unfpa.
- Dirven, M. et al. 2011. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Flasco, S.f. *Me cambió la vida: uniones, embarazos y vulneración de derechos de adolescentes*. Ciudad de Guatemala: Unfpa y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Flores, M. 2011. *Tendencias migratorias internacionales de Honduras*. Ponencia presentada en el Tercer Coloquio de Migración Internacional "Las migraciones regionales y extra-regionales en, hacia y desde Latinoamérica y el Caribe: entre el mito y la realidad", celebrado en Chiapas del 9 al 11 de noviembre.
- González, A. 2014. *Uniones impropias, niñas madres y embarazo en la adolescencia en Costa Rica*. San José: Unfpa.
- Hammill, M. 2006. *Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso* (Serie Estudios y Perspectivas, 45). México D.F.: Cepal.
- Horbaly, G. 2004. *Las redes sociales de la población migrante nicaragüense en el parque de la Merced en San José, Costa Rica*. Managua: Universidad Centroamericana.
- Huenchuan, S. 2013. *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad* (Libros de la Cepal, 117). Santiago de Chile: Cepal.
- Huenchuan, S. y Rodríguez, R. 2014. *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores*. México D.F.: Cepal.
- INEC. 2012. *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: características sociales y demográficas*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2013. *Panorama Demográfico 2012* 1 (7). San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC-CGR. 2011. *Horas semanales de las actividades realizadas por los integrantes del hogar de 15 y más años de edad en el área urbana del país, por días de la semana y sexo, según dominio de estudio y actividad*. Cuadro realizado para la Encuesta de Uso del Tiempo. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.
- Instituto Vasco de la Mujer (ed.). 1994. *Demografía y políticas públicas*. Araba/Álava: Instituto Vasco de la Mujer.
- Lesthaeghe, R. 1994. "Una interpretación sobre la segunda transición demográfica en los países occidentales". En: Instituto Vasco de la Mujer (ed.).
- Loría, C. 2016. *Expulsados de aquí y de allá: desafíos para la gestión de las migraciones de retorno forzado en Guatemala*. Monografía para optar por la Maestría en Gestión Pública y Liderazgo Político. Ciudad de Guatemala: Escuela de Gobierno.
- Massey, D. et al. 1993. "Theories of international migration: a review and appraisal", en *Population and Development Review* 19 (3).
- Massey, D. y Aysa, M. 2005. *Social capital and international migration from Latin America*. Presentación realizada en la Reunión Internacional de Expertos de Migración y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Ciudad de México del 30 de noviembre al 2 de diciembre.
- Mesa-Lago, C. y De Franco, M. 2010. *Estudio sobre la protección social en Centroamérica* (vol. I: "Informe general: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua"). En: <http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/more_info/estudio_sobre_la_proteccion_social_en_centroamerica_informe_general_volumen_1_es.pdf>.
- Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud. 2015. *Maternidad y unión de niñas y adolescentes: consecuencias en la vulneración de sus derechos*. San Salvador: Flasco y Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud y Unicef. 2013. *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011: "Monitoreo de la situación de la niñez y las mujeres"*. San José: Ministerio de Salud y Unicef.
- Minsa e Inide. 2013. *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2011/12* (informe preliminar). Managua: Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Información de Desarrollo.

- Mosley, W. y Chen, L. 1984. "An analytical framework for the study of child survival in developing countries", en *Population and Development Review* 10 (suplemento "Child survival: strategies for research").
- OIM. 2006. *Glosario sobre migración* (serie Derecho Internacional sobre Migración, 7). Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- _____. 2013. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*. Ciudad de Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones.
- OIM y Unicef. 2011. "Encuesta sobre Remesas 2010, protección de la niñez y adolescencia". En: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Guatemala-2010-migrant-remittance-survey.pdf>.
- OIT. 2009. *Envejecimiento de la población: ¿quién se encarga del cuidado?* (Notas OIT: Trabajo y Familia, 8). Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 2014. *Estadísticas sanitarias mundiales*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2015. "Planificación familiar" (nota descriptiva 351). En: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs351/es/>.
- ONU. 2012. *Panorama de la Población Mundial*. Washington D.C.: Organización de las Naciones Unidas.
- OPS. 2008. *Plan de acción regional para el fortalecimiento de las estadísticas vitales y de salud*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2016. *Enfermedades transmisibles y análisis de salud*. Sitio oficial, en <http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1215&Itemid=1073&lang=es>.
- Orozco, M. 2008. *Efectos macroeconómicos de las remesas*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Orozco, M. y Yansura, J. 2016. *Centroamérica en la mira: la migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Papademetriou, D. et al. 2013. *Pensando regionalmente para competir globalmente: aprovechar la migración y el capital humano en Estados Unidos, México y Centroamérica*. Washington D.C.: Instituto de Política Migratoria.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Prias-CeNAT. 2015. *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Rayo, D. 2015. *Panorama demográfico de Centroamérica*. Investigación elaborada como insumo para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Remez, L. et al. 2008. *Asegurar un mañana más saludable en Centroamérica: proteger la salud sexual y reproductiva de la juventud de hoy*. Nueva York: Guttmacher Institute.
- Rodríguez Wong, L. y Perpétuo, I. 2011. *La transición de la salud sexual y reproductiva en América Latina: 15 años después de El Cairo - 1994* (Serie Población y Desarrollo, 102). Santiago de Chile: Celade-Cepal.
- Saad, P. 2012. *Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica*. Presentación realizada en el Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico (Criad), celebrado en Santiago de Chile el 27 de noviembre.
- Saad, P. et al. 2008. *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Documento preparado en el marco del convenio firmado entre la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y Cepal. En: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/37142/OIJ-CELADEBono_dem.pdf>.
- _____. 2009. "Impacto de los cambios demográficos en las demandas sectoriales en América Latina", en *Revista Brasileira de Estudos Populacionais* 26.
- Sánchez, L. 2015. *Análisis territorial del desempeño educativo en Centroamérica y sus posibles determinantes*. Contribución especial realizada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Soto, H. et al. 2013. *Integración social en Centroamérica: situación al 2012, tendencias y propuestas*. México D.F.: Cepal y GIZ.
- Statistical Institute of Belize y Unicef. 2012. *Multiple Indicator Cluster Survey 2011* (final report). Belmopan: Statistical Institute of Belize y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Tokman, V. 2006. *Insertión laboral, mercados de trabajo y protección social*. Santiago de Chile: Cepal y GTZ.
- Ullmann, H. et al. 2014. *La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado*. Santiago de Chile: Unicef y Cepal.
- Unfpa. 2012. *Principales resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo - 2010*. San Salvador: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Ministerio de Economía.
- _____. 2014. *Financial Resource Flows for Population Activities in 2012*. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Uthoff, A. et al. 2006. *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe* (Serie Financiamiento del Desarrollo, 169). Santiago de Chile: Cepal.
- Wellman, B. 2000. "El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia", en *Política y Sociedad* 33.
- _____. 2016a. *Datos: Gasto en salud, total (% del PIB)*. Sitio oficial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS>.
- _____. 2016b. *Datos: Participación en el ingreso del tercer quintil (20%) de la población en orden decreciente de remuneraciones*. Sitio oficial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.03RD.20>.
- Barboza-Arguello, M. et al. 2013. "Mortalidad infantil por defectos congénitos en Costa Rica, 1981-2010", en *Revista Panamericana de Salud Pública* 34 (5).
- Beccaria, L. y Minujin, A. 2003. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires: Indec.
- BID. 2011. *Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2012. *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2015. *Liderando el desarrollo sostenible de las ciudades* (unidad temática: "Cambio climático"). En: <http://www.slideshare.net/gracielaamariani/liderando-el-desarrollo-sostenible-de-las-ciudades-unidad-tematica-cambio-climtico>.
- Boltvinik, J. 1992. "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo", en *Comercio Exterior* 42 (4).
- _____. 2003. "Conceptos y medición de la pobreza: la necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población* 9 (38).
- Briceño, R. 2008. *Gasto privado en salud en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Carcedo, A. 2015. *Femicidio en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- CCVAH-SICA. 2009. *Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos 2009-2012*. San Salvador: Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cecchini, S. et al. 2014. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada* (Serie Políticas Sociales, 202). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CentralAmericaData.com. 2014. "Centroamérica: compra conjunta de medicamentos". En: <http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Centroamerica_Compra_conjunta_de_medicamentos>.
- Cepal. 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2009. *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2010a. *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas sobre la inequidad y el bienestar social en la región*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Panorama social

