



Integración Social en Centroamérica

Situación al 2012, tendencias y propuestas



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

giz



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Integración social en Centroamérica

Situación al 2012, tendencias y propuestas

Carlos Roberto Pérez
Humberto Soto de la Rosa
Andrea Pellandra

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Este documento fue preparado por Carlos Roberto Pérez, Humberto Soto de la Rosa y Andrea Pellandra, consultor y funcionarios de la Unidad de Desarrollo Social y de Comercio e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México, quienes contaron con las valiosas aportaciones de María Concepción Valdez Muñoz, Rocío Ocampo Lillo, María Teresa Álvarez y Astrid Rojas Ayala, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/ GIZ: "Cooperación o Integración: Invertiendo en Bienes Públicos Regionales". Los autores agradecen los comentarios de las funcionarias de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, Ana Hazel Eschrich, Gloria Yanira Quiteño y Adriana Marcela Velásquez, así como de los funcionarios de la CEPAL/México, Juan Carlos Moreno-Brid, Director Adjunto y Coordinador de Investigación y Mariela Buonomo, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

"Las denominaciones empleadas en los mapas incluidos y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites".

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| I. ANTECEDENTES, INSTRUMENTOS JURÍDICOS, AVANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA..... | 7 |
| A. ANTECEDENTES | 7 |
| 1. Los inicios del proceso de Integración Regional Centroamericana..... | 7 |
| 2. El tema social en la Integración Regional Centroamericana | 8 |
| B. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA | 9 |
| 1. La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) de 1994..... | 9 |
| 2. El Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA) de 1995 | 11 |
| 3. Las Bases para una Política Social Centroamericana de 1996 | 13 |
| 4. La Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana de 2008..... | 14 |
| C. LOGROS Y AVANCES DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA | 17 |
| 1. La estrategia de captación de recursos para la Agenda Estratégica Social del SICA..... | 18 |
| 2. El Fondo Estructural de Cohesión Social | 19 |
| D. LIMITANTES Y OBSTÁCULOS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA..... | 20 |
| 1. Conflictos regionales | 20 |
| 2. Limitantes institucionales | 21 |
| 3. Limitantes y obstáculos financieros | 22 |
| E. EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA | 23 |
| II. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL ÁMBITO SOCIAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS | 26 |
| A. DIFERENCIAS Y CONVERGENCIAS EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS | 26 |
| B. LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA | 28 |
| C. LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA..... | 31 |
| D. LA SALUD EN CENTROAMÉRICA..... | 34 |
| E. LA VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA | 36 |
| F. EN RESUMEN | 38 |
| III. GRUPOS VULNERABLES EN CENTROAMÉRICA | 39 |
| A. CLASIFICACIÓN TEMÁTICA DE VULNERABILIDAD | 39 |
| B. AMBIENTE Y ENTORNO..... | 39 |
| 1. Presencia de condiciones de extrema pobreza..... | 39 |
| 2. Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente | 44 |
| C. SALUD..... | 45 |
| 1. Problemas de seguridad alimentaria y nutricional..... | 45 |
| 2. Altos índices de mortalidad en niños y niñas | 46 |
| D. EDUCACIÓN | 46 |
| 1. Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna | 46 |
| E. CULTURA..... | 48 |
| 1. Poblaciones étnicas..... | 48 |
| 2. Situación de discriminación o riesgo de extinción en términos sociales y culturales | 49 |

| | |
|--|-----|
| F. INSTITUCIONAL | 51 |
| 1. Falta de presencia o sobrepasada capacidad del Estado | 51 |
| G. CONSECUENCIAS DE LA VULNERABILIDAD | 52 |
| H. EN SÍNTESIS | 54 |
| IV. OTRAS OPCIONES PARA REACTIVAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA – CREACIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES | 55 |
| A. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS REGIONALES | 56 |
| 1. Políticas Públicas | 56 |
| 2. Bienes Públicos | 56 |
| B. INICIATIVAS PREVIAS DE GENERACIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES EN CENTROAMÉRICA | 59 |
| 1. Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 | 60 |
| 2. Programa Mesoamericano de Seguridad Vial | 61 |
| 3. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica | 62 |
| 4. Iniciativa para la promoción de bienes públicos regionales | 63 |
| C. PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS REGIONALES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA | 64 |
| 1. Política Centroamericana de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano | 65 |
| 2. Acuerdo Centroamericano para la Creación o Adecuación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano con Estándares Mínimos Regionales | 69 |
| 3. Curso virtual de capacitación para docentes de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano | 73 |
| 4. Acuerdo regional para la creación del Mercado Centroamericano de Trabajo | 75 |
| 5. Acuerdo Centroamericano de Formación Profesional e Inserción Laboral | 82 |
| 6. Reconversión de los puestos fronterizos entre los países centroamericanos | 87 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 91 |
| BIBLIOGRAFÍA | 93 |
| ANEXOS | 97 |
| ANEXO 1 COMPROMISOS EN MATERIA SOCIAL DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | 97 |
| ANEXO 2 REQUISITOS PARA OBTENER LA RESIDENCIA TEMPORAL Y PERMANENTE EN GUATEMALA | 100 |

GRÁFICOS

| | | |
|----|--|----|
| 1 | EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN HOMOLOGADOS POR CEPAL | 29 |
| 2 | DISTRIBUCIÓN DE INGRESO –QUINTILES | 29 |
| 3 | POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA | 30 |
| 4 | TASA DE DESEMPLEO / TASA MEDIA ANUAL | 31 |
| 5 | TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA | 32 |
| 6 | TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA | 33 |
| 7 | PROMEDIO DE ALUMNOS/AS POR MAESTRO EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA | 33 |
| 8 | DESNUTRICION INFANTIL, 2008 | 35 |
| 9 | MORTALIDAD DE MENORES DE 5 AÑOS EN 2010 | 35 |
| 10 | PROMEDIO DE HABITANTES POR MÉDICO | 36 |
| 11 | POBLACION QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, NACIONAL | 37 |
| 12 | POBLACIÓN QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE SANEAMIENTO, NACIONAL | 37 |

MAPAS

| | | |
|----|--|----|
| 1 | POBREZA MULTIDIMENSIONAL..... | 41 |
| 2 | AGUA POTABLE..... | 42 |
| 3 | SANEAMIENTO..... | 42 |
| 4 | MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA..... | 43 |
| 5 | TENENCIA DE LA VIVIENDA..... | 44 |
| 6 | CARENCIA DE SUBSISTENCIA..... | 45 |
| 7 | MORTALIDAD INFANTIL..... | 46 |
| 8 | INASISTENCIA ESCOLAR EN PRIMARIA..... | 47 |
| 9 | CONCLUSIÓN DE PRIMARIA..... | 47 |
| 10 | POBLACIÓN INDÍGENA..... | 48 |
| 11 | POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN POBLACIÓN INDÍGENA..... | 49 |
| 12 | PARIDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA..... | 50 |
| 13 | PARIDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN MEDIA..... | 50 |
| 14 | PARIDAD DE GÉNERO EN EL ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN JUVENIL..... | 51 |
| 15 | TRABAJO INFANTIL..... | 52 |
| 16 | ANALFABETISMO JUVENIL..... | 53 |
| 17 | MATERNIDAD ADOLESCENTE..... | 53 |

CUADRO

| | | |
|----------|---|----|
| CUADRO 1 | DESARROLLO INSTITUCIONAL: ÓRGANOS E INSTITUCIONES DEL SUBSISTEMA SOCIAL DE SICA..... | 18 |
| CUADRO 2 | ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y OTROS INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS 2011..... | 27 |
| CUADRO 3 | INDICADORES SOCIALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS 2006-2011..... | 28 |
| CUADRO 4 | MONTOS DE OPERACIONES DE LA INICIATIVA SALUD MESOAMERICANA 2015..... | 61 |

RECUADROS

| | | |
|----|---|----|
| 1 | EL TEMA SOCIAL EN EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA..... | 9 |
| 2 | PRINCIPIOS SOCIALES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMERICA..... | 10 |
| 3 | BASES SOCIALES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMERICA..... | 11 |
| 4 | ELEMENTOS JURÍDICOS DEL TRATADO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA..... | 13 |
| 5 | OBJETIVOS DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL CENTROAMERICANA..... | 14 |
| 6 | ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL CENTROAMERICANA..... | 15 |
| 7 | PRIMER EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA..... | 16 |
| 8 | SEGUNDO EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA..... | 16 |
| 9 | TERCER EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA..... | 17 |
| 10 | EJECUCION DEL FONDO ESTRUCTURAL DE COHESIÓN SOCIAL..... | 20 |
| 11 | BIENES PÚBLICOS REGIONALES DE ÁMBITO SOCIAL EN CENTROAMERICA DESARROLLADOS CON APOYO DEL BID..... | 64 |

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de integración social centroamericano fue planteado hace varios años como objetivo regional, sin embargo, a la fecha de generación del presente documento, la materialización de dicho proceso no ha sido posible por diversas causas. Para entender este bajo nivel de avance y poder hacer un diagnóstico que permita concretar el proceso de la integración social Centroamericana, es necesario tanto realizar un análisis histórico del proceso como disponer de un conocimiento profundo de la realidad social centroamericana. Ambos elementos son centrales en la definición de opciones para lograr la integración social entre los países de Centroamérica mediante estrategias como la adopción de políticas en conjunto y de manera consensuada, que permitan la creación de bienes públicos regionales en las diversas áreas del desarrollo social como son la educación, salud, vivienda, cuidado infantil y de adultos mayores, empleo, entre otras.

El análisis histórico inicia con el primer acuerdo regional que data del 14 de octubre de 1951 con la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), cuya visión de integración política dio los resultados esperados. Nueve años después, en 1960 se estableció la etapa de Mercado Común, que buscó la integración económica de la región, dando prioridad a los aspectos comerciales. Unas de las críticas a esta iniciativa, fue justamente que no atendió temas de carácter social, ambiental y cultural, dejando afuera incluso, en el ámbito económico, al sector agrícola. Este periodo de Mercado Común Centroamericano duró de 1960 a 1993 donde las acciones fueron dirigidas casi exclusivamente hacia el desarrollo de la integración económica de la región. Posteriormente, y a raíz de la crisis económica y política en la década de los ochentas, en 1991 se suscribió un Protocolo a la carta de la ODECA, en el cual crea al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con la función de articular la integración centroamericana mediante el establecimiento de cinco subsistemas: político, económico, social, ambiental, cultural y educativo. No es sin embargo hasta 1994 cuando se logra la incorporación de la temática social al proceso de integración de manera precisa, ello al firmarse la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) en 1994.

A pesar de estar establecidos como acuerdos desde 1991 con la creación del Sistema de Integración Centroamericana y la incorporación de un subsistema social en el mismo, así como con la firma del Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA) en 1995, los avances logrados han sido reducidos y no han podido ser reflejados de manera notable en la implementación práctica de las políticas públicas regionales. Por esta razón, en el 2008 se busco retomar con fuerza la temática al plantarse una Agenda Estratégica Social del Sistema de Integración Centroamericano que permita establecer acciones más concretas para lograr los objetivos planteados.

En general, la consecución de los objetivos de integración social ha sido históricamente complicada debido a diversos obstáculos que se han presentado al tratar de implementar las acciones que permitieran cumplir con los compromisos establecidos. Limitantes debido a conflictos políticos, demasiada amplitud en la visión incorporada a los instrumentos jurídicos, reducida capacidad institucional, la restricción presupuestal y el efecto del Consenso de Washington que hizo que la temática social se relegara a nivel nacional, han dificultado o imposibilitado conseguir mayores avances en los procesos de integración social.

A pesar de estas limitantes, se ha dado una participación activa de los países en el proceso de integración centroamericana. Es así que El Salvador es país sede de la mayoría de instituciones regionales, entre ellas: La Secretaría General del SICA (SG-SICA), la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), el Centro para la Promoción de la Micro y

Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE) y la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), mientras que Guatemala y Nicaragua también albergan algunas instituciones, siendo la ciudad de Guatemala sede de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) así como, el Parlamento Centroamericano, mientras que Managua alberga la sede de uno de los principales órganos del Sistema de la Integración Centroamericana, la Corte Centroamericana de Justicia.

Aun con la participación antes mencionada, existe una gran heterogeneidad entre los países que forman parte de la región Centroamericana, que se refleja en importantes diferencias económicas, políticas y sociales que los sitúan en diferentes niveles de desarrollo y que limitan las posibilidades de integración social. La clave es identificar los puntos comunes y poder, a partir de ellos, definir las estrategias conjuntas de mejora de los diferentes aspectos del desarrollo socioeconómico.

La pobreza en Centroamérica representa desde valores menores al 20 por ciento de la población en el país con menores niveles hasta valores que alcanzan el 60 por ciento de la población en el país más desaventajado, lo que se debe en parte a la mala distribución de la riqueza que se presenta en los países centroamericanos. Existen ventanas comunes de oportunidad para revertir esta situación, pues todos los países de la región plantean tendencias al incremento de la población económicamente activa, lo que para ser aprovechado, plantea el reto económico de lograr la inserción de esta creciente población al mercado laboral, así como garantizar el acceso a los diferentes beneficios sociales.

En el rubro de la educación aún cuando hay importantes avances, existen retos comunes que se centran elevar los niveles de educación promedio, reducir al mínimo el analfabetismo e incrementar las tasas de estudiantes que logran llegar al nivel superior, que actualmente son menores al 10 por ciento. También se requiere poner atención a los problemas de inasistencia escolar, repitencia y deserción escolar como aspectos negativos que deben erradicarse, así como promover el incremento de la cobertura y la calidad de la atención integral a la primera infancia, pues es en las edades tempranas donde el desarrollo infantil temprano permite a los niños elevar sus posibilidades de mejorar sus habilidades y destrezas.