- Alkire, S. y Foster, J. 2008. *Recuento y medición multidimensional de la pobreza* (OPHI Working Papers, 7). Oxford: Universidad de Oxford.
- Banco Mundial. 2010. *Crimen y violencia en Centroamérica* (volumen II, reporte 56781-LAC). Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2011. *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- _____. 2010b. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada de desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2013a. *Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe* (Serie Estudios y Perspectivas, 147). México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2013b. *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014b. *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014c. *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (síntesis). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014d. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Documento presentado a los Estados miembros en el XXXV período de sesiones, celebrado en Lima del 5 al 9 de mayo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014e. *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2015. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2016. *CepalStat*. Sitio oficial, en <<http://estadisticas.cepal.org/>>.
- Cienfuegos, J. 2014. "Tendencias familiares en América Latina: diferencias y entrelazamientos", en *Notas de Población* 99.
- Comisca-SICA. 2009. *Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2009-2018*. Tegucigalpa: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana.
- _____. 2013. *Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana ajustado 2013-2015*. Tegucigalpa: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana.
- Corporación Latinobarómetro. 2013. *Latinobarómetro 2013* (informe). Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Correa, E. et al. (coords.). 2008. *América Latina y desarrollo económico: estructura, inserción externa y sociedad*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Dada, C. 2013. "Roque en Saturno". En: Fonseca (ed.).
- De León, J. 2014. "En Honduras los 600 feminicidios de 2013 quedaron impunes", en *La Gran Época*. En: <<http://www.lagranepoca.com/archivo/31652-honduras-600-feminicidios-2013-quedaron-impunes.html>>.
- El Informador. 2014. "Alertan en Nicaragua por elevado índice de feminicidios". En: <<http://www.informador.com.mx/internacional/2014/507756/6/alertan-en-nicaragua-por-elevado-indice-de-feminicidios.htm>>.
- EUROSociAL. 2014. *Equidad y determinantes de la salud: un acercamiento teórico y metodológico para América Latina*. Madrid: EUROsocial.
- Fábrega, R. 2013. *Salud y desigualdad territorial* (Documentos de Trabajo, 13). Santiago de Chile: Rimisp.
- FAO. 2006. *Seguridad alimentaria* (Informe de Políticas, junio, número 2). En: <ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf>.
- _____. 2014. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014: "Objetivos de Desarrollo del Milenio: región logró la meta del hambre"*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2015a. *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe: "La región alcanza las metas internacionales del hambre"*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2015b. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana 2014*. Ciudad de Panamá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO et al. 2015. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2015: "Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos"*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO y Presanca-SICA. 2013. *Centroamérica en Cifras: Datos de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. San Salvador: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Feres, J. y Mancero, X. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 4). Santiago de Chile: Cepal.
- Fernández, D. y Poyser, O. 2015. *Evolución de la exclusión social en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Fonseca, D. (ed.). 2013. *Crece a golpes: crónicas y ensayos de América Latina a cuarenta años de Allende y Pinochet*. Nueva York: C.A. Press.
- Foster, J. et al. 2010. *The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) poverty measures: twenty-five years later*. Washington D.C.: Institute for International Economic Policy.
- González, J. 2015. "Aumenta femicidio en Panamá; van 36 muertes de mujeres", en *Crítica*. En: <<http://www.critica.com.pa/sucesos/aumenta-femicidio-en-panama-van-36-muertes-de-mujeres-381262>>.
- Graglia, E. 2012. *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Grupo La República Digital. 2013. "Feminicidios en Costa Rica disminuyeron en 65%", en *La República*. Pe. Lima: 8 de enero.
- Guillén, A. 2008. "Modelos de desarrollo y estrategias alternativas". En: Correa et al. (coords.).
- Icefi. 2012. *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2013. *La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica, 2007-2011*. Informe final presentado en el marco del proyecto "Construyendo democracia en Centroamérica". Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Idies-URL. 2015. *Panorama social*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Incap-SICA. 2016. Sitio oficial, en <incap.int>.
- Incap/Comisca-SICA. 2014. *Estrategia para la prevención del sobrepeso y obesidad en la niñez y adolescencia de Centroamérica y República Dominicana 2014-2025*. San Salvador: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá y Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- INE. 2013. *Caracterización estadística República de Guatemala 2012*. Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Inide. 2005. *Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares sobre medición del nivel de vida 2005 con perspectiva de género*. Managua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- Jiménez, J. (ed.). 2015. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (Libros de la Cepal, 134). Santiago de Chile: Cepal.
- Katzman, R. 1995. *La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población*. Montevideo: Cepal.
- Lozano, M. 2015. "Estudio de Unicef revela que ya no existe la familia salvadoreña", en *102nueve.com*. San Salvador: 4 de junio.
- Maldonado, J. 2014. "Guatemala es el más desigual de la región", en *Siglo 21*. Ciudad de Guatemala: 25 de julio.
- Martínez, L. 2013. "En El Salvador cada 30 minutos una adolescente da a luz", en *La Prensa Gráfica*. San Salvador: 30 de octubre.
- Max, M. 1993. *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Nordan e Icaria.
- Meléndez, J. 2013. "Crece el número de millonarios en Centroamérica y también la desigualdad", en *El País*. San José: 29 de septiembre.
- Mesa-Lago, C. y De Franco, M. 2010. *Estudio sobre la protección social en Centroamérica* (vol. I: "Informe general: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua"). En: <http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/more_info/estudio_sobre_la_proteccion_social_en_centroamerica_informe_general_volumen_1_es.pdf>.

- Ministerio Público de Guatemala. 2015. "MP busca esclarecer homicidios". En: <<https://www.mp.gob.gt/2015/01/21/mp-busca-esclarecer-femicidios/>>.
- Molinas Vega, J.R. et al. 2012. *Do Our Children Have a Chance?: A human opportunity report for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Morán, G. 2014. "Cifras revelan vulnerabilidad de la mujer salvadoreña", en *ContraPunto* (diario digital). San Salvador: 14 de mayo.
- OCDE et al. 2015. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ODHAC. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.odhac.org/>>.
- ODHAG. 2005. *Exclusión social*. Ciudad de Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- OIT. 2013. *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2014. *World Social Protection Report 2014/15: "Building economic recovery, inclusive development and social justice"*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 2003. *Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas* (Serie de Informes Técnicos, 916). Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2009. *World Health Statistics 2009*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2012. *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2012*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2013. *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2013*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2014a. *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2014b. *Prevención del suicidio: un imperativo global*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2015a. "Determinantes sociales de la salud". En: <http://www.who.int/social_determinants/es/>.
- _____. 2015b. "Obesidad y sobrepeso" (nota descriptiva 311). En: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>>.
- _____. 2015c. *World Health Statistics 2015*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OPS. 2010. "Estudio sobre iniciativas en Centroamérica y República Dominicana sobre seguridad alimentaria y nutricional". En: <http://www.paho.org/els/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=282&Itemid=324>.
- _____. 2012. *Salud en las Américas: edición 2012*. En: <http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=14&lang=es>.
- _____. 2013. "Apoyo a las madres que amamantan: cercano, continuo y oportuno". En: <<http://world-breastfeedingweek.org/2013/pdf/wbw2013-af-paho-spa.pdf>>.
- _____. 2014. *Mortalidad por suicidio en las Américas*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2016. *Enfermedades transmisibles y análisis de salud*. Sitio oficial, en <http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1215%3A2009-communicable-diseases-health-analysis&catid=1201%3Ahomepage&Itemid=1073&lang=es>.
- Ortega, M. et al. 2005. *Masculinidad y factores socioculturales asociados al comportamiento de los hombres: estudio en cuatro países de Centroamérica*. Santiago de Chile: Unfpa y Cepal.
- Oxfam Internacional. 2014a. *Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica* (Informes de Oxfam, 178). Oxford: Oxfam Internacional.
- _____. 2014b. *Iguales: Acabemos con la desigualdad extrema: es hora de cambiar las reglas*. Oxford: Oxfam Internacional.
- Palmieri, M. et al. 2016. *Doble carga de la malnutrición en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- PEN. 2001. *Desarrollo humano sostenible: módulos para educación secundaria* (unidad 2: "Relaciones primarias, relaciones sociales y valores"). San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez de Armiño, K. y Eizaguirre, M. 2000. "Exclusión social", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. En: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrat/96>>.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. 1979. "Desarrollo y pobreza en la América Latina: un enfoque histórico-estructural", en *El Trimestre Económico* vol. 46, n. 183(3).
- PNUD. 2013a. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2013b. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: "El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2014. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014: "Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2015. *Income Gini coefficient*. Sitio oficial, en <<http://hdr.undp.org/es/content/income-gini-coefficient>>.
- Poyser, O. 2015. *Pobreza en Centroamérica: evolución 2000-2014 y situación actual*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Presanca-SICA. 2010. *Análisis de situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y República Dominicana*. San Salvador: Observatorio Regional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Presanca/Presisan-SICA. 2013. *Tendencias de la disponibilidad y la necesidad de alimentos en los países de la región del SICA* (informe técnico). San Salvador: Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, y Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Proceso Digital. 2012. "Las mujeres hondureñas en cifras". Tegucigalpa: 24 de enero.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Red Feminista Centroamericana contra la Violencia hacia las Mujeres. 2015. *Observatorio Centroamericano para Erradicación del Femicidio y la Violencia contra las Mujeres*. Sitio oficial, en <<http://www.redfeminista-novienciaca.org/>>.
- Rico, N. 1996. *Violencia de género: un problema de derechos humanos* (Serie Mujer y Desarrollo, 16). Santiago de Chile: Cepal.
- Rodríguez, Y. y Rodríguez, A. 2012. "Análisis de la mortalidad materna desde los determinantes sociales en los países de Latinoamérica y el Caribe", en *Movimiento Científico* 6 (1).
- Romero, W. et al. 2014. *Diagnóstico del mercado de trabajo en Guatemala* (informe de investigación). Ciudad de Guatemala: Idies-URL.
- Sauma, P. 2004. *La pobreza en Costa rica: medición, resultados y consideraciones cualitativas*. Conferencia impartida el 5 de mayo en San José, con motivo del ciclo de conversatorios del CCP-UCR.
- Sauma, P. y Monge, G. 2008. "Movilidad social en Centroamérica: encuentros", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* V (1).
- Segeplan y MSPAS. 2011. *Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2007*. Ciudad de Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Spicker, P. et al. (eds.). 2009. *Pobreza: un glosario internacional* (Colección Clacso-CROP). Buenos Aires: Clacso.
- The Lancet. 2014. Serie 2013 sobre Nutrición Materno Infantil (trad. Incap-SICA). En: <http://www.incap.org.gt/index.php/es/publicaciones/doc_view/695-serie-2013-sobre-nutricion-materno-infantil>.
- The Social Progress Imperative. 2015. *Social Progress Index*. Sitio oficial, en <<http://www.socialprogressimperative.org/data/spi>>.
- Tinoco, X. y Tinoco, D. 2015. *Seguridad alimentaria y nutricional: panorama general*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.