En el tema de salud también se pueden encontrar sinergias y puntos a trabajar de manera coordinada como en el caso de la iniciativa de comprar en bloque medicamentos, que permitan reducir las brechas entre los países. El éxito de políticas públicas implementadas en algunos países para el combate de la desnutrición infantil podría ser aplicado en otros países, definiendo de manera conjunta la homologación de estándares de cobertura de suplementos alimenticios y seguimiento nutricional, así como la compra conjunta de alimentos básicos en momentos de escasez. En cuanto al reto de reducción de la mortalidad y morbilidad de la población, el incremento de la cobertura en materia de atención a la salud a través de la homologación de esquemas de piso básico de salud en la región podría ser una alternativa. Otro importante indicador para determinar el desarrollo económico y social de un país es el déficit habitacional, no solo desde la perspectiva de la falta de posesión de una vivienda, sino de la consideración de que esa vivienda sea digna, es decir que disponga de los elementos básicos para garantizar el bienestar de los individuos. En este sentido, el déficit habitacional en la región puede llegar hasta la mitad de sus hogares. Es por esto necesario el análisis de estrategias conjuntas para la mejora de programas de créditos a la vivienda y en general de los mecanismos para reducir el déficit habitacional en la región.

Todas las estrategias antes descritas debieran enfocarse inicialmente a la atención de grupos prioritarios a ser beneficiarios de la implementación de propuestas de políticas públicas sociales regionales. La identificación geográfica de las zonas de concentración de pobreza, de una mayor prevalencia de problemas de salud como inseguridad alimentaria, desnutrición y anemia, de una menor

escolaridad y eficiencia educativa interna, de presencia alta de poblaciones indígenas, o de falta de presencia o sobrepasada capacidad del Estado, son fundamentales para lograr un proceso de integración social con equidad.

El conocimiento profundo de las realidades sociales, así como de la experiencia previa en materia de política, serán fundamentales en el éxito del proceso de relanzamiento de la Integración Social, cuyo claro compromiso es alcanzar los objetivos de integración mediante la convergencia, coordinación y armonización de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas del SICA.

A partir de dicho conocimiento se pueden plantear diversas estrategias de implementación de política pública, una de las cuales es la creación de bienes públicos regionales de carácter social en torno a las temáticas de mayor rezago. Históricamente se han planteado algunas estrategias de este tipo como la compra conjunta de medicamentos, y actualmente el diseño de un piso básico de salud y de estrategias de vivienda digna. En este documento se exploran algunas alternativas vinculadas al tema del cuidado infantil, al empleo y la portabilidad de derechos sociales, la homologación curricular de la educación superior en particular la que tiene carácter técnico, así como alternativas como la agilización de los puestos fronterizos en el paso de los transportistas.

INTRODUCCIÓN

El presente documento sobre el proceso de Integración Social en Centroamérica, se realizó en el marco del proyecto de cooperación técnica CEPAL-GIZ: “Integración regional e Inversión en Bienes Públicos Regionales”. Este proyecto parte de la identificación de la necesidad de considerar la agenda social como un tema esencial en la estrategia de desarrollo de la región, debido a que hasta ahora – a pesar de un proceso de integración económica ya en marcha desde varias décadas - se observa un progreso insatisfactorio en el combate a la pobreza, la promoción del bienestar y la reducción de la desigualdad. Para revertir este escenario, es necesaria de manera esencial la cooperación entre países de la región, y más específicamente la generación de bienes y servicios públicos regionales, que puedan contribuir a permitir que los sectores más marginados accedan a los beneficios económicos de la liberalización comercial. Este informe responde entonces a la necesidad de contar con un documento que sirva como base para la formulación de políticas en este tema.

El documento tiene dos partes, la primera consistente en una evaluación sobre el Estado del proceso de Integración Social en Centroamérica que se abarca en las primeras tres, y la segunda parte conteniendo una serie de propuestas de política pública para el fortalecimiento y materialización de los esfuerzos de Integración Social en la región. La metodología para elaborar la evaluación consistió en la realización de una investigación documental extensa que fue complementada por la información derivada de la participación en los dos talleres de discusión de la iniciativa “Hacia un nuevo planteamiento estratégico de la integración social centroamericana”, organizados por la Presidencia Pro-témpore del SICA a cargo del gobierno de El Salvador y presidida por el Secretario Técnico de la Presidencia, Dr. Alexander Segovia, con el apoyo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

La primera sección del documento presenta un breve recuento histórico de la integración centroamericana a partir de la suscripción de la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), hasta la firma del Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA), resaltando los compromisos en materia social contenidos en los instrumentos jurídicos de la integración regional, y en los instrumentos propios de la integración social. Se destaca también el desarrollo institucional para la ejecución de las acciones y compromisos acordados por los países centroamericanos en el marco de la integración social. Se otorga especial atención al establecimiento de las Bases para una Política Social Centroamericana y a la Agenda Estratégica Social del SICA, por su importancia para una debida articulación con la propuesta de generación de bienes públicos regionales en la integración social centroamericana.

En esta primera sección se identifican los principales obstáculos y limitaciones que ha enfrentado y enfrenta actualmente el proceso de la integración social centroamericana, por razones políticas, coyunturales, institucionales y financieras. Se complementan los obstáculos y limitaciones financieras, con la descripción del Fondo Estructural de Cohesión Social y su estrategia para la captación de recursos, que aun no ha sido posible financiar. Asimismo se analizan los principales logros y avances del proceso de integración social en Centroamérica.

La segunda sección presenta datos de indicadores sociales de los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), sobre aspectos de educación y empleo, salud y nutrición, vivienda y pobreza. Estos temas fueron seleccionados con base en lo establecido por el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA), en el Capítulo II: De los principios, objetivos y alcances del proceso de la integración social centroamericana; artículo 6: Principios; h) “La promoción del acceso universal a la salud, la educación, vivienda, la sana recreación, así como a una actividad

económica digna y justamente remunerada.”, en la que el aspecto de sana recreación y actividad económica digna se sustituyó por indicadores de pobreza. El objetivo de esta sección es identificar los aspectos del desarrollo social que sea prioritario considerar al elaborar propuestas de política pública de carácter regional con miras a cumplir con los objetivos establecidos por el TISCA.

La información sobre los indicadores sociales es complementaria a la existente en las bases de datos de instituciones como la CEPAL, y se tomó de las oficinas gubernamentales responsables de la misma, ministerios de salud, educación, infraestructura, trabajo; así como instituciones especializadas como institutos de estadísticas y censos, planificación y desarrollo, asuntos sociales, etc. A partir del proceso de elaboración de la sección se identifica que a pesar de existir una profusión de datos y cifras, se enfrentan dificultades para obtener información comparable del conjunto de países, ya que la información disponible a menudo no se encuentra actualizada y a nivel regional no se realiza la labor de consolidar estadísticas de los países. Se espera que en el futuro próximo esta situación mejore ante el inminente inicio de labores del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES) y la reciente creación de la comisión regional especializada en estadísticas formada por los Directores de los Institutos Nacionales de Estadísticas en el marco del SICA, con el propósito de identificar la información requerida para el proceso de integración centroamericana, que debiera de ser actualizada, consistente y comparable.

La tercera sección hace un análisis por medio de la herramienta de análisis GEO-referenciado ARCGIS, de la ubicación de grupos vulnerables que consistentemente han sido excluidos del proceso de integración regional, y que debieran ser identificados como grupos de atención prioritaria al elaborar estrategias de política pública de carácter regional.

La cuarta sección presenta un análisis sobre la creación de bienes y servicios públicos regionales en Centroamérica, como una alternativa a plantear estrategias de política pública de carácter regional encaminadas a consolidar el proceso de integración social centroamericana. Se hace referencia a los programas que con ese propósito han realizado ya algunas instancias internacionales en los países centroamericanos en materia de salud, educación, vivienda y pobreza que pueden ser atendidos con la generación de bienes públicos regionales en Centroamérica, con recomendaciones sobre los requerimientos necesarios para diseñar los programas regionales. Posteriormente se detallan seis propuestas de bienes públicos regionales que podrían ayudar a incrementar los mecanismos con los que los países de la región materialicen la intención de lograr una integración desde el punto de vista social.

I. ANTECEDENTES, INSTRUMENTOS JURÍDICOS, AVANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA

A. ANTECEDENTES

1. Los inicios del proceso de Integración Regional Centroamericana

Centroamérica es la región de América Latina con el más extenso historial de suscripción de acuerdos y tratados a favor de la integración regional. El primer acuerdo data del 14 de octubre de 1951, fecha en que se firmó por los cinco países del área la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, conocida como Carta de San Salvador, que dio vida a la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, mediante la cual se proponían rescatar el viejo ideal de la unión política de Centroamérica.

El 12 de diciembre de 1962 se suscribió una nueva Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que modifica la Carta de San Salvador. El artículo 1 de esta Carta modificatoria señalaba que: “Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son una comunidad económico - política que aspira a la integración de Centroamérica”.

La visión de integración política de la ODECA no dio los resultados esperados, por lo que, luego de la firma en 1960 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que estableció la etapa de mercado común como la meta de la integración económica de la región, por lo que se denominó a ese período el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el proceso giró hacia una visión que tenía como prioridad la integración económica, con énfasis en el aspecto comercial.

Esta nueva visión descansó en la adopción del modelo económico de desarrollo hacia adentro, propuesto por la CEPAL, basado en la sustitución de importaciones y la industrialización. Para alcanzar los objetivos del modelo, los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se comprometieron a tener un arancel externo común, dar libre comercio a los bienes originarios de la región, otorgar incentivos fiscales al desarrollo industrial y crear las denominadas industrias de integración.

Durante el primer periodo de vida del Mercado Común Centroamericano (1960 – 1993), las acciones fueron entonces casi exclusivamente dirigidas hacia el desarrollo de la integración económica. Sin embargo, cabe destacar que el instrumento jurídico del proceso, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, afirmaba que las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua decidieron celebrar ese Acuerdo “Con el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.”

Este primer enunciado del Tratado General, reafirmaba que la razón de la integración económica para países como los centroamericanos, es el desarrollo económico y social, que se materializaría a través del mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, como resultado de la implementación de los acuerdos en materia económica. En tal sentido, la integración económica no era un fin en sí misma, sino un instrumento de apoyo al desarrollo económico y social para países que, en forma conjunta, consideraban que podían aprovechar mejor sus capacidades, recursos y oportunidades. Sin embargo, relacionar lo económico y lo social no significó incorporar la temática social al proceso de integración.

2. El tema social en la Integración Regional Centroamericana

Una de las más fuertes críticas que se hacen al Mercado Común Centroamericano, es que en la práctica no atendió temas sociales, ambientales y culturales, dejando por fuera incluso, en el ámbito económico, al sector agrícola que representaba el mayor generador de empleo y divisas para la región en esa época. Esta situación fue en parte debida al hecho que la integración en los años sesenta fue impulsada por una clase empresarial emergente de los sectores industrial, agroindustrial y comercial, que proponían un cambio de la estructura productiva de la región hacia bienes con incorporación de valor agregado, pero que evitaron abordar temas álgidos en aquella época como la reforma agraria y laboral.

Por lo anterior, y después de la crisis económica y política de la década de los ochenta, el 13 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo a la carta de la ODECA, conocido como el Protocolo de Tegucigalpa, que da vida al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como sistema articulador de la integración centroamericana, el cual está integrado por los Estado Miembros Originales de la ODECA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y por Panamá que se incorpora como Estado Miembro¹.

Derivado de dicho protocolo el SICA se organiza en cinco subsistemas que son: político, económico, social, ambiental y cultural y educativo. El tema ambiental fue agregado en 1994 como resultado de la aprobación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica.

Como puede apreciarse del análisis sobre la inclusión de la temática social al Protocolo de Tegucigalpa presentada en el Recuadro 1, se hace referencia a la creación de una comunidad económico – política, se alude el problema de la pobreza extrema y se propone un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, así como el desarrollo sostenido social en los Estados miembros y en la integración en su conjunto, dejando de forma débil e imprecisa la referencia a lo social, cuya importancia y participación como un subsistema del proceso de integración solo se rescata en su artículo 8.

En consecuencia, al iniciar el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana, con el establecimiento de la Secretaría General el 1 de febrero de 1993 en San Salvador, El Salvador, no se contaba con un instrumento jurídico del subsistema social, como tampoco con una institución responsable del mismo.

¹ Posteriormente, se adhirió Belice como Estado Miembro y el 10 de diciembre de 2003 República Dominicana como Estado Asociado.

**RECUADRO 1:
EL TEMA SOCIAL EN EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA**

El artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa mantiene el contenido de la Carta de la ODECA, que identifica al conjunto de países miembros como una: Comunidad Económico-Política que aspira a la integración de Centroamérica.

El artículo 3, define que el SICA tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, reafirmando, entre otros, los siguientes propósitos:

1. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
2. Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
3. Promover en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la integración en su conjunto.
4. Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación nacional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo Orden Ecológico en la región.

En el título referido a la Estructura Institucional, capítulo 8 dice: El presente Protocolo modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como ODECA, y a ella estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes.

El protocolo establece que el funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político.

Fuente: SG-SICA (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana) (2008)

B. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

1. La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) de 1994

La incorporación de la temática social al proceso de integración de manera precisa se produce únicamente hasta la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), suscrita durante la Cumbre Ecológica, realizada el 12 de octubre de 1994 en Managua, Nicaragua, con la participación de los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y el Representante del Primer Ministro de Belice.

La ALIDES es una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo, locales, nacionales y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas. El objetivo de la alianza es *“hacer del istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales que aseguren la*

construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental”, claramente incorporando la visión social dentro de su planteamiento.

Al revisar los principios y compromisos de la ALIDES (ver Anexo 1) se destaca el amplio desarrollo de la temática social, siendo el primer instrumento regional mediante el cual los Estados centroamericanos se comprometen a garantizar la calidad de vida, la participación social en un ambiente de democracia; el acceso a la educación y a la salud; la seguridad alimentaria y nutricional; el respeto a la diversidad étnica y la pluralidad cultural; la eliminación de cualquier forma de discriminación; la promoción de la participación de la mujer en el desarrollo; y la superación de la pobreza con carácter prioritario, planteando incluso la creación de mecanismos de seguimiento.

**RECUADRO 2:
PRINCIPIOS SOCIALES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE
CENTROAMÉRICA –ALIDES**

El Mejoramiento de la Calidad de la Vida Humana

La finalidad del desarrollo sostenible es mejorar y garantizar la calidad de la vida humana. Esto permitirá que las personas desarrollen sus potencialidades y puedan llevar una vida digna y de realización. Para ello es imperativo brindar seguridad mediante el desarrollo humano, el fomento a la participación social en democracia, el respeto a la pluralidad cultural y la diversidad étnica, el acceso a la educación y el fomento de la formación técnica y profesional que contribuya al crecimiento económico con equidad.

La Responsabilidad Intergeneracional con el Desarrollo Sostenible

Las estrategias, políticas y programas de los Estados promoverán el desarrollo sostenible y el bienestar de las presentes y futuras generaciones, potenciando el mejoramiento humano en los distintos ámbitos: político, económico, social, cultural y ambiental.

Fuente: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009a) Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES).

Asimismo, las bases de la alianza también incorporan la visión social al destacar el reto por lograr el desarrollo sociocultural de los países buscando la superación de la pobreza mediante la inversión en recursos humanos, la atención a grupos vulnerables, el acceso de prestaciones sociales a grupos excluidos y el incremento de las oportunidades de empleo.

Esta visión relaciona los aspectos políticos, económicos, culturales y ambientales con los aspectos sociales que al ser trasladada al planteamiento sistémico del SICA, se traduce en la articulación de acciones entre los cinco subsistemas, incorporando criterios de subsidiaridad, solidaridad, corresponsabilidad y autogestión. También se responsabiliza a las estructuras municipales de la organización y participación comunitaria, así como de la prestación de los servicios sociales, de forma descentralizada, involucrando al sector privado de los países centroamericanos y llamando a la cooperación internacional a apoyar los esfuerzos de la región para superar las deficiencias en materia social, instruyendo a trabajar en los lineamientos para tener en el corto plazo las bases de una política social para la región. Adicionalmente, se fija un plazo para contar con un sistema de información social a nivel nacional y regional.

**RECUADRO 3:
BASES SOCIALES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMÉRICA-
ALIDES**

Desarrollo Sociocultural

El reto social prioritario es superar los niveles de pobreza extrema en los países. La pobreza no es sólo prueba de un grave estado de atraso, sino también testimonio de desigualdad, obstáculo a la armoniosa conciliación e integración nacional y amenaza latente a la convivencia democrática y a la paz firme y duradera.

El desarrollo social dentro del desarrollo sostenible centroamericano se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, autogestión y atención a las necesidades básicas de la población, así como en la capacitación y participación de las comunidades.

Los responsables principales serán las comunidades y sus organizaciones, las instituciones intermediarias y los gobiernos locales. El éxito del desarrollo sostenible de la región descansa en la formación y fortalecimiento de estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria, así como de los servicios sociales bajo el principio de la descentralización, con amplia participación de los beneficiarios.

Fuente: SISCA (Secretaría de la integración social centroamericana) (2009a) Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica (Alides).

Al firmar la ALIDES en 1994, los mandatarios centroamericanos superaron la ausencia del tema de la integración social en el proceso de integración de Centroamérica. Adicionalmente, la ALIDES acuerda apoyar la formulación del Tratado de Integración Social de Centroamérica (TISCA), fijando un plazo a la Comisión Regional de Asuntos Sociales para que preparase y presentase el TISCA a la aprobación de la Reunión de Presidentes. Derivado de ello, en 1995 se firma el Tratado de Integración Social de Centroamérica, que consolida el subsistema social de la integración centroamericana, como muestra de la voluntad política de los gobiernos de los países centroamericanos para que los temas sociales tengan un tratamiento regional y para que se incorpore plenamente al proceso la integración social.

2. El Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA) de 1995

El 30 de marzo de 1995, en la Reunión de Presidentes del SICA realizada en Cerro Verde, El Salvador, se incorpora plenamente el tema social a la integración centroamericana con la suscripción del Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA) por parte de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

De inicio, el TISCA rescata los principios y compromisos de la ALIDES, pero plantea un mayor ámbito de acción. El Considerando del Tratado de Integración Social Centroamericana afirma que, con base al Protocolo de Tegucigalpa, el sector social constituye un subsistema para la integración de la región centroamericana, y que, tanto en el Protocolo de Tegucigalpa como en sus instrumentos complementarios o actos derivados, así como en la estrategia regional denominada Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), los aspectos sociales forman parte integral e inseparable del conjunto de medidas adoptadas por los países en los campos político, económico, cultural y ambiental.

Hace énfasis en la necesidad de contar con un marco jurídico institucional en el área social, a partir de la premisa que el ser humano es el centro y sujeto primordial del desarrollo, y que debe de propiciarse la participación activa de la sociedad civil en la construcción de la integración social del Istmo Centroamericano.

Haciendo un análisis particular de los elementos contenidos en el TISCA se destaca en el Capítulo I la referencia a la naturaleza y concepto del proceso de integración social centroamericana, estableciendo el compromiso de los Estados Parte de alcanzar la integración social centroamericana para mejorar la calidad de vida y trabajo de los centroamericanos, planteando la mutua cooperación y apoyo solidario, y proponiendo la convergencia, coordinación y armonización de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas del SICA, como medio para impulsar la integración social en Centroamérica.

En el capítulo II - principios, objetivos y alcances - uno de los principios consiste en promover el acceso universal a la salud, educación, vivienda, sana recreación y a una actividad económica digna y justamente remunerada. Por su parte, entre los objetivos destaca el desarrollo de la población centroamericana a través del fomento de la solidaridad entre sociedades y la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región. Adicionalmente, como alcances se incluye el identificar y tratar conjuntamente los problemas sociales de naturaleza regional, armonizar las políticas sociales para establecer la Comunidad del Istmo Centroamericano, propiciar la cooperación horizontal y mejorar la asignación de recursos en el área de gasto e inversión social.

Por su parte, el capítulo III refiere a la organización institucional del subsistema que establece como órganos:

- a) El Consejo de Integración Social (CIS), conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país y en su defecto por el Ministro Alterno, que tiene las siguientes funciones: Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del TISCA; coordinar e impulsar el subsistema de la integración social; formular, evaluar y actualizar la política social regional; movilizar los recursos institucionales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de las iniciativas regionales.
- b) El Consejo de Ministros del Área Social: Integrado por la reunión de Ministros de cada ramo social. Responsable del tratamiento de temas específicos de su competencia; y por la Reunión Intersectorial de Ministros de esas áreas. Tiene como atribución coordinar las decisiones relativas a la integración social centroamericana.
- c) La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Es el órgano técnico y administrativo de la integración social centroamericana. Tiene como principales funciones: Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos en materia social; realizar las actividades que le encomiende el CIS; servir de enlace entre las secretarías sectoriales y coordinar con la Secretaría General del SICA.

Adicionalmente se consideran instituciones del subsistema social a: El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

El TISCA crea también un Comité Consultivo de Integración Social (CCIS) y adicionalmente, considera como instancia asesora y de consulta a la Reunión de los o las cónyuges (o un representante personal) de las o los Presidentes.

RECUADRO 4:
ELEMENTO JURÍDICOS DEL TRATADO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA-TISCA

1. Los actos administrativos del subsistema son: Resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.
2. Las Resoluciones son actos obligatorios emanados del CIS y el Consejo de Ministros, sobre asuntos internos del subsistema.
3. Los Reglamentos son de carácter general y obligatorio en todos sus elementos, aplicables directamente en todos los Estados Partes.
4. Los Acuerdos son específicos o individuales y obligatorios para sus destinatarios.
5. Las Recomendaciones son orientadoras, obligatorias solamente en sus objetivos y principios, sirven para preparar las resoluciones, reglamentos o acuerdos.
6. Las Resoluciones y Reglamentos se depositan en la SG-SICA y se publican en los diarios oficiales de los Estados Partes.

Fuente: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009b) Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA)

3. Las Bases para una Política Social Centroamericana de 1996

La labor del Consejo de Integración Social Centroamericana se refleja ya por primera vez en la presentación para su aprobación del 30 de octubre de 1996 por parte de los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, del documento que contiene las Bases para un Política Social Centroamericana, desarrollado en cumplimiento a lo acordado en el marco de la ALIDES.

El planteamiento fundamental de la propuesta de bases para una política social consiste en hacer de Centroamérica una región de paz y desarrollo sustentable, enfrentando conjuntamente y solidariamente los problemas de desempleo, desintegración social, discriminación, marginación y pobreza. Para ello, el documento señala que una política social regional dota al proceso de integración social de orientaciones estratégicas, mecanismos y procedimientos para el logro de justicia y equidad social en el corto, mediano y largo plazos, a través de la convergencia, coordinación y armonización de las políticas sociales de los seis países, y de éstas con las políticas económicas, ambientales y culturales.

La política social se considera, en este contexto, un instrumento que contribuye al logro de los objetivos de la integración centroamericana. Se propone hacerla operativa en dos áreas nacionales: las políticas macrosociales, a través del fortalecimiento institucional y de los procesos de toma de decisiones, los sistemas de información gerencial y la consolidación de la gestión; y las políticas microsociales o sectoriales dirigidas a la atención de problemas sociales y segmentos poblacionales específicos.

Los objetivos que se presentan para la política social reiteran el compromiso por la superación de la pobreza, el fomento de la cohesión social y el respeto a las garantías individuales.

**RECUADRO 5:
OBJETIVOS DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL CENTROAMERICANA**

1. Promover en forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenible de la región basado en la superación de la pobreza, la participación activa de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, así como la conservación del medio ambiente y el uso racional sostenible de los recursos naturales.
2. Propiciar las oportunidades para alcanzar el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible en un marco de equidad, corresponsabilidad y autogestión a través del fomento de la solidaridad en las sociedades, y entre las sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región.
3. Crear un marco de convivencia social que asegure el pleno respeto de las garantías individuales y sociales, eliminando todas las prácticas de discriminación legal o de hecho.

Fuente: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009c) Bases para una Política Social Centroamericana

A su vez, las orientaciones estratégicas reiteran la necesidad de realizar la coordinación intergubernamental de las instituciones encargadas de la política social, la inversión en capital humano, la creación de empleos y el seguimiento y evaluación de las acciones, todos ellos elementos ya presentados en la ALIDES.

Los avances logrados desde 1991 con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana y la incorporación de un subsistema social en el mismo, con el compromiso por parte de los gobiernos de los países de la región de incorporar el componente social al proceso de la integración centroamericana, no han sido reflejados de manera notable en la implementación práctica de políticas públicas regionales. Por ello en 2008 se buscó retomar con fuerza la temática a partir del planteamiento de una Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana que permitiera establecer acciones más concretas para lograr los objetivos planteados a través de los años señalados en materia de integración social en la región.

4. La Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana de 2008

La Agenda Estratégica Social del SICA fue aprobada el 5 de diciembre de 2008, en la XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, que tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, y constituye una hoja de ruta para el subsistema de integración social. Está estructurada en ejes programáticos que definen objetivos y medidas de acción.

El primer eje versa sobre aspectos institucionales, buscando dar mayor claridad a las funciones, prioridades y esquemas de coordinación y seguimiento de las acciones cuya implementación se deriva de la actuación del CIS y de la SISCA.

El segundo eje establece la necesidad de mejorar los niveles de vida de la población por medio de acciones de cooperación horizontal para la implementación articulada de políticas públicas regionales y el incremento de la inversión social.

Finalmente el tercer eje se enfoca a la acción, planteando la necesidad de desarrollar políticas públicas mediante el fortalecimiento de las capacidades de desarrollo e implementación técnica,

financiera e institucional de las mismas. Dos elementos particulares se destacan de este eje, por un lado la identificación de los grupos vulnerables como destinatarios prioritarios de la acción pública regional, y la identificación de otros actores sociales como las empresas generadoras de empleo, como elementos complementarios de la acción en un enfoque más sistémico que incorpora además la visión de la restitución de derechos de los individuos.

Se esperaba que esta hoja de ruta permitiera materializar de mejor manera las acciones de política pública en materia de integración social en Centroamérica.

**RECUADRO 6:
ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL
CENTROAMERICANA**

1. El apoyo a la coordinación e interdependencia de los países en el área social, para lo cual el Consejo de Ministros del Área Social identificará políticas que atiendan la educación, formación y capacitación para el trabajo, salud, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, atención integral de la niñez y adolescencia, seguridad alimentaria y nutricional, sanidad ambiental, previsión social, vivienda y asentamientos humanos, recreación y deporte; favorecer la cooperación horizontal, a través de la constitución de redes que pongan en contacto a instituciones gubernamentales, grupos de base y servicios locales para compartir experiencias exitosas; consolidar las instituciones nacionales en materia social (a nivel macro y micro), como una condición necesaria para fortalecer el subsistema de integración social centroamericano.
2. La inversión en capital humano como condición del desarrollo sostenible y del aumento de la competitividad de la economía, priorizando educación, salud de la población y ambiente, previsión y seguridad social, formación y capacitación para el trabajo e integración de la mujer al desarrollo; la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores y áreas geográficas con menor grado de desarrollo relativo, priorizando seguridad alimentaria y nutricional, familias en condiciones de pobreza, oportunidades para las personas con discapacidad, protección especial a la niñez en riesgo social, atención especial a las mujeres jefas de hogar pobres y madres adolescentes, reinserción de poblaciones desarraigadas, atención humanizada a las personas de la tercera edad y oportunidades para los grupos étnicos.
3. La creación de empleos y actividades generadoras de ingresos que favorezcan el desarrollo, priorizando la habilitación y capacitación para el trabajo, infraestructura física y social, fomento de la micro y pequeña empresa a efectos de incrementar las relaciones entre el sector formal e informal de la economía, acceso a los factores de producción; protección y mejoramiento del entorno social y ambiental para el desarrollo, con prioridad en las áreas de medio ambiente, educación y salud ambiental, vivienda y asentamientos humanos, familia, desarrollo comunitario y sostenibilidad, cultura, recreación y deporte.
4. El seguimiento y evaluación, en el que se señala que para la formulación de estrategias de integración social es necesario contar con un sistema regional de indicadores económicos y sociales, a nivel nacional y centroamericano, y que, una de las actividades fundamentales del subsistema de integración social centroamericano es *“uniformar a la región en materia de estándares sociales aceptables de desarrollo humano, teniendo en cuenta que unos países se encuentran más rezagados que otros en este aspecto”*.