- Torres, G. 2010. "Bienestar subjetivo de América Latina". En: <<http://prodavinci.com/2010/01/29/economia-y-negocios/bienestar-subjetivo-en-america-latina/>>.
- Unesco. 2015. *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unfpa y Aecid. S.f. *Salud y justicia para mujeres ante la violencia sexual en Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Fondo de Población de las Naciones Unidas y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Unicef. 2005. *Nutrición*. Tabla estadística preparada para el *Estado Mundial de la Infancia 2006*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- _____. 2013. *Improving child nutrition: the achievable imperative for global progress*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- _____. 2014. *Estado Mundial de la Infancia 2014*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Unicef et al. 2014. *Levels and Trends in Child Mortality 2014*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Unicef y CECC-SICA. 2013. "Completar la escuela en Centroamérica: los desafíos pendientes". En: <http://www.unicef.org/lac/Completar_escuela_CA_lowres.pdf>.
- UNODC. 2013. *Global Study on Homicide: data*. Sitio oficial, en <<http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>>.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Contreras, A. 2015. Economista sénior, Icefi.
- Maldonado, E. 2015. Economista sénior, Icefi.
- Mazariegos, M. 2015. Especialista en nutrición materno-infantil, Incap-SICA.
- Moscoso, B. 2015. Coordinador técnico nacional del proyecto Mesoamérica Sin Hambre, Amexcid y FAO.
- Quezada, S. 2015. Asesora en sistemas y servicios de salud, OPS.
- Romero, M. 2015. Consultora de apoyo a los proyectos, Programa de Cooperación Brasil-FAO.
- Verdugo, L. 2015. Oficial Nacional del Programa de Educación, Unesco.
- Panorama económico**
- Beteta, H. y Moreno-Brid, J. 2014. *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011* (Libros de la Cepal, 122). Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. 2013. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2015a. *CepalStat: bases de datos y publicaciones estadísticas*. Sitio oficial, en <<http://estadisticas.cepal.org>>.
- _____. 2015b. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Deshon, M. 2013. *Análisis de sostenibilidad de la deuda pública*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- FMI. 2009. *Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional* (6ª ed.). Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2014 (octubre). *Perspectivas de la Economía Mundial: "Secuelas, nubarrones, incertidumbres"*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (full data edition). Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Fuentes, J. y Cabrera, M. 2015. *Balance general sobre el desempeño económico de Centroamérica: crecimiento, inserción internacional y las oportunidades generadas*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Gutiérrez, P. y Manzano, O. (coords.). 2014. *¿Tiempo de ajustar el rumbo?: opciones de políticas ante el cambio en el entorno externo en Centroamérica y República Dominicana* (Monografías del BID, 177). Washington D.C.: BID.
- Icefi. 2015. "Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central", en *Boletín de Estudios Fiscales* 14.
- _____. 2016a. *Estabilidad sin desarrollo: un análisis de los primeros dos años del actual Gobierno de Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2016b. *Panorama de la política fiscal de Centroamérica*. Contribución especial realizada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Medina, C. et al. 2012. "La eficacia de la política monetaria". En: Piñón et al. (eds.).
- OIT. 2013a. *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: "Los salarios y el crecimiento equitativo"*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2013b. *La economía informal en Centroamérica y República Dominicana: desarrollo subregional y estudios de caso*. San José: Equipo Técnico de Trabajo Decente y Oficina de Países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2015. *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo 2015*. Sitio oficial, en <<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang-es/index.htm>>.
- PEN. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piñón, M. et al. (eds.). 2012. *Centroamérica, Panamá y la República Dominicana: desafíos tras la crisis mundial de 2008-09*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Saavedra, M.J. 2014. "ES: deuda previsional es el talón de Aquiles". En: <<http://www.eleconomista.net/2014/02/25/es-deuda-previsional-es-el-talon-de-aquiles>>.
- SECMCA. 2015. *Los sistemas bancarios en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- _____. 2016. *Simafir*. Sitio oficial, en <<http://www.secmca.org/simafir.html>>.
- Sieca-SICA. 2014. *Diversificación de la oferta exportable en Centroamérica* (Policy Brief, 7). Ciudad de Guatemala: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Tornarolli, L. et al. 2012. *Exploring trends in labor informality in Latin America, 1990-2010*. La Plata: Cedlas, Universidad Nacional de La Plata.
- Villamichel, P. 2010. *Sostenibilidad del nivel de inflación del 2009 y desafíos de la política monetaria en los próximos años*. Investigación elaborada como insumo para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Panorama ambiental**
- Accenture. 2013. "Caracterización del sector informal del reciclaje en América Latina y el Caribe". En: <<http://reciclajeinclusivo.org/wp-content/uploads/2014/08/reciclajeinclusivo-inf-0411-131021125548-phpapp01.pdf>>.
- AHJASA. 2010. "La gestión comunitaria del agua, esfuerzo y apoyo de las comunidades como contribución al desarrollo de Honduras". En: <http://alianzaporelagua.org/documentos/Gestion_Comunitaria_Agua/Honduras.pdf>.
- ANAM. 2014. *Compendio Estadístico Ambiental 2013*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional del Ambiente.
- Angel, S. 2012. *Planet of cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Astorga, Y. y Angulo, F. 2013. *Gestión del recurso hídrico y saneamiento*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bach, O. 2013. *Agricultura y sostenibilidad*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Banco Mundial. 2014. *Indicadores del desarrollo mundial*. Sitio oficial, en <<http://datos.bancomundial.org/indicadores/>>.
- _____. 2015a. *Área selvática (% del área de tierra)*. Sitio oficial, en <<http://datos.bancomundial.org/indicadores/AG.LND.FRST.ZS/countries>>.
- _____. 2015b. *World Bank Commodity Price Data ("The Pink Sheet")*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2015c. *World Development Indicators 2015*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Berti, G. y Ferrufino, C. 2009. *Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional*. San Salvador: Funde.
- Bosque, D. 2015. "Pasajeros sufren calvarios al esperar buses hacia la capital", en *La Nación*. San José: 2 de abril.
- Bovarnick, A. et al. 2010. *Financial sustainability of protected areas in Latin America and the Caribbean: investment policy guidance*. Nueva York y Virginia: PNUD y TNC.
- CCAD-SICA. 2010. *Estrategia y Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos* (Serie Política Ambiental, 5). San Salvador: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011. *Estado actual y futuro de la biodiversidad en Centroamérica* (reporte técnico). Antiguo Cuscatlán: Promebio, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CDKN y ODI. 2014. "El Quinto Reporte de Evaluación del IPCC: ¿qué implica para Latinoamérica?". En: <http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/INFORME-del-IPCC-Que-implica-para-Latinoamerica-CDKN.pdf>.
- Cepal. 2012. *Variabilidad climática y eventos extremos en Centroamérica: reporte exploratorio*. Documento preparado para la Cumbre Presidencial y el Foro Consultivo del SICA, celebrados en Managua del 14 al 16 de diciembre.
- _____. 2014a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014b. *Centroamérica: estadísticas del subsector eléctrico, 2013*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2015. *CepalStat*. Sitio oficial, en <http://estadisticas.cepal.org/>.
- Cepal et al. 2011. *La economía del cambio climático en Centroamérica: reporte técnico 2011*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012a. *La economía del cambio climático en Centroamérica: dos casos de impactos potenciales en la generación de hidroelectricidad*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012b. *La economía del cambio climático en Centroamérica: impactos potenciales en la aridez y los meses secos – serie técnica 2012*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cespad. 2014. "Represas hidroeléctricas y exclusión: el conflicto social en los valles del norte de Santa Bárbara". En: <http://cespad.org/sites/default/files/Informe%20de%20represas.pdf>.
- CGR. 2014. *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de Panamá 2013: resultados principales*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.
- CMNUCC. 2015. "Aprobación del Acuerdo de París". En: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>.
- Corporación OSSO y UNISDR. 2013. "Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011". En: <http://osso.org.co/docu/proyectos/corpo/2013/informe/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf>.
- Corrales, L. 2015. *Conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el Vigésimo primer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- CRRH-SICA. 2014. *Informe del XLII Foro del Clima de América Central*. San José: Comité Regional de Recursos Hídricos, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2015. *Documentación de la sequía de 2014 y sus impactos en Centroamérica, en los sectores agropecuario, de agua potable y generación hidroeléctrica*. San José: inédito.
- Demographia. 2016a. *Demographia World Urban Areas – 12th annual edition: april 2016*. En: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>.
- _____. 2016b. Sitio oficial, en <http://www.demographia.com/>.
- Domínguez, E. 2015. "Elevado parque de 640 mil automóviles satura la capital", en *El Heraldo*. Ciudad de Guatemala: 14 de julio.
- FAO. 2012. *Estudio de caracterización del corredor seco centroamericano* (tomo I). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- _____. 2013. *Política nacional de gestión de sequías*. Documento preparado para la Reunión de Alto Nivel de Políticas Nacionales sobre la Sequía, celebrada en Ginebra del 11 al 15 de marzo. En: <http://www.droughtmanagement.info/literature/WMO_HMNDP_policy_document_es_2012.pdf>.
- _____. 2014a. *Anuario FAO de Productos Forestales 2008-2012*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2014b. *Aquastat*. Sitio oficial, en <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>
- _____. 2014c. *Contribución de la pesca y la acuicultura a la seguridad alimentaria y el ingreso familiar en Centroamérica*. Ciudad de Panamá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2014d. *Faostat*. Sitio oficial, en <http://faostat3.fao.org/home/S>.
- _____. 2014e. "Lanzan Programa Estratégico Regional Forestal". En: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/263341/>.
- _____. 2015. *FishStatJ*. Sitio oficial, en <http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en>.
- Ferrufino, C. y Grande, C. 2013. *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. La Libertad, El Salvador: GiZ y Sisca-SICA.
- FLM y MAO. 2008. *Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre: un nuevo desafío para la ciudadanía*. Tegucigalpa: Federación Luterana Mundial y Movimiento Ambientalista de Olancha.
- Focard-APS. 2013. "Gestión de las excretas y aguas residuales en Centroamérica y República Dominicana". En: <http://www.incap.int/index.php/es/publicaciones/publicaciones-externas/docview/423-focard-diagnostico-regional-2013>.
- Fomin-Grupo BID y Bloomberg New Energy Finance. 2013. *Clí-mascopeo 2013: "Nuevas fronteras para las inversiones en energía de bajas emisiones de carbono en América Latina y el Caribe"*. En: <http://www.fomin.org/file.aspx?DOCNUM=38168405>.
- Galindo, L. et al. 2014. *Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo* (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 156). Santiago de Chile: Cepal.
- Gamazo, C. y García, J. 2014. "Los 16 favores ambientales a Goldcorp en Jutiapa". En: Iarna-URL (ed.).
- GFDRR. 2009. *GFDRR Annual Report 2009: "Integrating disaster risk reduction into the fight against poverty"*. Washington D.C.: Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, Banco Mundial.
- Global Footprint Network. 2015. *National Footprint Accounts*. Sitio oficial, en <http://www.footprintnetwork.org/ar/index.php/GFN/page/footprint_data_and_results/>.
- Grau, J. et al. 2013. *Water and sanitation in Belize* (IDB Technical Note, 609). Washington D.C.: BID.
- Hernández, G. et al. 2014. *Recursos forestales*. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Iarna-URL (ed.). 2012. *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012: "Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo"*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- _____. (ed.). 2014. *Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- Iarna-URL y WWF. 2014. *Elementos técnicos para el manejo integrado de la Cuenca Transfronteriza del Río Belice*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, de la Universidad Rafael Landívar, y Fondo Mundial para la Naturaleza.
- ICF. 2014. *Anuario Estadístico Forestal 2013* (vol. 28, año 28). Comayagüela M.D.C.: Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
- IGAC. 2013. "Descripción y corrección de productos Landsat 8 LCDM. Versión 1.0". En: <http://www.un-spider.org/sites/default/files/LDCM-L8.R1.pdf>.
- INAB. 2013. *Boletín de Estadística Forestal 2012*. Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Bosques.
- Inafor. 2013. *Informe Institucional Anual 2013*. Managua: Instituto Nacional Forestal.
- Inide. 2011. *Anuario Estadístico 2011*. Managua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo.