**RECUADRO 7:
PRIMER EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

Fortalecimiento de la institucionalidad social de Centroamérica

Objetivo: El fortalecimiento de capacidades del CIS y el desarrollo institucional de la SISCA.

Medidas:

1. Definir las prioridades en la política social regional, con base en las prioridades y en la situación real de los marcos institucionales y legales, de las políticas y programas sociales de cada país.
2. Establecimiento de un sistema de información que permita a nivel nacional y regional, el monitoreo, mediante acciones de seguimiento, apoyo y control, de la política social regional, incluyendo aquellas dirigidas al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
3. Implementar mecanismos regionales de alineamiento, armonización y apropiación para coordinar la cooperación internacional, el sector privado, la sociedad civil, incluyendo las organizaciones sociales, no gubernamentales, comunitarias y otras formas de organización, de acuerdo a las experiencias propias de cada país, en función de la implementación de la política social regional.
4. Fortalecimiento político, técnico y administrativo de los gabinetes sociales de cada país como instancia de coordinación y articulación de la política social nacional. Fortalecimiento del Consejo de Integración Social, conformada por los coordinadores de gabinete social de cada país, el cual formulará la Agenda Social Regional para la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado de Centroamérica.

Fuente: CIS/SISCA (Consejo de la Integración Social Centroamericana/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009d), Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (Versión Ampliada)

**RECUADRO 8:
SEGUNDO EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

Provisión efectiva de servicios sociales básicos

Objetivo: Mejorar los niveles de vida de la población centroamericana, principalmente la más pobre e identificar acciones de política pública regional para complementar las acciones nacionales, tomando en cuenta en su diseño los modelos más efectivos de entrega de servicios sociales básicos.

Medidas:

1. Impulsar cooperación horizontal, que complemente las acciones nacionales, de cara a la Política Social Regional y al cumplimiento efectivo de los ODM.
2. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación nacional y regional que promuevan la articulación de los diferentes sectores de política social regional (educación, salud, vivienda y ambiente), que asegure el cumplimiento de los ODM.
3. Incrementar la inversión social con servicios de calidad.
4. Promover que el proceso de integración económica regional incida al mejoramiento de condiciones de vida de los centroamericanos y que la agenda de políticas económicas respalde la Política Social Regional.

Fuente: CIS/SISCA (Consejo de la Integración Social Centroamericana/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009d), Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (Versión Ampliada)

**RECUADRO 9:
TERCER EJE PROGRAMÁTICO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA SOCIAL DEL SISTEMA DE LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

Bienestar social y desarrollo humano

Objetivos: i) Poner en marcha mecanismos y procedimientos para fortalecer política, técnica y financieramente las estrategias y los programas de desarrollo, bienestar y protección social integral del a población que vive en condiciones de pobreza y que experimenta los efectos adversos de la desigualdad y la exclusión, que presenta altos indicadores de vulnerabilidad social y económica. ii) Generar propuestas de soluciones integrales en el corto y mediano plazo que aseguren el acceso a los alimentos y el mejoramiento de la nutrición de la población

Medidas:

1. Fortalecer técnica y financieramente los programas que promuevan la inversión en capital humano, restitución de derechos, valores y capacidades dirigidos a la población centroamericana y que sean priorizados por sus gobiernos, para lo cual se diseñará un instrumento técnico financiero para atender la problemática de las brechas sociales al interior de los países.
2. Desarrollo de una estrategia regional en materia de protección social a las personas migrantes, combate a la trata de personas y de menores de edad.
3. Articulación con el sector económico para el desarrollo de capacidades productivas y la generación de ingresos, así como la promoción de políticas de empleo digno, con perspectiva de equidad de género y pertinencia cultural, eliminando el trabajo infantil.

Fuente: CIS/SISCA (Consejo de la Integración Social Centroamericana/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009d), Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana (Versión Ampliada)

C. LOGROS Y AVANCES DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA

Después de 16 años de la firma del Tratado de Integración Social Centroamericana, si bien se pueden señalar algunos casos de implementación de acciones como los de Guatemala, El Salvador y Honduras, donde existen programas de integración social y económica transfronterizos, que se desarrollan en el marco del Plan Trifinio y se han implementado acuerdos que facilitan la movilidad entre los tres países, tanto por vía terrestre como aérea, en realidad la mayor parte de los logros del proceso de integración se dan en el área del desarrollo de la institucionalidad.

Se pueden identificar importantes logros y avances en el subsistema de la integración social del SICA, como el desarrollo de una institucionalidad que atiende las diferentes áreas de la integración social. Con base en el TISCA, la SISCA actúa como la secretaría de los Consejos Ministeriales que no poseen una secretaría propia.

Otros avances que se pueden identificar, además de la firma de los acuerdos e instrumentos jurídicos previamente descritos, la creación de un Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica y de una Estrategia de Captación de Recursos, el fortalecimiento institucional de la SISCA (pasó de 3 técnicos en el 2008 a 23 en la actualidad), la formulación y aprobación de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos, la Realización del Diálogo Mesoamericano sobre Políticas Sociales, la Realización del Diálogo de Alto Nivel sobre Primera Infancia, la Formulación del Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana, la Hoja de Ruta

del CIS: El valor agregado de lo regional, la Agenda de Ordenamiento Territorial, y el Plan Estratégico para el CODICADER.

CUADRO 1
DESARROLLO INSTITUCIONAL: ÓRGANOS E INSTITUCIONES DEL SUBSISTEMA SOCIAL DEL SICA

| Consejos Ministeriales | Secretarías | Instituciones |
|---|--|--|
| Consejo de la Integración Social (CIS) | Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) | Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) |
| Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) | Secretaría del Consejo de Ministros de Salud (SE-COMISCA) | Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) |
| Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER) | Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA) | Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) |
| Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) | Secretaría General del Consejo Educativo y Cultural Centroamericano (SG-CECC) | |
| Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) | Secretaría Técnica del Foro Centroamericano de Agua y Saneamiento (ST-FOCARD) | |
| Consejo Centroamericano de Ministros de Trabajo | | |
| Consejo Educativo y Cultural Centroamericano (CECC) | | |
| Foro Centroamericano de Agua y Saneamiento de Centroamérica y República Dominicana (FOCARD) | | |

Fuente: elaboración propia en base a los datos oficiales

1. La estrategia de captación de recursos para la Agenda Estratégica Social del SICA

La identificación de una necesidad clara de disponer de recursos para implementar las acciones asociadas al proceso de integración social ha conducido a la generación de una estrategia de captación de recursos con el propósito de obtener el financiamiento necesario para la implementación de la agenda estratégica, tomando en cuenta los principios de armonización y alineación de la cooperación, que garanticen la eficiencia, eficacia y pertinencia en el uso de los recursos.

Los lineamientos estratégicos que se consideran para la captación de fondos son los siguientes:

- i) Desarrollar propuestas de implementación de cada uno de los ejes estratégicos de la agenda y su portafolio de perfiles de programas y proyectos
- ii) Divulgar y promover la agenda estratégica social de SICA

- iii) Definir los instrumentos técnicos para la gestión de los programas y proyectos de la agenda estratégica social del SICA
- iv) Establecer un área de relaciones institucionales
- v) Asumir los principios de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

La estrategia reconoce la importancia de la cooperación, siendo en el caso del subsistema social el principal cooperante el Gobierno de Taiwán, que ha apoyado el fortalecimiento institucional de la SISCA y el funcionamiento del CIS. Además derivado de esta estrategia, en áreas sociales como VIH SIDA, salud ocupacional, seguridad alimentaria y nutricional, vigilancia epidemiológica y otras, se ha recibido cooperación de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La SISCA ha recibido apoyo de estos cooperantes para la ejecución de 12 proyectos, por un monto de US \$28 millones, en su mayoría dirigidos al área de salud, pero que han mostrado algunas dificultades como altos costos de transacción y atomización.

2. El Fondo Estructural de Cohesión Social

En cuanto a la disponibilidad de recursos para implementación de políticas públicas, junto a la Agenda Estratégica Social del SICA, los Presidentes aprobaron el Fondo Estructural de Cohesión Social y la Estrategia de Captación de Recursos, mecanismos mediante los cuales se espera financiar la implementación de las acciones contenidas en la Agenda Estratégica.

Se establece que El Fondo Estructural de Cohesión Social debe ser administrado mediante un fideicomiso regional y estará constituido por recursos financieros y no financieros, aportados por entidades financieras bilaterales, multilaterales y de cooperación internacional, que deberán de ser no reembolsables. Otros recursos aportados por la cooperación internacional podrán ser: asistencia técnica directa a los organismos o instituciones del subsistema social y financiamiento directo a programas o proyectos.

Las fuentes para su capitalización son: fondos públicos internacionales, fondos de fundaciones privadas nacionales o internacionales, organismos internacionales, mecanismos de canje de servicio de deuda externa por cooperación de programas sociales, personas físicas o jurídicas y donaciones. El capital mínimo para constituir el Fondo debe ser no menor a los US \$5 millones, esperando que se incremente al menos a US \$100 millones.

Al momento de realizar la evaluación sobre el estado de la integración social en Centroamérica, no se reportan avances importantes en el Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica ni en la estrategia de captación de recursos, a excepción de los fondos obtenidos a partir de la cooperación (previamente descritos). La principal explicación sobre esta falta de avances se debe a que estos instrumentos regionales fueron aprobados en diciembre de 2008, coincidiendo con el período crítico de la crisis financiera internacional, que contrajo de forma sustantiva la disponibilidad de fondos de la cooperación internacional, siendo 2009 el año en el que los efectos de la crisis afectaron severamente las economías a nivel mundial.

Aún y cuando la crisis ha sido superada o al menos se ha revertido la tendencia al deterioro económico, la posibilidad de obtener financiamiento, vía la cooperación internacional, es todavía dificultosa. Por lo que es probable que Centroamérica deba replantear su estrategia o diseñar mecanismos diferentes para financiar los programas y proyectos que le permitan avanzar en la integración social

RECUADRO 10
EJECUCIÓN DEL FONDO ESTRUCTURAL DE COHESIÓN SOCIAL

1. La ejecución del fondo se destina a proyectos individuales o de país para los cuales podrán recibirse fondos reembolsables. Asimismo, se considera financiar los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final de proyectos, inversiones fijas de capital para obras de infraestructura, adquisición de bienes y servicios para la ejecución y operación de los proyectos, proporcionando capital para la operación de los primeros años de funcionamiento de los proyectos.
2. Los recursos del Fondo se destinarán a programas en las siguientes áreas: seguridad alimentaria y nutricional, vivienda social y la afectada por contingencias, salud básica, atención a grupos vulnerables (niñez, adultos mayores, poblaciones indígenas), empleo digno, agua y saneamiento, fondos de garantía y avales (para micro y pequeña empresa y vivienda social), crédito para la micro, pequeña y mediana empresa, educación y cultura y atención a desastres naturales.
3. Los proyectos para su elegibilidad deben de cumplir con los criterios de pertinencia regional, inclusión en la función de los gabinetes sociales, coherencia y sostenibilidad. Asimismo, los ejecutores deben ser instancias con experiencia comprobada en la implementación de proyectos de desarrollo social, como: Órganos e instituciones del SICA, instituciones públicas nacionales, organizaciones de desarrollo como cooperativas, federaciones, fundaciones, asociaciones de desarrollo, que cuenten con el aval del gobierno o gobiernos del país o países en los cuales se desarrollará el proyecto.
4. El aporte mínimo por proyecto será de US \$1 millón. La contrapartida será definida con el aportante y podrá ser en especie. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), dará apoyo técnico e institucional a los gobiernos y a la SISCA, para la implementación de la Agenda Estratégica Social del SICA y su estrategia de captación de recursos.

Fuente: CIS/SISCA (Consejo de la Integración Social Centroamericana/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009b), *Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica*

**D. LIMITANTES Y OBSTÁCULOS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA
 INTEGRACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA**

La consecución de los objetivos de la integración social ha sido complicada debido a diversos obstáculos que se han presentado al tratar de implementar las acciones que permitieran materializar los compromisos establecidos por los gobiernos de los países y que han sido ampliamente descritos en la sección anterior. Limitantes debido a conflictos políticos, demasiada amplitud en la visión incorporada en los instrumentos jurídicos, reducida capacidad institucional y la restricción presupuestal han dificultado o imposibilitado conseguir mayores avances en el proceso de integración social. A continuación se detallan algunos de estos obstáculos.

1. Conflictos regionales

Históricamente, los conflictos que se han producido entre los países centroamericanos han impactado negativamente el proceso de integración, aunque también la integración ha sido generadora de soluciones, como sucedió en los años ochenta con los acuerdos emanados de las Cumbres de Esquipulas I y II.

Los problemas relacionados con el río San Juan, entre Nicaragua y Costa Rica, que han sido sometidos a la Corte Internacional, junto con los problemas que manifiesta Costa Rica por las migraciones de nacionales nicaragüenses a su territorio, pueden también considerarse obstáculos para el avance de la integración tanto en el ámbito económico como social.

Para Costa Rica la libre movilidad de personas que propone la unión aduanera es un compromiso de difícil aceptación, como lo es el reconocimiento y homologación de los derechos y beneficios sociales para los nacionales de los países centroamericanos en toda la región.