- _____. 2012. *Anuario Estadístico 2012*. Managua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- _____. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.inide.gob.ni/>>.
- IPCC. 2012. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2014. *Climate Change 2014: "Mitigation of climate change". Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Jiménez, R. et al. 2014. *Electricidad perdida: dimensionando las pérdidas de electricidad en los sistemas de transmisión y distribución en América Latina y el Caribe* (Monografías del BID, 241). Washington D.C.: BID.
- Jordán, R. y Simioni, D. 2003. *Guía de gestión urbana* (Serie Manuales, 27). Santiago de Chile: Cepal.
- Kreft, S. y Eckstein, D. 2013. *Global Climate Risk Index 2014: Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2012 and 1993 to 2012*. Bonn y Berlín: Germanwatch e.V.
- LA RED y Corporación OSSO. 2015. *DesInventar: Sistema de Inventario de Efectos de Desastres*. Sitio oficial, en <<http://www.desinventar.org/es/>>.
- Lennox, J. y Olivares, J. 2015. *Los retos de la adaptación incluyente y sostenible en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Ley, D. 2015. *Convergencia de políticas energéticas, incluyendo carbono-neutralidad y estrategias para el cumplimiento de las metas de SE4ALL*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- López, S. y Fernández, J. (coords.). 2011. *Derecho urbanístico*. México D.F.: UNAM.
- López-Selva, M. 2015. *Perfil ambiental de Guatemala: zona marino-costera* (versión preliminar). Guatemala: inédito.
- Magnani, C. 2008. *Consultoría sobre legislación de aguas*. Documento base de la V Conferencia Centroamericana de Legisladores del Recurso Hídrico. Tegucigalpa: GWP.
- MARN. 2015. "Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional: República de Guatemala". En: <<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Guatemala/1/Gobierno%20de%20Guatemala%20INDC-UNFCCC%20Sept%202015.pdf>>.
- Martínez Arce, E. et al. 2010. *Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe 2010*. Washington D.C.: Aidis, BID y OPS.
- Mendoza, X. 2013. "Mejoramiento del servicio de transporte urbano colectivo en la pista Juan Pablo II, Managua-Nicaragua". En: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18142/xilmaya_mendoza_tesina.pdf?sequence=1>.
- Metro de Panamá S.A. 2015. Sitio oficial, en <www.elmetrodepn.com>.
- Meyer, S. 2011. *Estado actual y futuro de la biodiversidad en Centroamérica*. Antigua Cuscatlán: CCAD-SICA.
- Monterroso, O. 2012. "Relaciones economía-ambiente en Centroamérica: análisis de la economía física de la región". En: Iarna-URL (ed.).
- MOP. 2012. "Nueva red vial de la ciudad de Panamá: tu nueva red vial". En: <<http://es.slideshare.net/MOPdePanama/nueva-red-vial-panam?related=1>>.
- MOPT. 2011. *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica (2011-2035)*. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Morais, A. S.f. "El metro de Panamá: una mejora sustantiva en la movilidad del ciudadano". En: <http://www.metrodequito.gob.ec/documentos/Ponencia_Ana_Laura_Morais_Metro_de_Panam%C3%A11.pdf>.
- Morales, C. 2012. *Los costos de la inacción ante la desertificación y degradación de las tierras en escenarios alternativos de cambio climático* (Documentos de Proyectos, 499). Santiago de Chile: Cepal.
- Morales, A. 2014. "Managua explota sobre ruedas", en *La Prensa*. Managua: 12 de enero.
- Municipalidad de Guatemala. 2015. *TransMetro*. Sitio oficial, en <<http://transmetro.muniguat.com/>>.
- Navarro, G. et al. 2014. *Análisis del comercio internacional de productos de madera y su gobernanza administrativa en la región de América Central y la República Dominicana 2000-2011*. Nota técnica realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN y UICN.
- Obando, F. 2011. "Planificación urbana sostenible en Costa Rica". En: López y Fernández (coords.).
- Obando, V. y Herrera, Á. 2010. *Conocimiento y conservación de la biodiversidad en Centroamérica*. Heredia: INBio.
- Obsan-R-SICA. 2015. *XXVI Foro Regional de Aplicación de los Pronósticos Climáticos a la Seguridad Alimentaria y Nutricional: perspectivas para el período agosto-octubre 2015*. Tegucigalpa: Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Ocmal. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.conflictosmineros.net/>>.
- OHI. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.oceanhealthindex.org/>>.
- Olade. 2013. "Uso racional y sostenible de la leña en los países del SICA". En: <http://www.olade.org/wp-content/uploads/2015/08/UsoLe%C3%B1a_OLADE-SICA-2013.pdf>.
- _____. 2015. *Sistema de Información Económica Energética*. Sitio oficial, en <<http://www.olade.org/producto/sie-regional-2/modulo-siee/>>.
- OMS y Unicef. 2016. *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation*. Sitio oficial, en <<http://www.wssinfo.org/>>.
- ONU-Habitat. 2013. *State of the World's Cities 2012/2013: "Prosperity of cities"*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Orozco, R. et al. 2015. *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Ospesca-SICA. 2005. *Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano*. Antigua Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2009a. *Adenda al reglamento OSP-02-09 para el ordenamiento regional de la pesquería de la langosta del Caribe* (Panulirus argus). Antigua Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2009b. *Reglamento OSP-01-09 del Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuicola Centroamericano (SIRpac)*. Antigua Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2010a. *Adenda al reglamento OSP 03-10 para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del Istmo Centroamericano*. Antigua Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2010b. *Informe de resultados de la campaña de investigación pesquera - Centroamérica Pacífico 2010*. San Salvador: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011a. *Informe de resultados de la campaña de investigación pesquera - Centroamérica Caribe 2011*. San Salvador: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011b. *Reglamento OSP-05-11 para prohibir la práctica del aleteo del tiburón en los países parte del SICA*. San Salvador: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2013a. *Plan de Acción Regional 2014*. Ciudad de Panamá: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2013b. *Reglamento OSP-06-13 sobre el uso adecuado de dispositivos excluidores de tortugas marinas (DETS)*. San Salvador: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2014. *Reglamento regional OSP-08-2014 para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en los países miembros del SICA*. Antigua Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Paniagua, F. y Arroyo, K. 2016. "Estudio de caso: el proceso de elaboración de la Contribución Nacional (INDC) de Costa Rica". En: <<http://www.minae.go.cr/recursos/2016/pdf/Estudio-Caso-espanol.pdf>>.
- PEN. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

- _____. 2013. *Las entidades públicas en Centroamérica, Perú y Chile*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014a. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014b. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peña, M. 2004a. "El nuevo canon ambiental por vertidos", en *Medio Ambiente y Derecho* 10.
- _____. 2004b. "El régimen económico y jurídico de los servicios ambientales", en *Medio Ambiente y Derecho* 10.
- PNUD. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: "Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua"*. Madrid, Barcelona y México D.F.: Grupo Mundi-Prensa.
- _____. 2010. *Promoción de un Transporte Ambientalmente Sostenible para Managua Metropolitana* (proyecto NIC10-59044). Managua: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y Ceprednac-SICA. 2004. *Memoria Foro Regional Míth + 5: ¿dónde estamos y para dónde vamos?* Ciudad de Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Presidencia de la República de El Salvador. 2015. "Sitrams inicia etapa de implementación progresiva". En: <<http://www.presidencia.gob.sv/sitrams-s-inicia-etapa-de-implementacion-progresiva/>>.
- Programa de Transporte Público para el Distrito Central de Honduras. S.f. "Factores que afectan a la ciudadanía en relación a su movilidad y transporte en la ciudad capital". En: <<http://trans450.org/index.php/centro-de-noticias-comunicaciones/ultimas-noticias/1889-factores-que-afectan-a-la-ciudadania-en-relacion-a-su-movilidad-y-transporte-en-la-ciudad-capital.html>>.
- Programa Regional REDD/CCAD-GIZ. 2014. *Highlights 2014: "Un año de importantes logros en los esfuerzos para reducir la deforestación y degradación forestal en Centroamérica y República Dominicana"*. Antiguo Cuscatlán: Programa Regional de Reducción de Emisiones de la Degradación y Deforestación de Bosques en Centroamérica y República Dominicana.
- _____. 2015. *Incentivos forestales en los trópicos: una propuesta para Centroamérica y República Dominicana*. Antiguo Cuscatlán: Programa Regional de Reducción de Emisiones de la Degradación y Deforestación de Bosques en Centroamérica y República Dominicana.
- Ramírez, P. y Bonilla, A. 2015. *Impacto de la sequía en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Red Lacre. 2016. *Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América*. Santiago de Chile: Red Latinoamericana de Recicladores.
- Rodríguez, M. 2015. "Prevén complicaciones en la ciudad por aumento del parque vehicular", en *La Hora*. Ciudad de Guatemala: 3 de enero.
- Rojas, F. 2012. *Viviendo sin alcantarillado sanitario: el negocio de la recolección de lodos fecales en cuatro ciudades de América Latina*. Lima: Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial.
- Romano, E. 2015. *Gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Sanna, V. 2011. *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*. En: <<http://www.cespi.it/PDF/ESTUDIO%20COMPARADO%20DT%20SICA-UE.pdf>>.
- Saubes, N. y Gálvez, J. 2015. *Estado de la conservación y el uso de los recursos naturales en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Secretaría del Metro de Panamá. S.f. *Apoyo a la línea 2 del Metro de Panamá* (documento de cooperación técnica, proyecto PN-T1117). En: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38314632>>.
- Servir. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.servir.net/>>.
- SIB. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.sib.org.bz/>>.
- Sifgua. 2015. *Estadísticas del sector forestal*. Sitio oficial, en <<http://www.sifgua.org.gt/Estadisticas.aspx>>.
- Sipse.com. 2014. "Inauguran en Panamá el primer metro de Centroamérica". En: <<http://sipse.com/mundo/inauguran-primer-metro-en-centroamerica-panama-84011.html>>.
- Smolka, M. y Furtado, F. (eds.). 2014. *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Soto, L. 2015. *La gestión comunitaria del agua en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Tábora, F. et al. 2011. *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada*. Tegucigalpa: GWP.
- Tribunal Latinoamericano del Agua. 2013. *Memoria del foro: "El monocultivo de piña en Costa Rica y la repercusión en los sistemas hídricos"*. San José: Tribunal Latinoamericano del Agua.
- UICN. 2011. "Análisis de situación regional: una perspectiva actualizada". En: <https://cmsdata.iucn.org/downloads/anexo_c_analisis_de_situacion_regional_ca_caribe_2011_.pdf>.
- _____. 2014. *The IUCN Red List of Threatened Species* (versión 2014.3). En: <www.iucnredlist.org>.
- UICN y Pnuma. 2015. *Protected planet*. Sitio oficial, en <[www.protectedplanet.net](http://protectedplanet.net)>.
- Unicef y OMS. 2015. *Progress on sanitation and drinking water: 2015 update and MDG assessment*. Nueva York y Ginebra: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud.
- UNISDR y Ceprednac-SICA. 2014. *Informe sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Centroamérica 2013*. Ciudad de Panamá: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Urzúa, M. 2015. *Gestión de los servicios urbanos en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- USGS. 2015. *Global Visualization Viewer*. Sitio oficial, en <<http://glovis.usgs.gov/>>.
- Vallejo, M. 2011. *Evaluación preliminar sobre causas de deforestación y degradación de bosques en Honduras*. Tegucigalpa: Programa Regional REDD/CCAD-GIZ.
- Ventura, H. 2015. *Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Villafuerte, D. 2014. "Neoextractivismo, megaproyectos y conflictividad en Guatemala y Nicaragua", en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* XXI (61).
- Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. *Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth*. Filadelfia PA: New Society Publishers.

Entrevistas y comunicaciones personales

Corrales, L. 2015. Consultor independiente.

Lavell, A. 2016. Consultor independiente.

Velásquez, E. 2015. Catedrático, Universidad San Carlos de Guatemala.

Panorama político

Alianza para el Gobierno Abierto. 2015. *Participating countries*. Sitio oficial, en <<http://www.opengovpartnership.org/es/countries>>.

Alpizar, F. 2015. *Panorama político*. Insumo preparado para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.

Anaya, A. 2013. *Reporte sobre la Magistratura en el Mundo XI* (2276). México D.F.: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artiga, A. 2015. *Gestión de sistemas electorales y partidos políticos (2010-2014)*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.

Ávila, A. et al. 2015. *Transparencia y delictividad en Centroamérica*. Aporte realizado para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.

Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.