En años recientes los hechos que han tenido mayor trascendencia y afectado el desarrollo del proceso de integración, han sido, el derrocamiento del Presidente de Honduras en el 2009, que provocó que ese país quedara fuera del SICA por poco más de un año. Luego de intensos debates y la elección de un nuevo gobierno, fue readmitido en 2011, pero enfrentó la resistencia de un país al reconocimiento del nuevo gobierno durante un año más. A lo largo de ese período los avances que se pudieron impulsar fueron muy limitados, prácticamente entró en parálisis el proceso de integración centroamericano.

En la medida en que se evite que los conflictos entre países afecten la formulación de propuestas de política social regional se podrá avanzar en mayor medida en el proceso de integración centroamericano.

2. Limitantes institucionales

Por una parte es persistente que entre los diferentes instrumentos y documentos del subsistema social de la integración centroamericana existen diferencias en cuanto a la visión y los alcances de la integración social, que dejan sin delimitar adecuadamente las responsabilidades de carácter nacional con la capacidad de apoyo que se pueda generar desde el ámbito regional. Aunque se incorpora como principio la subsidiaridad, no se establece en qué áreas y acciones la actuación regional es más eficiente y efectiva que la nacional. Es importante entonces delimitar de manera clara los alcances del proceso de integración social, y en este sentido el seguimiento con apego a los ejes establecidos en la Agenda Estratégica Social será fundamental.

Por otro lado, siendo indudable que contribuir a superar los graves problemas sociales que afectan a las sociedades centroamericanas debe de ser el propósito de la integración social, la capacidad institucional del subsistema social del SICA es muy limitada para que su gestión tenga una incidencia real en la solución de los problemas.

De hecho, en la práctica el modelo de integración que se ha desarrollado hasta ahora en Centroamérica descansa en que la implementación de los compromisos se hace desde las instituciones nacionales, siendo la labor de las instituciones regionales el ser facilitadoras del consenso y realizar labores técnico – administrativas, como llevar el registro de los acuerdos, organizar las reuniones de los foros regionales, elaborar estudios e investigaciones que orienten la toma de decisiones, velar por el cumplimiento de los acuerdos, siendo quizá la labor más importante la de orientar las discusiones y debates en las reuniones regionales hacia la visión regional, logrando el consenso a favor de los intereses centroamericanos por sobre los intereses nacionales.

Las instituciones regionales tienen de hecho una capacidad propositiva limitada, en la mayoría de los casos sus actividades atienden los mandatos que emanan de los foros regionales y en todas sus actividades deben de contar con la aprobación de sus mandantes. Por otra parte, su sostenibilidad y capacidad de trabajo es muy reducida por los escasos recursos financieros con que cuentan. Particularmente en el caso de la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), que ha

podido ampliar sus recursos técnicos gracias a la cooperación de Taiwán, pasando de 3 técnicos en el 2008 a 23 en la actualidad, sin embargo la cooperación de este país está prevista solamente hasta el 2012, lo que compromete su sostenibilidad.

Se considera que, en la medida en que las instituciones regionales puedan tener una mayor capacidad propositiva, se avanzará con mayor celeridad en el proceso de integración social centroamericana.

a) El CIS

El Consejo de la Integración Social después de 16 años se enmarca en un ambiente político favorable a la integración social. De acuerdo al TISCA deben de ser los Ministros Coordinadores de los Gabinetes Sociales quienes formen parte del Consejo o en su defecto un Ministro Alterno.

Debido a que no en todos los países centroamericanos existen ministerios de desarrollo social y la función de coordinación del gabinete social es desempeñada por funcionarios de diferente jerarquía, la composición actual del CIS es de 2 secretarios, El Secretario Técnico de la Presidencia de El Salvador y la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala; 2 Ministros, la Ministra de Desarrollo Social de Honduras y el Ministro de Bienestar Social y Familia de Costa Rica; 1 Viceministro, la Viceministra de Desarrollo Social de Panamá; 1 Asesor Presidencial, el Asesor Presidencial de Políticas Sociales de Nicaragua. Por otra parte, debido a los compromisos de los titulares, en ocasiones la representación de los países a las reuniones del CIS es delegada en otros funcionarios.

Las desigualdades en la participación limitan el desempeño de las funciones que corresponden al Consejo, particularmente en cuanto a la coordinación del subsistema de la integración social, que involucra tanto a las Secretarías Sectoriales Especializadas, como a los Consejos Ministeriales, con implicaciones también en relación a la participación del CIS en las Reuniones Intersectoriales de Ministros del SICA.

Para conveniencia del trabajo que se realiza en el subsistema de integración social del SICA y fortalecimiento de la capacidad institucional, tanto nacional como regional, sería recomendable una mayor homogeneidad en la composición del CIS y una mayor presencia de los titulares, dada la importancia que para la región centroamericana tiene el abordaje de la problemática social y la búsqueda e implementación de soluciones desde la plataforma regional.

3. Limitantes y obstáculos financieros

Uno de los principales obstáculos que enfrenta Centroamérica para implementar una agenda de integración social que contribuya a la solución de los problemas en la región, es la cantidad de recursos financieros que demanda y la limitada capacidad de los países de aportarlos. Esta limitante afecta tanto al desempeño de las instituciones de integración social como a la implementación de las acciones de política pública.

Actualmente, de acuerdo a lo informado por la SCSA, los aportes de los países son insuficientes para cubrir los gastos de funcionamiento de las instituciones del subsistema de integración social, ya que son solamente US \$25,000 por país al año (al pagar los 8 países que forman parte del subsistema social, sumarían US \$200,000 por año), por lo que se complementan, como ya se ha mencionado, con recursos de la cooperación internacional, que permiten desarrollar programas y actividades, incluso financiando las reuniones de los Consejos Ministeriales.

Es importante considerar una mayor disponibilidad de recursos para que las instituciones del subsistema de integración social puedan realizar mayores labores en pro del proceso. Ahora bien, para cuantificar los requerimientos de recursos que demanda el subsistema social, es necesario conocer qué es lo que se espera hacer en cuanto a la integración social de Centroamérica.

Un breve análisis de los compromisos establecidos por los gobiernos en los últimos veinte años permite acotar esa labor en la adopción de políticas sociales comunes, lo cual implica en una primera fase identificar cuáles políticas sociales serán las que se convertirán en políticas regionales, generar el consenso entre los países para que se tengan las resoluciones y acuerdos que constituyan la base legal para posteriormente desarrollar una segunda fase que será la implementación de los compromisos mediante programas regionales que apoyen la solución de los problemas sociales.

Se identifica que la primera fase corresponde al quehacer propio de la institucionalidad regional, que requiere apoyo para la preparación de los estudios y propuestas, así como para su socialización por medio de talleres, seminarios o eventos de presentación. Esta fase es coincidente con el eje 1 de la Agenda Estratégica Social del SICA, en cuanto al diseño de una hoja de ruta para el CIS y la SISCA, coordinando con las agendas de los consejos ministeriales del áreas social, las secretarías sectoriales especializadas y las instituciones regionales del subsistema social; el establecimiento de un sistema de información nacional y regional sobre los temas sociales; y el fortalecimiento de la institucionalidad social nacional y regional.

Por su parte, los ejes 2 y 3 de la Agenda Estratégica, corresponden a la segunda fase, consistente en mejorar los niveles de vida de la población en general, prioritariamente la que vive en condiciones de pobreza y acciones de política pública regional que complementen las acciones nacionales. Las principales acciones están dirigidas al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, asegurar la autosuficiencia y seguridad alimentaria y nutricional, incrementar la inversión social con servicios de calidad, prevención y tratamiento del VIH SIDA, protección social a las personas migrantes, combate a la trata de personas y de menores de edad, desarrollo de capacidades productivas y generación de ingresos, promoción de empleo digno, eliminar el trabajo infantil y prevención social de la violencia en todas sus formas, así como la promoción de la implementación de acciones a favor del Desarrollo Infantil Temprano.

El financiamiento de esta segunda fase está asociado a la estrategia ya presentada de captación de recursos que debe convertirse en una labor permanente, así como al fondo de cohesión social que debe incrementar su espectro de acción. Además es posible que se deba considerar algún otro tipo de estrategias de financiamiento dado el nuevo contexto internacional.

E. EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El 20 de julio de 2010, se efectuó una Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, en la que se acordó relanzar el proceso de integración centroamericana. A partir de este evento, el subsistema social ha trabajado en el replanteamiento estratégico de la integración social, trabajando concretamente en la consecución de cinco objetivos, con logros y avances cada vez más notorios, aunque aún insuficientes.

El primer objetivo se refiere a la redefinición del enfoque conceptual para la integración social centroamericana que permita formular una política regional, con su respectiva estrategia de implementación, de forma concertada. Para lograrlo se pretende realizar la elaboración de una “Hoja de

Ruta hacia un nuevo planteamiento estratégico integral para la integración social centroamericana” que constituye la guía para la redefinición conceptual de la integración social en cuanto a: objetivos, justificación, metodología, productos esperados y el cronograma de trabajo, lo cual podría solventar la limitante de visión y alcances al acotar de mejor manera las labores a desarrollar. La estrategia a seguir ha sido mediante la conformación de un Consejo Asesor del proceso de conceptualización de la integración social integrado por expertos en la temática y la posterior elaboración coordinada de investigaciones especializadas para la conceptualización y operatividad de la integración social.

En cuanto al segundo objetivo enfocado a contar con instrumentos de política regional social que complementen o fortalezcan los planes, programas y proyectos de bienestar social y desarrollo humano de los países miembros del SICA, cuatro rubros han sido considerados clave, tres enfocados a grupos sociales específicos como las poblaciones móviles, la atención a la primera infancia y la prevención de la violencia juvenil, y un cuarto enfocado al desarrollo de mecanismos de protección social.

En el área de protección social se trabaja en la creación de una cultura de monitoreo y evaluación de las políticas públicas con enfoque de gestión por resultados, en las instancias gubernamentales.

Se desarrolló una herramienta para la evaluación del desempeño de los programas de protección social de la región a través del proyecto “Fortalecimiento de la gestión basada en los resultados en el sector de protección social en América Central”, que actualmente ejecuta la SISCA con el objetivo de: fortalecer la gestión basada en resultados de las instancias de protección social en 6 países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). El proyecto consta de 5 componentes: I Herramienta de diagnóstico para el monitoreo de resultados en las agencias de Protección Social; II Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación y elaboración de planes de acción; III Intercambio de experiencias; y IV Auditoría. El proyecto se inició en el primer trimestre del 2009 y está previsto que finalice en el primer trimestre del 2012.

Para las poblaciones móviles se ha realizado un diagnóstico de acceso a servicios sociales básicos de los migrantes en zonas transfronterizas y se ha diseñado un programa para mejorar la protección social de este grupo vulnerable. Además se inició el proceso de sistematización de buenas prácticas en el área de prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en jóvenes migrantes, en las áreas fronterizas de Costa Rica-Nicaragua y Guatemala-México y se ha iniciado la elaboración de una plataforma virtual para la difusión e intercambio de buenas prácticas en materia de prestación de servicios de salud a jóvenes migrantes. Se está trabajando también en la actualización del patrón de la migración en Centroamérica, destacando tendencias migratorias, perfil del migrante y retos para los países de origen y destino en términos de desarrollo humano.

En el área de primera infancia se identificaron y diseñaron los elementos básicos y lineamientos para el Plan Regional de Atención a la Primera Infancia, sistematizando la información sobre oferta real y potencia de cooperantes internacionales así como analizando la viabilidad de implementación de los programas de cuidado y desarrollo infantil temprano.

Por su parte, en el área de prevención de la violencia juvenil se trabaja en un proyecto enfocado a desarrollar iniciativas a favor de jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley.

Finalmente en cuanto al tema de protección social se trabaja en la creación de una cultura de monitoreo y evaluación de las políticas públicas con enfoque de gestión por resultados, en las instancias gubernamentales, para lo cual se desarrolló una herramienta para la evaluación del desempeño de los programas de protección social de la región en el marco de un proyecto que contempla además generar un

diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación y la elaboración de planes de acción, así como realizar el intercambio de experiencias.

Para el tercer objetivo considerado, consistente en contar con instrumentos de política regional social que complementen y fortalezcan los planes, programas y proyectos para la entrega de servicios sociales en los países miembros del SICA, se ha avanzado en la garantía de prestación de servicios a personas viviendo con VIH (incluido un componente de desarrollo de capacidades), se ha actualizado el protocolo regional de evaluación de los servicios de atención integral, se mantiene actualizado el sitio web de información, comunicación y divulgación, con información de los 7 países que forman parte de la REDCA +.

Con relación al cuarto objetivo, lograr instituciones y principales actores del área social fortalecidos, para desarrollar, impulsar e implementar las políticas y estrategias para la integración social centroamericana, se ha avanzado en la difusión del trabajo realizado en integración social y creación de conciencia en torno a aporte de la integración social en cada país. Además se ha estrechado la relación con actores clave del SICA, se ha logrado la creación de un instrumento técnico financiero para la implementación de la Agenda Estratégica Social del SICA y se han fortalecido las capacidades de las instancias nacionales vinculadas al quehacer social: fomento del diálogo interministerial y la cooperación horizontal. Adicionalmente, en el área de gestión del conocimiento se avanza con el trabajo realizado desde el Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES)

Finalmente en cuanto al quinto objetivo de fortalecer a la SISCA en las capacidades de su personal, su estructura, funcionamiento y sostenibilidad, se ha avanzado en la implementación de la gestión por resultados, mejorando la gestión de recursos financieros y técnicos. Además, la SISCA ha establecido nuevas alianzas de cooperación, que le proveen asistencia técnica y financiera, entre otros con: Banco Mundial, UNFPA LACRO, UNICEF-TACRO, BID, PNUD Regional, GIZ y CEPAL. En particular se ha logrado ampliar la solicitud de apoyo a la Agencia Andaluza de Cooperación para elaborar la agenda social de pueblos indígenas y grupos étnicos de los países del SICA y la agenda regional social de juventud para los países miembros del SICA.