_____. 2015. *Worldwide Governance Indicators*. Sitio oficial, en <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

- Brolo, J. 2012. *Guatemala: proceso electoral 2011*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Brown, H. 2015. *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Cajina, R. y Orozco, L. 2015. *Relaciones cívico-militares en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Calderón, J. 2011. *La participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo local en el municipio de San Sebastián Salitrillo*. Tesis para optar por la Licenciatura en Sociología. Santa Ana, El Salvador: Universidad de El Salvador.
- Carreras, M. et al. 2015. "Refining the theory of partisan alignments: evidence from Latin America", en *Party Politics* 21 (5).
- Casas, K. y Zovatto, D. 2010. "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". En: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/CNRE_2015/Apuntes_sobre_la_regulacion_del_financiamiento_politico_en_America_Latina.pdf>.
- Cejil. 2015. *Una mirada a la situación de derechos humanos en América Central desde la perspectiva de los órganos internacionales de protección*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Centro Carter. 2006. *Observación electoral Nicaragua 2006*. Atlanta GA: Centro Carter.
- _____. 2011. *Las elecciones de 2011 en Nicaragua: informe de una misión de estudio*. Atlanta GA: Centro Carter.
- Cepal. 2014. *Estadísticas de género: mujeres en la adopción de decisiones*. En: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idioma=e>>.
- Conadeh. 2013. *Informe anual del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado general de los derechos humanos en Honduras y el desempeño de sus funciones 2012*. Tegucigalpa: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.
- Della Porta, D. y Diani, M. 2006. *Social movements: an introduction* (2ª ed.). Oxford: Blackwell.
- Diamond, L. 1997. *The end of the third wave and the global future of democracy*. Viena: Institut für Höhere Studien.
- Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica. 2013. *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2012-2013*. San Salvador: Cenih, Fespad, GAM, Fútbol por la Vida.
- Freedom House. 2013. *Freedom in the World 2013: "Democratic breakthroughs in the balance"*. Washington D.C.: Freedom House.
- _____. 2014. *Freedom in the World 2014: "The democratic leadership gap"*. Washington D.C.: Freedom House.
- Heidenheimer, A. 1978. *Political corruption: readings in comparative analysis*. New Brunswick NJ: Transaction Books.
- Human Rights Watch. 2014. *Informe Mundial 2014: Guatemala* (resumen de país). En: <<http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/260129>>.
- Huntington, S. 1994. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós.
- IDEA. 2009. *Quality of democracy and parliamentary reform in Latin America: how Europe can help*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- _____. 2015. *Voter Turnout Database*. Sitio oficial, en <<http://www.idea.int/vt/viewdata.cfm>>.
- _____. 2016. *Voto obligatorio*. Sitio oficial, en <http://www.idea.int/es/vt/compulsory_voting.cfm>.
- IFES. 2013. "Elections in Honduras: November 24 general elections". En: <<http://www.ifes.org/faqs/elections-honduras-november-24-general-elections>>.
- Ipade. 2012. *Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua, 1990-2011*. Managua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia.
- Jiménez, M. 2014. *Transfuguismo legislativo en Centroamérica*. Estudio presentado en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), realizado en San José del 11 al 14 de noviembre.
- Lapop. 2012. *Americas Barometer Surveys Database*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- _____. 2014. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: "Democratic governance across 10 years of the Americas Barometer"*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Leiva, R. 2016. *Transparencia y rendición de cuentas en Centroamérica*. Nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Lipjhart, A. 1994. *Electoral systems and party systems*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lohmuller, M. 2016. "Honduras' OAS-backed anti-corruption body takes flight". En: <<http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-oas-backed-anti-corruption-body-takes-flight>>.
- Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism and multipartism: the difficult combination", en *Comparative Political Studies* 26 (2).
- Meléndez, J. 2015. "La corrupción acecha a los dirigentes de Centroamérica". En: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/02/actualidad/1441228166_958664.html>.
- Mendoza, C. 2015. *Violencia, inseguridad y victimización en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- MOE-UE. 2011. "Nicaragua: informe final elecciones generales y al Parlacen 2011". En: <http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/moeue-nicaragua-informe-final-22022012_es.pdf>.
- _____. 2013. "Honduras: informe final elecciones generales 2013". En: <http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/final-report-eueom-honduras-2013_es.pdf>.
- Moody-Stuart, G. 1997. *Grand corruption: how business bribes damage developing countries*. Oxford: WorldView.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. 2002. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muggah, R. y Stevenson, C. 2008. *On the edge: considering the causes and consequences of armed violence in Central America*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Nohlen, D. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OACNUDH. 2011. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central* (tomos I y II). Ciudad de Panamá: Oficina Regional para América Central, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- OEA. 2010. "Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales celebradas en la República de Costa Rica el 7 de febrero de 2010". En: <http://oas.org/sap/docs/DECO/2010/CostaRica_7febrero2010.pdf>.
- _____. 2014. "Misión de la OEA felicita a la ciudadanía panameña por exitosa jornada electoral" (comunicado de prensa C-186/14). En: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-186/14>.
- Onudd. 2014. "Intentional homicide count and rate per 100,000 population, by country/territory (2000-2012)". En: <https://www.unodc.org/documents/gsh/data/GSH2013_Homicide_count_and_rate.xlsx>.
- OPS. 2015. *Regional Core Health Data Initiative: table generator system*. Sitio oficial, en <<http://www1.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>>.
- PEN. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014: indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Resdal. 2014. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.
- Schattschneider, E. 1942. *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Segura, E. 2016. "El Salvador con más homicidios en CA". En: <<http://www.laprensagrafica.com/2016/01/03/el-salvador-con-mas-homicidios-en-ca>>.
- Solano, C. 2011. *Promoción de la universalidad del derecho a la identidad en América Latina: cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Informe parcial 2010/2011 Panamá*. Buenos Aires: Proyecto Identidad y Derechos, Poder Ciudadano.
- Taagepera, R. y Shugart, M. 1989. *Seats and votes*. New Haven: Yale University Press.
- The Economist. 2015. *Democracy Index 2014: "Democracy and its discontents"*. Londres: The Economist Intelligence Unit.

- _____. 2016. *Democracy Index 2015: "Democracy in an age of anxiety"*. Londres: The Economist Intelligence Unit.
- Tilly, C. y Tarrow, S.G. 2007. *Contentious politics*. Boulder CO: Paradigm Publishers.
- Transparencia Internacional. 2016a. *Corruption Perceptions Index 2015*. Sitio oficial, en <<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>>.
- _____. 2016b. "TI considera al nuevo cuerpo internacional anticorrupción en Honduras como un paso adelante". En: <https://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_considera_al_nuevo_cuerpo_internacional_anticorr>.
- Urcuyo, C. 2011. "La ampliación de una guerra fallida y sus peligros", en *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos* 2.
- Van de Sandt, J. 2009. *Conflictos mineros y pueblos indígenas en Guatemala*. Informe realizado para la Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam. La Haya: Cordaid.
- Vargas, J.P. y Petri, D. 2010. *Transfuguismo: desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José: Fundación Demuca.
- Wilkinson, R. 2004. "Why is violence more common where inequality is greater?", en *Annals of The New York Academy of Sciences* 1036.
-
- ### Integración regional
-
- Arias, A. 2015. *Integración regional*. Insumo preparado para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- BCIE. 2010. *Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a cincuenta años de historia*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BID y Cepal. 1998. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bulmer-Thomas, V. y Kincaid, D. 2000. *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- CAF. 2014. *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Caldentey, P. 2003. *Organización y funcionamiento institucional del SICA: la integración centroamericana frente al reto institucional*. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- _____. 2014. *Desafíos estratégicos de la integración centroamericana* (Serie Estudios y Perspectivas, 156). México D.F.: Cepal.
- Caldentey, P. y Romero, J. 2010. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Castillo, H. y Venezia, P. 2015. *Evaluación final del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana – Páirca II*. San Salvador: DAI Europe.
- CE-SICA. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.sica.int/cesica/index.aspx>>.
- CECC-SICA. 2011. *Política Cultural de Integración Centroamericana 2012-2015*. San Salvador: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2013. *Política Educativa Centroamericana 2013-2021*. San Salvador: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CentralAmericaData.com. 2013. "Las oportunidades en energía que genera Siepac". En: <http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Las_oportunidades_en_energa_que_genera_SIEPAC>.
- _____. 2014. "Impulso a interconexión eléctrica Panamá-Colombia". En: <http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Interconexin_elctrica_Panam_Colombia_1>.
- _____. 2015. "Panamá: carretera entre Bocas del Toro y Armuelles". En: <http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Panam_Carretera_entre_Bocas_del_Toro_y_Armuelles>.
- Cepal. 2012. *Relaciones Caricom-Centroamérica y República Dominicana: una ventana de oportunidades de comercio e inversión*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2014. *Centroamérica: estadísticas de producción del subsector eléctrico, 2013*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal et al. 2012. *Resumen regional del impacto de la depresión tropical 12-E en Centroamérica: cuantificación de daños y pérdidas sufridos por los países de la región en el mes de octubre de 2011*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chorro, M. 2008. *Asistencia técnica internacional para el diseño de un mecanismo de financiación del SICA*. San Salvador: Pairca I, Unión Europea y SG-SICA.
- Comex. 2008. *Incorporación de Costa Rica al proceso de conformación de una Unión Aduanera Centroamericana*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Comisca-SICA. 2013. *Estrategia de sostenibilidad: para acelerar el avance hacia el acceso universal a la prevención, la atención, el tratamiento y el apoyo relacionados con el VIH para la población de Centroamérica y República Dominicana*. San Salvador: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2014. *Política Regional de Salud del SICA 2015-2022*. San Salvador: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Commca-SICA. 2013. *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana*. San Salvador: Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Córdoba, J. 2013. "SICA requiere reforma para mayor control de sus finanzas". En: <<http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/sica-requiere-reforma-para-mayor-control-de-sus-finanzas>>.
- CRED. 2015. *EM-DAT: the International Disaster Database*. Sitio oficial, en <<http://www.emdat.be>>.
- CRIE. 2015. *Informe Anual del Mercado Eléctrico Regional 2014*. San Salvador: Comisión Regional de Interconexión Eléctrica.
- DAES-ONU. 2013. "International Migrant Stock 2013: by destination and origin" (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013). En: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml>>.
- Delegación de la Unión Europea en El Salvador. 2010. "SG-SICA y la UE lanzan Programa Regional de Seguridad Fronteriza". En: <http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2010/20101005_01_es.htm>.
- _____. 2013. "Unión Europea nuevo observador extraregional del SICA". En: <http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2013/20131216a_es.htm>.
- Flores, A. et al. 2014. *Seguridad y racismo: pensamiento crítico centroamericano*. Managua: UCA.
- Fundación Esquipulas. 2014. *Hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social*. Documento marco del V Foro Regional Esquipulas. Ciudad de Guatemala: Fundación Esquipulas.
- Fundación ETEA. 2013. "Evaluación de medio término del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013" (informe de evaluación). En: <http://www.cooperacionpanola.es/sites/default/files/informe_final_evaluacion_rev_19-11.pdf>.
- Funes, O. 2011. *Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica* (Serie Estudios y Perspectivas, 131). México D.F.: Cepal.
- Herdocia, M. 2013. "Reforma institucional del SICA". En: <<http://190.104.117.163/2013/Noviembre/introduccionintegracion/contenido/ponencias/Mauricio%20Herdocia/Reforma%20institucional%20del%20sica.pdf>>.
- _____. 2015. *El potencial de las competencias reglamentarias del SICA: ¿se está utilizando?* Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Herrero, F. 2004. *La integración centroamericana: beneficios y costos* (documento síntesis, proyecto SG-SICA/Cepal). San Salvador y México D.F.: SG-SICA y Cepal.
- Kreft, S. et al. 2014. "Índice de Riesgo Climático Global 2015: ¿quiénes sufren más con los eventos climáticos extremos?". En: <<https://germanwatch.org/de/download/10343.pdf>>.
- Lavell, C. y Lavell, A. 2010. *Informe técnico sobre desastres en la región: 1999-2009*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms, and results", en *European Journal of Sociology* 25 (2).
- Meyer, P. y Seelke, C. 2015. "Central America Regional Security Initiative: background and policy issues for Congress". En: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>>.