Con todos estos avances se observa un escenario propicio para que actores como la CEPAL puedan aportar con su conocimiento a la planeación e implementación de acciones de política social regional mediante el apoyo directo a las acciones en marcha, y la identificación tanto de otros grupos como de temáticas prioritarias de atención con miras a materializar los compromisos del proceso de integración social en Centroamérica.

II. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL ÁMBITO SOCIAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

El objetivo de este capítulo será identificar temáticas prioritarias de atención y viables de ser consideradas para la implementación de propuestas de políticas públicas sociales regionales en el enfoque de los bienes públicos.

Se parte de la premisa de que las prioridades nacionales de cada país en materia de desarrollo social y promoción del bienestar pueden ser en general muy diversas, ello debido a la heterogeneidad en las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, y como se mostrará a partir de información estadística disponible, existen problemáticas comunes que pueden abordarse desde una perspectiva regional, de modo que se potencie el impacto de las políticas que a nivel de cada país se realicen. Se expondrán en este capítulo las realidades sociales nacionales y regionales en el ámbito social, en busca de identificar esas problemáticas comunes viables de resolverse desde la plataforma regional.

A. DIFERENCIAS Y CONVERGENCIAS EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Los países que forman parte de la región centroamericana muestran importantes diferencias económicas, políticas y sociales, que los sitúan en niveles diferentes de desarrollo. Un brevísimo análisis de la extensión territorial, población y nivel de desarrollo de los países nos da un primer indicio de estas diferencias.

Con 21,040 kms², El Salvador es el país centroamericano de menor extensión territorial con una población de casi 6.3 millones de habitantes estimados para el año 2012² viviendo en una economía dolarizada desde enero de 2001. Es también el país centroamericano que tiene una mayor cantidad de nacionales viviendo en Estados Unidos de América.

Guatemala es, con sus 108,889 kms² de extensión territorial y poco más de 15 millones de habitantes en el 2012, el país centroamericano con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas más bajo de la región, y el país con mayor representación de grupos étnicos (22).

Nicaragua es el país centroamericano con mayor extensión territorial 129.494 kms². Con una población cercana a los 6 millones de habitantes, se destaca una reducción en la tasa de fecundidad de las mujeres pasando de 6 a 3 hijos en los últimos 30 años.

Honduras tiene una extensión de 112.492 km² de superficie, y su población es cercana a los 8 millones de habitantes mayoritariamente mestizos, pero con presencia de 6% de indígenas y de 1% de afrodescendientes.

Con 51,100 kms² y una población de más de 4.7 millones de habitantes que crece a un ritmo anual de 1.4%, Costa Rica es uno de los países centroamericanos que muestra los indicadores sociales más favorables.

Panamá, el país situado al extremo sureste de Centro América, con una extensión territorial de 75.517 kms² y una población de alrededor de 3 y medio millones de habitantes ocupa el primer lugar de

² De acuerdo con las proyecciones demográficas de CELADE-CEPAL

los países centroamericanos en desarrollo humano de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. Su economía descansa de forma sustantiva en los servicios, sobresaliendo su importancia en el comercio internacional gracias a contar con el único canal interoceánico del continente americano.

Cabe señalar que República Dominicana es un país que si bien no forma parte del territorio continental con sus 48,442 kms² de superficie insular y su población de poco mas de 10 millones de habitantes, se ha involucrado por su cercanía geográfica y por su participación activa en el Sistema de Integración Social, en los procesos de integración centroamericana con lo cual se considera parte del análisis del presente documento.

Muchos países de la región enfrentan el fenómeno de la emigración que afecta sus dinámicas demográficas y que tiene injerencia en sus economías. Según datos del Banco Mundial, las remesas recibidas representaron en 2010, el 5.5% del PIB en Belice, el 1.5% en Costa Rica, el 6.3% en República Dominicana; el 15.7% en El Salvador; el 10.2% en Guatemala; el 15.1% en Honduras, el 11.7% en Nicaragua; y el 0.7% en Panamá. A esta emigración también se asocian otros problemas sociales presentes en algunos de los países como la desintegración familiar, el abandono de menores y el surgimiento e incremento de las denominadas “maras”.

Ahora bien, las diferencias antes esbozadas en materia de desarrollo se hacen más evidentes cuando se analiza la información generada por el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas del año 2011 conjuntamente con otros indicadores económicos. En la comparación del valor del Índice de Desarrollo Humano por país, se ubica a 2 de los países centroamericanos en el grupo de Desarrollo Humano Alto (Panamá y Costa Rica), en tanto los restantes países se encuentran en el grupo de Desarrollo Humano Medio, con diferencias importantes en los aspectos evaluados.

CUADRO 2
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y OTROS INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS - 2011

| Componente | Clasificación según el IDH ⁽¹⁾ | Valor del IDH ⁽²⁾ | Esperanza de vida al nacer (años) ⁽¹⁾ | Años promedio de instrucción ⁽¹⁾ | Años esperados de instrucción ⁽¹⁾ | INB per cápita US \$ ⁽¹⁾ | Tasa de crecimiento del PIB ⁽³⁾ | Tasa anual de desempleo ⁽³⁾ |
|----------------------|---|------------------------------|--|---|--|-------------------------------------|--|--|
| Panamá | 58 | 0,768 | 76,1 | 9,4 | 13,2 | 12 335 | 10,6 | 5,4 |
| Costa Rica | 69 | 0,744 | 79,3 | 8,3 | 11,7 | 10 497 | 4,2 | 7,7 |
| República Dominicana | 98 | 0,689 | 73,4 | 7,2 | 11,9 | 8 087 | 4,5 | 5,8 |
| El Salvador | 105 | 0,674 | 72,2 | 7,5 | 12,1 | 5 925 | 1,5 | 7,1 |
| Honduras | 121 | 0,625 | 73,1 | 6,5 | 11,4 | 3 443 | 3,2 | 6,8 |
| Nicaragua | 129 | 0,589 | 74,0 | 5,8 | 10,8 | 2 430 | 4,7 | 9,7 |
| Guatemala | 131 | 0,574 | 71,2 | 4,1 | 10,6 | 4 167 | 3,9 | 3,1 |

Notas:(1) Datos retomados del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2011. (2) A mayor aproximación a la unidad, mayor desarrollo humano. (3) Datos retomados de CEPALSTAT.

Fuentes: elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2011 y CEPALSTAT.

De hecho, cuando se consideran los rubros temáticos más utilizados para el análisis de desarrollo social, la evolución en educación, la salud y la vivienda por medio de un análisis comparativo de los principales indicadores de cada tema, obtenidos de la información oficial publicada por cada país, los resultados reiteran la heterogeneidad de cada país.

Esta heterogeneidad plantea dificultades para la identificación de estrategias comunes de atención a la problemática social, sin embargo cabe señalar que son muchos los elementos que comparten estos países como sus orígenes, historia, idioma, además de ser afectados por problemas similares a nivel regional que es necesario analizar a mayor profundidad.

Por ello, para identificar de mejor manera las convergencias en aspectos sociales que presentan los países centroamericanos, así como el reto y la viabilidad de la integración social de la región, se analiza a continuación la evolución de los indicadores sociales más relevantes de cada uno de ellos de forma comparativa.

CUADRO 3
INDICADORES SOCIALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, 2006-2011

| País / Indicador | Analfabetismo | Desnutrición. Infantil | Déficit de Vivienda |
|----------------------|---------------|------------------------|---------------------|
| Costa Rica | 4,5% (2010) | 2,8% (2007) | 11% (2011) |
| El Salvador | 13,7% (2010) | 19,2% (2008) | 32% (2008) |
| Guatemala | 18,5% (2010) | 49,8% (2009) | 49% (2010) |
| Honduras | 16% (2010) | 11% (2006) | 65% (2010) |
| Nicaragua | 4,73% (2010) | 16,9% (2007) | 37,6% (2008) |
| Panamá | 5,5% (2010) | 6,5% (2006) | 12,8% (2010) |
| República Dominicana | 13% (2011) | 2,5% (2011) | N.D. |

Fuente: Elaboración propia con cifras oficiales de los países

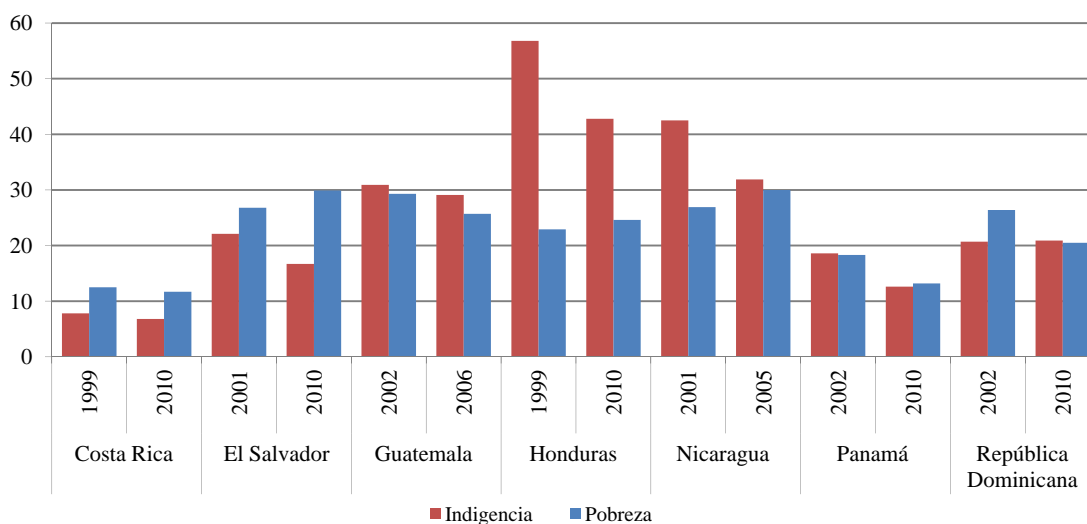
B. LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA

La realidad de los países centroamericanos muestra que, de acuerdo con las cifras oficiales generadas por los países, la pobreza en la región la pobreza en la región osciló entre 20 y 60 por ciento en el período comprendido entre 2006 y 2010. Si bien este rango marca heterogeneidades, la población en esta condición, así como aquélla que vive en pobreza extrema, comparten realidades muy similares. Por ello aun cuando no se compartan los mismos niveles, las políticas públicas relacionadas con la lucha contra la pobreza por implementarse en los países, podrían compartir metas regionalmente establecidas y diseñarse a partir de ciertos lineamientos comunes, con el afán de homologar los beneficios brindados y su calidad, sin demérito de la consecución de las metas de cobertura diferenciada que cada país podría alcanzar

Por otra parte, en el análisis evolutivo que se puede realizar con los datos comparables homologados por CEPAL, se observa en todos los países un avance en la reducción de brechas de pobreza de ingresos.

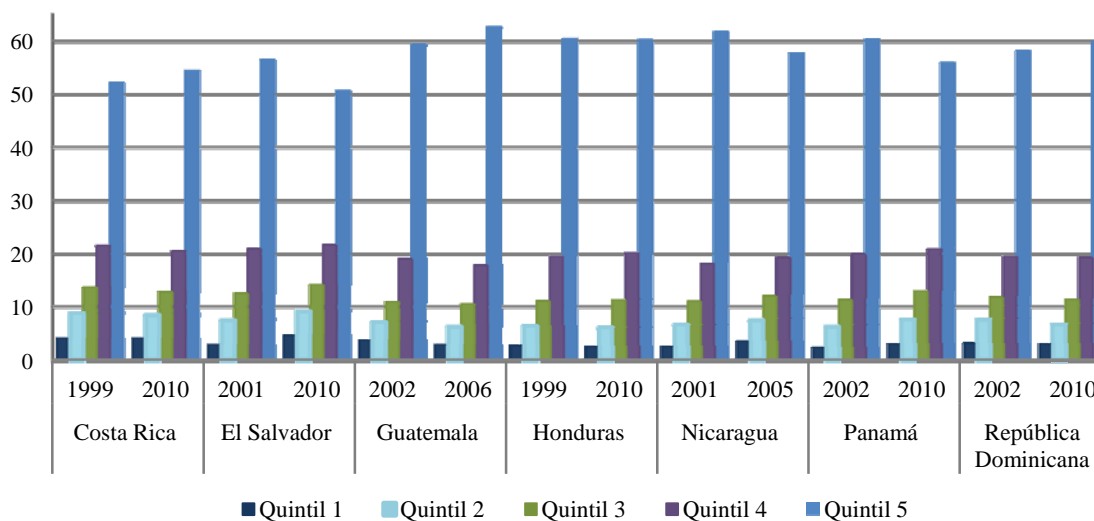
La pobreza se debe en parte a la mala distribución de la riqueza en los países, que como se puede observar en la gráfica siguiente, presenta un comportamiento muy similar en todos los países de la región. Este problema de desigualdad es común y refleja la realidad latinoamericana en materia de desigualdad. El reto en la redistribución de los ingresos podría ser abordado desde una perspectiva común regional.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN HOMOLOGADOS POR CEPAL, 1990-2010



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

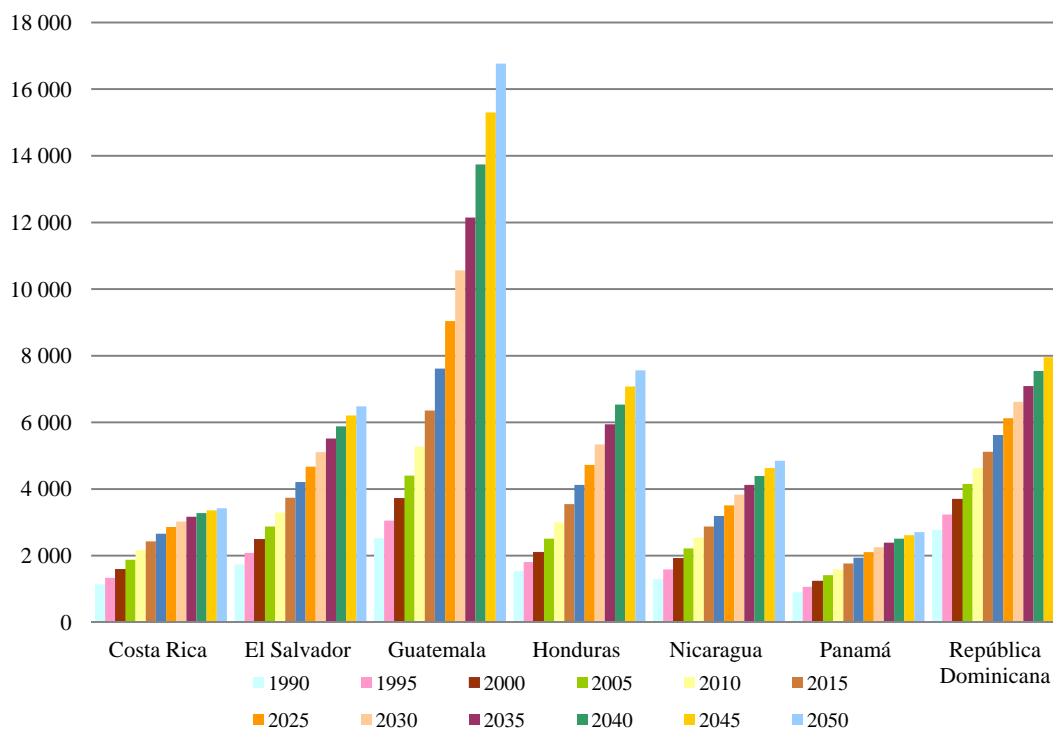
GRÁFICA 2
DISTRIBUCIÓN DE INGRESO – QUINTILES, 1990-2010



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

Es importante destacar que la dinámica demográfica en los países de la región plantea la tendencia al incremento de la población económicamente activa como se ve en el gráfico siguiente, lo cual puede representar una ventaja en lo que se ha denominado bono demográfico.

GRÁFICA 3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

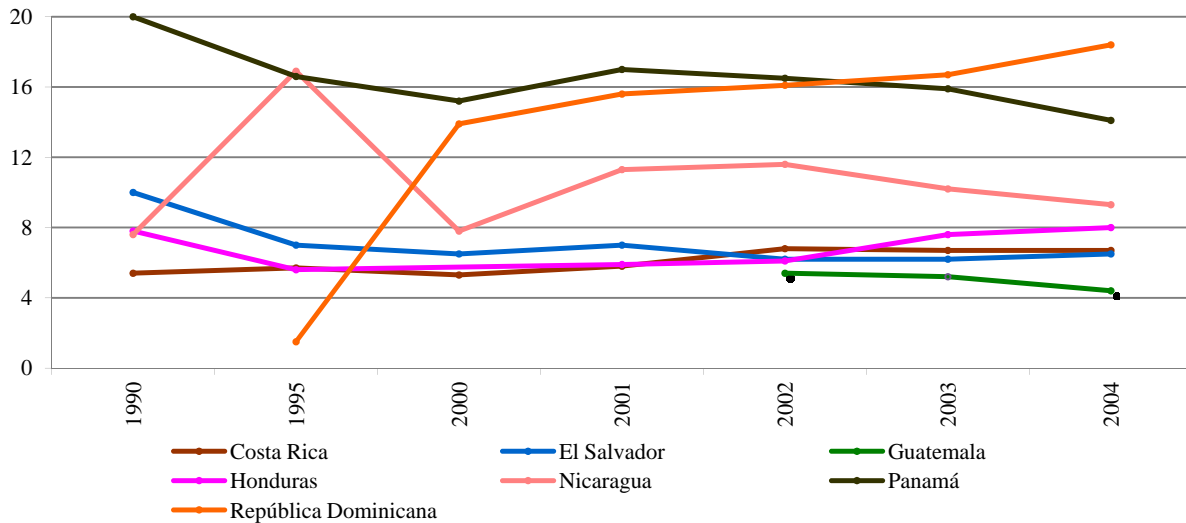


Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

Desde el punto de vista económico, el reto es lograr la inserción de esta creciente población económicamente activa al mercado laboral, lo cual no ha sido logrado de la mejor manera pues las tasas de desempleo actualmente son muy elevadas en algunos países, con tendencias en general hacia la reducción, pero que con el incremento de la población que buscará empleo, podría incrementarse de no implementarse las acciones adecuadas.

Por otra parte, desde el punto de vista social, el reto ante el crecimiento de la población económicamente activa es garantizar el acceso a beneficios sociales, tales como a la protección social (incluida la componente de cuidado infantil), los fondos de pensiones y el acceso a servicios de salud. Desde esta perspectiva, los países tienen retos comunes donde las definiciones de los mecanismos de implementación de políticas públicas, los pisos mínimos de beneficios y de calidad podrían ser motivo de análisis conjuntos con miras a la integración regional de las políticas sociales en esta materia.

GRÁFICA 4
TASA DE DESEMPLEO / TASA MEDIA ANUAL



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

C. LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

La mejora en la cobertura y calidad de los servicios de educación, además de ser una obligación por parte del Estado en el proceso de cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los individuos, es además una de las medidas requeridas para lograr la óptima inserción de los individuos que se incorporen en un futuro al mercado laboral.

En la educación preescolar se observa una muy baja cobertura en la mayoría de los países. Es de gran importancia el reto de incrementar la cobertura de la atención a la primera infancia en materia educativa pues es en las edades tempranas donde el desarrollo infantil temprano de habilidades y destrezas permite a los niños elevar sus posibilidades de mejor entendimiento y asimilación de los conocimientos que les serán transmitidos en ciclos posteriores de educación. Desafíos importantes surgen en este tema, que pueden abordarse también desde una perspectiva regional, como lo son la definición de los estándares de calidad y cobertura.

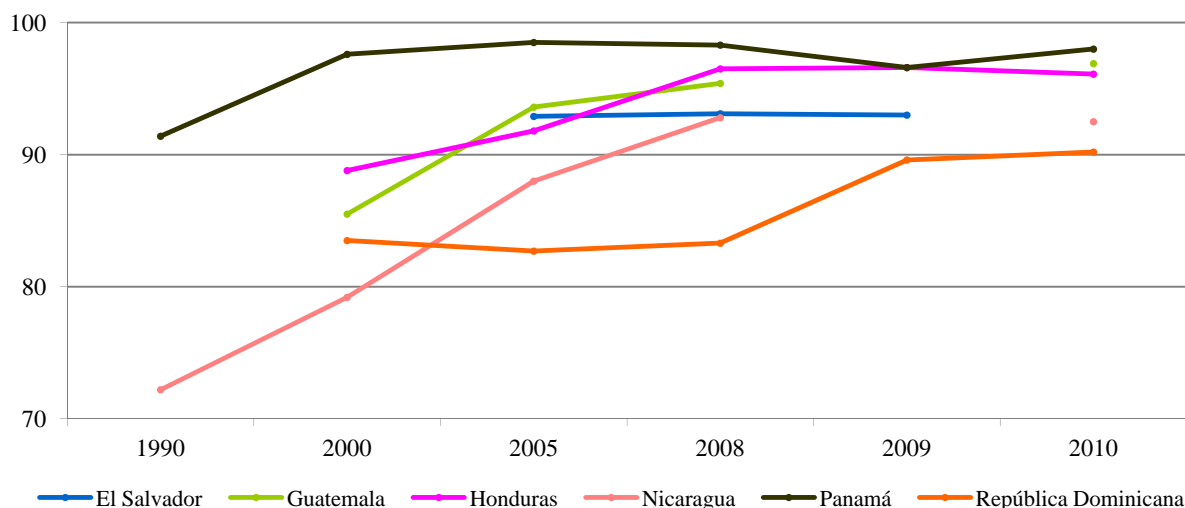
Por su parte, existen importantes avances en cuanto a la cobertura en la educación primaria en todos los países de la región. Sin embargo en nivel secundario no se presenta un panorama tan alentador en todos los países. Por ejemplo, según cifras del Ministerio de Educación pública para 2011 en Costa Rica, uno de los países más avanzados en la materia en la región, mientras la cobertura de la educación primaria es del 100%, en la educación secundaria es del 75%, que se compara con el promedio de América Latina y el Caribe de 73,5%, debajo del cual se encuentra el resto de los países de la región. En las gráficas 5 y 6 se muestran datos homologados de cobertura para el resto de los países en la región³.

El desafío en este sentido es tratar de elevar los niveles de educación promedio, que en muchos países están por debajo de los siete años de escolaridad, y disminuir al mínimo el analfabetismo que si

³ La información no está disponible en todos los casos para todos los países.

bien se ha reducido en la región, aún persiste a tasas superiores al 4 por ciento de la población mayor de 15 años en la mayoría de los países, llegando hasta valores cercanos al 20 por ciento en los países con mayor atraso en la materia como se observa en el Cuadro 3. También es importante tratar de incrementar las tasas de estudiantes que logran llegar al nivel superior, que actualmente son menores al 10 por ciento⁴. Debe tenerse en cuenta también que una alta cobertura no es suficiente para garantizar el aprovechamiento de los beneficios educativos en la población. Se le debe prestar una atención particular a los problemas de inasistencia escolar, repitencia y deserción escolar, como aspectos negativos que necesitan ser erradicados. En virtud de ello, es necesario que se aborden las causas de estos problemas, las cuales suelen asociarse con la pobreza, la mala alimentación y nutrición; y en general, el acceso limitado a recursos económicos, así como con la ineficiencia de las políticas públicas en cuanto a la reducida o inadecuada oferta educativa y a la baja profesionalización de los docentes.

GRÁFICA 5
TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA

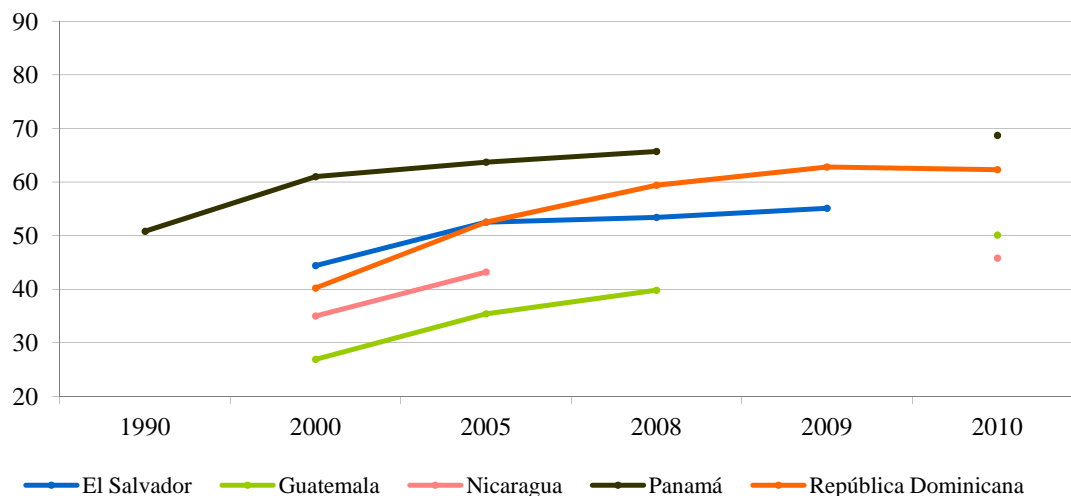


Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

Es importante destacar también en el rubro educativo las diferencias existentes actualmente en currículo y edades de inscripción a la educación básica y secundaria, lo cual puede ser materia de análisis desde una visión regional para homologación, al igual que el tema de estándares de calidad, que es una materia incipiente en la región. Otro elemento de heterogeneidad en cuanto a la calidad educativa que se muestra en la siguiente gráfica es el dispar número de profesores por alumno en el nivel primario, con valores mayores al promedio latinoamericano de 22 alumnos por maestro en todos los países de la región a excepción de Costa Rica

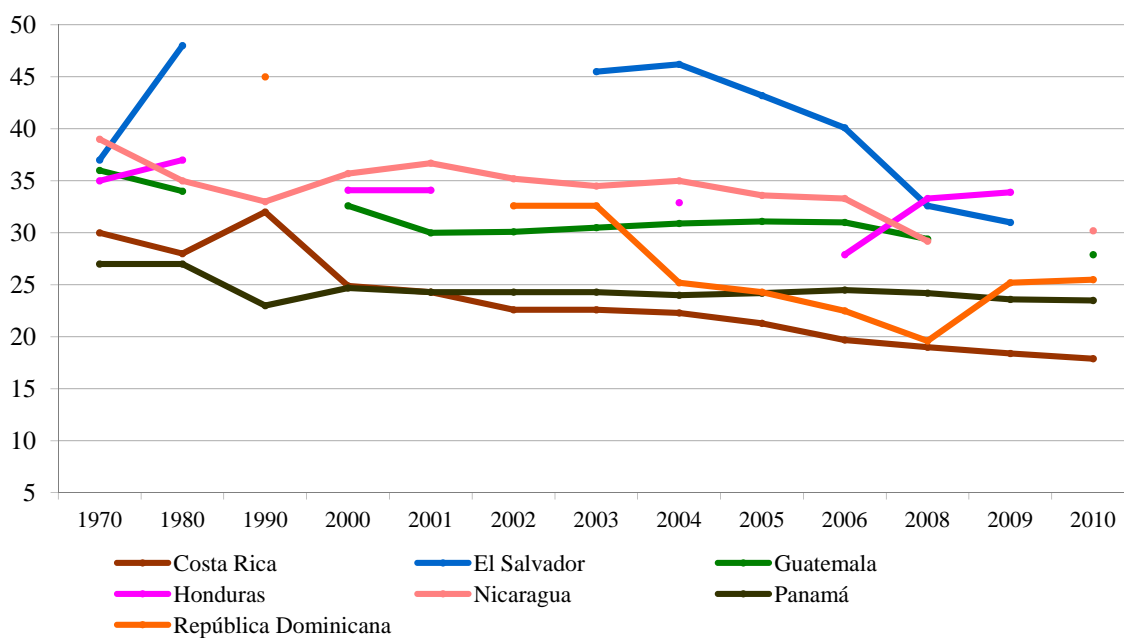
⁴ Fuente CEPALSTAT

GRÁFICA 6
TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

GRÁFICA 7
PROMEDIO DE ALUMNOS/AS POR MAESTRO EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

Todo lo anterior se resume en la trascendencia de invertir en educación, destacándose para la región niveles de gasto público en este rubro de entre 3 y 5 por ciento del PIB⁵ con priorización de estos recursos en términos absolutos hacia la educación primaria, a la que se destina más de la mitad de los recursos totales, en un nivel educativo donde se tiene la mayor cobertura. En términos relativos, si bien el gasto por estudiante es mayor en la educación secundaria y terciaria, los datos para la región son, en general, inferiores al promedio latinoamericano, lo que refleja la necesidad de incrementar la asignación de recursos hacia la expansión de la educación preescolar y secundaria, así como a la mejora en la calidad educativa, toda vez que en el nivel primario se ha avanzado en la consecución de las metas. Nuevamente esta priorización podría coordinarse entre países a nivel regional.