- Minex. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.minex.gob.gt/>>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. 2013. "Durante Presidencia Pro Tempore del SICA Costa Rica dará prioridad al fortalecimiento institucional y a la seguridad regional". En: <<http://www.rreee.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593&noticia=1249>>.
- Monge, R. et al. 2011. *Remesas Sur-Sur: importancia del corredor Costa Rica-Nicaragua*. San José: Academia de Centroamérica.
- OEA. 2015. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)*. Sitio oficial, en <<http://www.sice.oas.org>>.
- Osorio, H. 2014. "El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y Estrategia de Seguridad de Centroamérica: un análisis crítico desde la perspectiva del desarrollo democrático de la región centroamericana de inicios del siglo XXI". En: Flores et al.
- Ospesca-SICA. 2015. *Política de Integración de Pesca y Acuicultura 2015-2025*. Antiguo Cuscatlán: Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Pairca II y SG-SICA. 2015. *Financiamiento autónomo de la institucionalidad regional*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- PEN. 1999. *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2001. *Estudio binacional: situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua: análisis del impacto económico y social para ambos países*. Estudio realizado para la OIM. En: <<http://www.crmv.org/documentos/investigacion/EstudioBinacionalCR-Nic.pdf>>.
- _____. 2008a. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Agendas regionales de desafíos estratégicos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pimentel, A. 2013. *Estudio para el impulso a la aprobación del mecanismo de financiamiento autónomo de la institucionalidad regional*. San Salvador: SG-SICA.
- RAE. 2014. *Diccionario de la lengua española*. En: <<http://www.rae.es/>>.
- _____. 2016. *Diccionario de la lengua española*. En: <<http://www.rae.es/>>.
- Rojas, E. 2014. "Dos consorcios internacionales dan a conocer propuestas de Canal Seco para Costa Rica". En: <<http://www.ucr.ac.cr/noticias/2014/11/19/dos-consorcios-internacionales-dan-a-conocer-propuestas-de-canal-seco-para-costa-rica.html>>.
- Salazar, C. 2015. *Aplicación judicial del derecho comunitario centroamericano*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Sánchez, F. 2000. *Integración centroamericana*. San José: CLAD e Incae.
- Santos, F. 2014. "Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva", en *Revista Centroamericana de Administración Pública* 66-67.
- SDPnoticias.com. 2011. "Arrancará en marzo próximo interconexión eléctrica en Centroamérica". En: <<http://www.sdpnoticias.com/notas/2011/12/01/arrancara-en-marzo-proximo-interconexion-electrica-en-centroamerica>>.
- SECMCA. 2016. *Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región*. Sitio oficial, en <<http://www.secmca.org/simafr.html>>.
- Segura, L. 2015a. *Las agendas nacionales sobre la integración*. Nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- _____. 2015b. *Las prioridades de la cooperación internacional y el SICA*. Nota técnica preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- SG-SICA. 2008a. "Acuerdo sobre la admisión de Brasil al Sistema de la Integración Centroamericana en la categoría de observador regional". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=28928&idm=1>>.
- _____. 2008b. "Acuerdo sobre la admisión de Chile al Sistema de la Integración Centroamericana en la categoría de observador regional". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83133&idm=1>>.
- _____. 2008c. "Convenio entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre la admisión de la República Federal de Alemania en la categoría de observador extrarregional". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83134&idm=1>>.
- _____. 2009. "Convenio entre el Gobierno de la República Argentina y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre la admisión de la República Argentina en la categoría de observador regional". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=36298&idm=1>>.
- _____. 2010a. "Comunicado conjunto Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes y Directores de Policía de los países del SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=53323&idm=1>>.
- _____. 2010b. "Memorándum entre el Gobierno del Japón y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre la admisión del Gobierno del Japón en la categoría de observador extra regional del SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=44911&idm=1>>.
- _____. 2011a. "Convenio entre el Gobierno de Australia y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión del Gobierno de Australia en la categoría de observador extra regional del SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=65312&idm=1>>.
- _____. 2011b. *Declaración XXXVIII de la Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA*. San Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011c. *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011d. *Estudio sobre la situación de los organismos, secretarías, instituciones y entidades del SICA*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011e. *Plan de Acción de la Declaración XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2012a. "Acuerdo entre la República del Perú y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre la admisión de la República del Perú en la categoría de observador regional de SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=65311&idm=1>>.
- _____. 2012b. "Entendimiento entre los Estados Unidos de América (EE.UU.) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre el ingreso de los EE.UU. en la categoría de observador regional del SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83867&idm=1>>.
- _____. 2012c. "Principales desafíos del proceso de la integración: 2012". En: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/relaciones-interparlamentarias/2012/foprel/reunion-de-la-comision-interparlamentaria-de-asuntos-internacionales-y-de-integracion-regional/documentos/ponencia-2012estado-actual-de-la-integracion-en-centroamerica-y-la-cuenca-del-caribe-retos-y-desafios201d/archivo_pdf_utilsAL>.
- _____. 2013a. "Acuerdo entre la República de Colombia y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión de la República de Colombia como observador regional del Sistema de la Integración Centroamericana". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83871&idm=1>>.
- _____. 2013b. *Evaluación jurídica del Sistema de Integración Centroamericana*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2013c. "Logros 2009-2012". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=75674&idm=1>>.
- _____. 2013d. *Propuestas de reforma* (compilación). San Salvador: Sistema de Integración Centroamericana.

- _____. 2014a. "Acuerdo entre el Estado de Qatar y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión del Estado de Qatar como observador extra regional del Sistema de la Integración Centroamericana". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=93633&idm=1>>.
- _____. 2014b. "Acuerdo entre el Gobierno de Nueva Zelanda y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión de Nueva Zelanda como observador extrarregional del SICA". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=95541&idm=1>>.
- _____. 2014c. "Acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión del Reino de Marruecos como observador extra regional del Sistema de la Integración Centroamericana". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=91601&idm=1>>.
- _____. 2014d. *Informe de seguimiento del portafolio de proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2014e. "Principales logros de la Secretaría General del SICA julio 2013-mayo 2014". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=86559&idm=1>>.
- _____. 2015a. "Acuerdo entre la República de Turquía y el Sistema de la Integración Centroamericana sobre la admisión de la República de Turquía como observador extra regional del Sistema de la Integración Centroamericana". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=93629&idm=1>>.
- _____. 2015b. "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca)". En: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=94475&idm=1>>.
- SICA. 2007. "Plan de acción SICA-Caricom". En: <http://www.rree.go.cr/file-dd.php?id_file=237>.
- _____. 2011. "Declaración Conjunta y Plan de Acción de la XXXVIII reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". En: <<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentId=2&DocumentId=1587>>.
- _____. 2013. *Caracterización de los recursos humanos del SICA*. San Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2015. Sitio oficial, en <www.sica.int>.
- Sicait. 2015. Sitio oficial, en <<http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/>>.
- Sieca-SICA. 2013. Informe de Gestión del Secretario General de la Sieca al Comicio (2011-2013). En: <<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentId=2&DocumentId=3359>>.
- _____. 2014a. "Informe por Resultados: julio-diciembre de 2013". En: <<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentId=2&DocumentId=4977>>.
- _____. 2014b. "Secretaría General participa en ejercicio de rendición de cuentas". En: <<http://www.sieca.int/Noticias/NoticiasMostrar.aspx?SegmentId=1&NoticiaId=238>>.
- _____. 2015a. *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana*. Ciudad de Guatemala: Dirección de Integración Económica y Competitividad, Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
- _____. 2015b. *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*. Sitio oficial, en <<http://estadisticas.sieca.int/>>.
- _____. 2016. *Reuniones de Presidentes de Centroamérica*. Sitio oficial, en <<http://www.sieca.int/Documentos/DocumentoMatriz.aspx?ClasificacionId=10>>.
- Sisca-SICA et al. 2013. *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032*. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Stuhldreher, A. 2004. *La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción de política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales.
- UNISDR y Ceprednac-SICA. 2014. *Informe regional del estado de la vulnerabilidad y riesgos de desastres en Centroamérica*. Panamá: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, del Sistema de la Integración Centroamericana, y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- Vergara, G. 2014. "Un nuevo modelo de desarrollo económico y social: Hacia un nuevo concepto de Esquipulas: ¿cuáles deben ser las características de este modelo?" En: <<http://misionpresidencial.com/wp-content/uploads/2014/09/SIECA-Docmento-Marco-para-Reflexi%C3%B3n-Mesa-7-Foro-Esquipulas.doc>>.
- White, E. 2008. *Avances y desafíos de la institucionalidad regional*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Yon, J. 2014. "Canales secos interoceánicos en Centroamérica". Presentación realizada en la XXXVI Reunión Portuaria del Istmo Centroamericano, Belice y República Dominicana. En: <http://www.cocatram.org.ni/repica/Repicas/36Nic/Canales_Secos_en_CA_Julio_Yon.pdf>.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Cano, V. 2014. Director, Fondo SICA-España.
- Castillo, M. 2014. Gerente General, Operador Regional del Mercado Eléctrico Regional.
- Coto, L. 2015. Presidente, Consejo Consultivo del SICA.
- Daboud, J. 2014. Presidente de la ANEP (El Salvador) y Presidente del Fedepriap.
- Escobar, R. 2014. Director, Pairca II, SICA.
- Mayora, Y. 2014. Ex Secretaria Ejecutiva, Sieca-SICA.
- Salazar, C. 2015. Director Jurídico, SG-SICA.
- Urizar, C. 2014. Presidenta, Comisión Nacional de Energía Eléctrica de Guatemala.

Vargas, W. 2015. Director Ejecutivo, SG-SICA.

White, E. 2011. Directora Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica.

El dilema estratégico de la educación en Centroamérica

- Abarca, A. 2015. *Brechas en educación en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Adelman, M. y Székely, M. 2016a. *School dropout in Central America: an overview of trends, causes, consequences, and promising interventions* (Policy Research Working Paper, 7561). Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2016b. *Youth out of school and out of work in Latin America: a cohort approach* (Policy Research Working Paper, 7421). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Brandt, R. et al. 2000. "Interaction of tau with the neural membrane cortex is regulated by phosphorylation at sites that are modified in paired helical filaments", en *Journal of Biological Chemistry* 275 (21).
- Bruns, B. y Luque, J. 2014. *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BIRF, Banco Mundial.
- Caine, R. y Caine, G. 1995. "Reinventing schools through brain-based learning", en *Educational Leadership* 52 (7).
- CECC-SICA. 2011. *Política Educativa Centroamericana 2013-2021*. San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CECC-SICA y Unicef. 2013. *Completar la escuela en Centroamérica: los desafíos pendientes*. San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, del Sistema de la Integración Centroamericana, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Ciases. 2014. *Las políticas de educación en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Dary, C. 2015. *Historias de vida de la población que no estudia ni trabaja en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- De Hoyos, R. et al. 2016. *Out of school and out of work: a diagnostic of nins in Latin America* (Policy Research Working Paper, 7548). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Delors, J. 1999. *La educación encierra un tesoro*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, presentado a la Unesco. París: Ediciones Unesco.
- Flotts, M.P. et al. 2015. *Informe de resultados Tercer: logros de aprendizaje*. Santiago de Chile: Orealc-Unesco.
- Frith, U. 2005. "Teaching in 2020: the impact of Neuroscience", en *Journal of Education for Teaching* 31 (4).
- González, L. 2015. *Centroamérica: la educación en los planes nacionales de desarrollo*. Nota técnica realizada para el *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.

- Gottesman, I. y Hanson, D. 2005. "Human development: biological and genetic processes", en *Annual Review of Psychology* 56.
- Guzmán, J. 2013. *Políticas docentes para mejorar la educación en Centroamérica: tendencias regionales*. Santiago de Chile: Preal, CECC-SICA y Unesco.
- IIPE-Unesco y OEI. 2013. *Siteal*. Sitio oficial, en <www.siteal.iipe-oei.org>.
- Incede. 2015. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Leiva, R. 2015. *Salarios docentes en Centroamérica*. Nota técnica realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- León, J. 2015. *Docentes en Centroamérica: principales características y desafíos para la calidad*. Nota técnica realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Lépiz, C. 2016. Nota SG-CECC 53-2016 del 5 de abril del 2016. San José: Secretaría General, CECC-SICA.
- Mazzei, A. et al. 2015 y Fernández, D. 2015. *Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- McCleary, G. 2004. "Nature and nurture: interaction and coaction", en *American Journal of Medical Genetics Part B (Neuropsychiatric Genetics)* 124B (1).
- Mined. 2009. *Transformación de la educación: Programa Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la escuela"*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Mora, M. 2015. *Lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Muñoz, J. 2015. *La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Navarro, J.C. 2005. *The education policymaking process in Latin America: how it works and how it connects with its context*. Washington D.C.: Unidad de Educación, BID.
- Nübler, I. 2014. "A theory of capabilities for productive transformation: learning to catch up". En: Salazar-Xirinachs et al. (eds.).
- O'Donnell, G. 2003. "Derechos humanos, desarrollo humano y democracia". En: O'Donnell et al.
- O'Donnell, G. et al. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.
- OIT. 2014. *Situación de la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana: 1998-2013*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PEN. 2009. *Marco conceptual para la medición del Estado de la Educación en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez, J. y Mora, M. 2006. "Exclusión social, desigualdades y excedente laboral: reflexiones analíticas sobre América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología* 68 (3).
- PNUD. 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: "Derechos humanos y desarrollo humano"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2015. *Informe sobre Desarrollo Humano 2015: "Trabajo al servicio del desarrollo humano"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poyser, O. y González, L. 2015. *Terce: resultados generales y factores asociados*. Nota técnica realizada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Preal. 2010. *Sistemas con un creciente rol de la gestión local en la educación* (Serie Mejores Prácticas, 33). Washington D.C.: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: PEN.
- Rayo, D. 2015. *Panorama demográfico de Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Reimers, F. y Jacobs, J. 2008. *Leer (comprender y aprender) y escribir para comunicarse: desafíos y oportunidades para los sistemas educativos*. Documento presentado en la XXII Semana Monográfica de la Educación: "La lectura en la sociedad de la información". Madrid: Fundación Santillana.
- Rutter, M. 2003. "Commentary: Nature-nurture interplay in emotional disorders", en *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 44 (7).
- Saad, P. et al. 2008. *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Documento preparado en el marco del convenio firmado entre la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y Cepal. En: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/37142/OIJ-CELADEBono_dem.pdf>.
- Salazar-Xirinachs, J.M. et al. (eds.). 2014. *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- Sánchez, L. 2015. *Análisis de conglomerados de centros educativos en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Sen, A. 1998. "Capital humano y capacidad humana", en *Cuadernos de Economía* 17 (29).
- _____. 1999. *Development as freedom*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sucré, F. y Fiszbein, A. 2015. *El estado de las políticas públicas docentes en Centroamérica y República Dominicana* (Nota de Política Preal, 8). Washington D.C.: Inter-American Dialogue.
- Tedesco, J.C. 2004. "Igualdad de oportunidades y política educativa", en *Cadernos de Pesquisa* 34 (123).
- Tommasi, M. et al. 2006. *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Trejos, J. y Gindling, T. 2013. *The distribution of income in Central America* (Discussion Paper, 7236). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Treviño, E. et al. 2015. *Informe de resultados de "Factores Asociados" de Terce*. Santiago de Chile: Unesco.
- UIS. 2015. *Regional and country profiles*. Sitio oficial, en <http://stats.uis.unesco.org/unesco/table-viewer/document.aspx?ReportId=143>.
- Unesco. 2008. *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la educación para todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/Prelac)-2007. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unesco et al. 2015. *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción: "Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos"* (borrador). En: <cme-espana.org/media/publicaciones/1/Agenda%202030/Educación%202030.pdf>..



UN INFORME DESDE CENTROAMÉRICA Y PARA CENTROAMÉRICA



PREPARADO POR



AUSPICIADO POR



PRESANCA II - PRESISAN

Segundo Programa
de Apoyo a la Integración
Regional Centroamericana
PAIRCA II

Sistema de Integración Centroamericana | Eje Político

CON EL APOYO DE