D. LA SALUD EN CENTROAMÉRICA

El acceso de los individuos a la salud, además de cubrir el compromiso de garantizar el derecho a la salud como obligación del Estado, es un elemento que permite lograr por un lado una mayor productividad de las personas insertas en las actividades económicas, y a su vez reducir por otro lado los costos para el país en materia de salud, principalmente asociados con diversas enfermedades prevenibles. Por ello es importante que los países de la región centroamericana concentren sus esfuerzos en la atención a temas de nutrición y salud preventiva, así como a la atención de servicios básicos de salud de calidad.

Aún existen grandes rezagos en ciertos rubros para algunos países, pero esfuerzos conjuntos como la iniciativa de negociación conjunta en la compra de medicamentos realizada en fechas recientes, permitirán reducir las brechas entre los países.

Las tasas de prevalencia de desnutrición crónica (población menor de 5 años con baja talla para la edad) reflejaban valores superiores al 10 por ciento en 2010. Por su parte la desnutrición global (niños menores de 5 años teniendo bajo peso para la edad) tenía tasas superiores al 5 por ciento prácticamente en todos los países en ese año⁶. El indicador de insuficiencia ponderal destaca además una heterogeneidad notoria en la región con valores que fluctúan entre el 1.1 y el 13 por ciento de niños con dicha insuficiencia en los países de menor y mayor prevalencia respectivamente.

El análisis de políticas públicas de éxito implementadas en algunos países, que podrían ser replicables en otros, puede ser un elemento muy importante de cooperación regional, pero los objetivos debieran ir más allá de ello, buscando la integración social regional mediante, por ejemplo, la homologación de estándares de cobertura de suplementos alimenticios y seguimiento nutricional, así como la consideración a la posible compra conjunta de alimentos básicos en momentos de escasez.

Otra heterogeneidad en indicadores de salud se encuentra en las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna en los países de la región. Con valores en 2010 fluctuaban entre 10 y 30 por cada mil nacidos vivos, la mortalidad infantil sigue siendo un problema relevante cuya solución debería estar en la cima de la lista de prioridades de la política social regional⁷.

La reducción de la mortalidad y morbilidad de los habitantes de los países en la región depende en gran medida de la cobertura en materia de servicios de atención a la salud a los que se tengan acceso. En este sentido, la homologación de esquemas de piso básico de salud podría ser concertada en otra

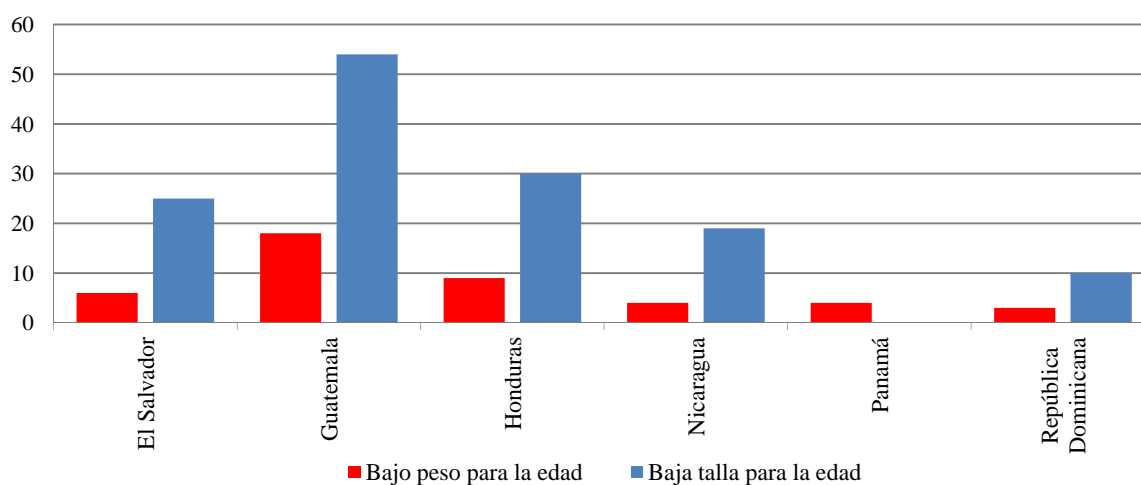
⁵ Fuente CEPALSTAT

⁶ Fuente CEPALSTAT

⁷ Fuente CEPALSTAT

posible propuesta de política social regional. Cabe señalar que los niveles de cobertura de los servicios de salud se distinguen principalmente entre aquéllos que son producto de la cobertura por parte de la seguridad social contributiva, que van vinculados a la posibilidad de acceder a empleos formales, con niveles de cobertura que van desde cifras cercanas al 15 por ciento de la población en algunos países a cerca de la mitad de la población en otros, y por otra parte aquéllos que atienden a quienes no tienen los beneficios de los esquemas de seguridad social contributiva, que atienden al resto de la población que está laborando principalmente en un sector informal creciente y sin miras a reducirse en el corto plazo.

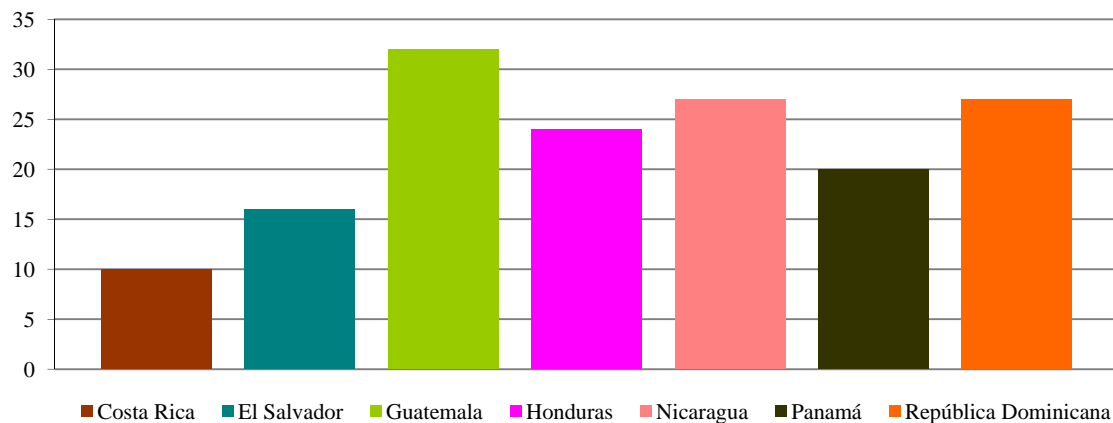
GRÁFICA 8
DESNUTRICIÓN INFANTIL, 2008
(% MENORES 5 AÑOS)



NOTA: los datos para Costa Rica no están disponibles.

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011.

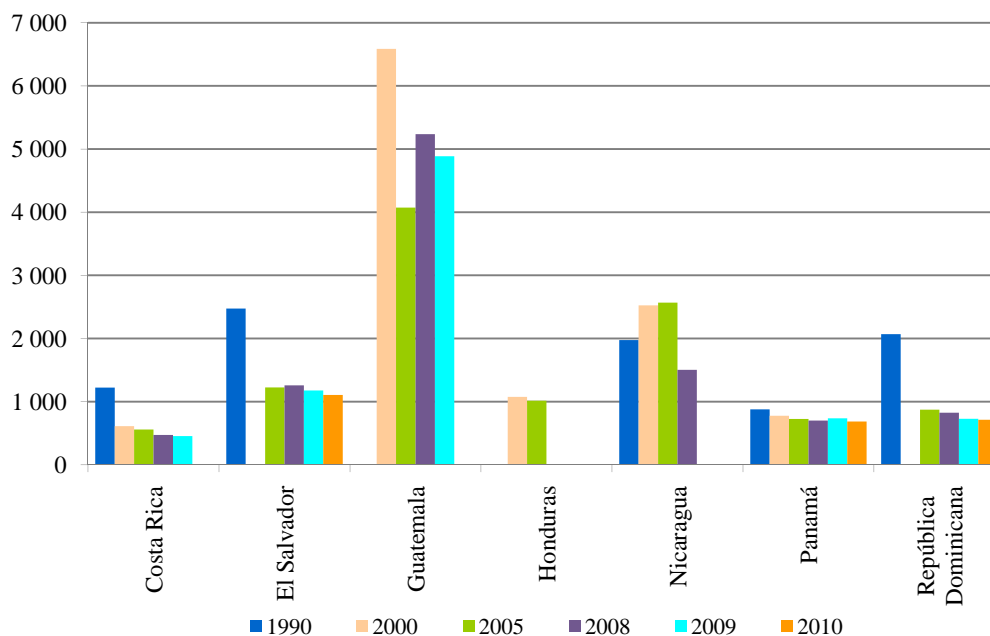
GRÁFICA 9
MORTALIDAD DE MENORES DE 5 AÑOS EN 2010
(POR CADA MIL NACIDOS VIVOS)



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

En cuanto a indicadores de calidad, los datos disponibles en materia de salud para los países centroamericanos muestran también heterogeneidades en cuanto a la dotación de recursos humanos, lo que refleja a su vez divergencias en la calidad de los servicios. Mientras que para 2010 en Costa Rica se contaba con un médico para cada 530 habitantes,⁸ en Guatemala el mismo indicador señalaba más de 4000 habitantes por médico en el mismo año. Esta misma heterogeneidad se replica cuando se analizan las camas de hospital por habitante.

GRÁFICA 10
PROMEDIO DE HABITANTES POR MÉDICO



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

E. LA VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA

Otro importante indicador para determinar el desarrollo económico y social de un país es el que se refiere al déficit habitacional, el cual no solo se analiza desde la perspectiva de la falta de posesión de una vivienda (que se estimaba para 2010 en promedio en 10 por ciento en la región⁹), sino que se considera que esa vivienda sea digna, es decir que disponga de los elementos básicos para garantizar el bienestar de los individuos¹⁰. Esto incluye la disponibilidad de agua potable y saneamiento, de número de cuartos suficientes para albergar a sus habitantes evitando el hacinamiento, de acceso a otros servicios básicos como la electricidad y la recolección de basura, así como de la disponibilidad de enseres básicos como refrigerador (para preservación de alimentos). En este sentido, el problema no es menor pues en algunos países de la región puede llegar a presentarse déficit habitacional en hasta la mitad de sus hogares.

⁸ Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social para 2010

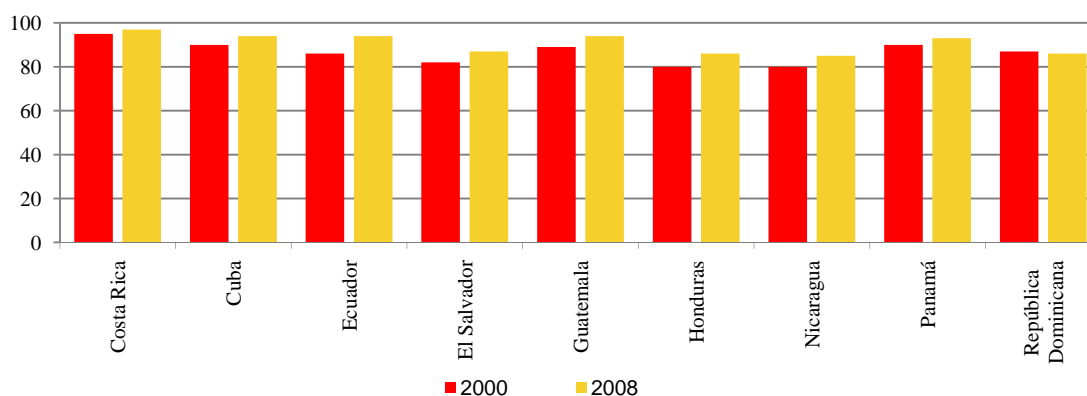
⁹ Hogares que no tiene vivienda propia, es decir que comparten con otros hogares el lugar que habitan.

¹⁰ Un estudio reciente del BID muestra que el porcentaje de familias que no cuentan con un techo para vivir o que habitan en viviendas en malas condiciones fluctúa desde el 18% en Costa Rica hasta el 78% en Nicaragua. Fuente: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-vivienda,6586.html?slideID=5>

Por supuesto que en este renglón también hay grandes heterogeneidades en la región que no por ello dejan de plantear la posibilidad de abordar las políticas públicas para mejorar los temas de vivienda de manera coordinada por los países centroamericanos. El acceso a agua potable y a saneamiento básico, siendo además dos temas considerados por las Metas del Milenio, plantean la problemática de implementar políticas públicas de acceso a los hogares que no disponen de estos servicios, incluso para los países más desarrollados en la materia, que aún no tienen la cobertura universal de estos dos servicios, y que es muy probable que, en tanto más cerca de la universalización, observen mayores problemas para garantizar el acceso debido a las condiciones geográficas adversas en las que habitan estos hogares. Este mismo problema se presenta para la muy reducida proporción de hogares que aún no cuentan con acceso a la red eléctrica pública, que se estima en menos de 10 por ciento.

GRÁFICA 11

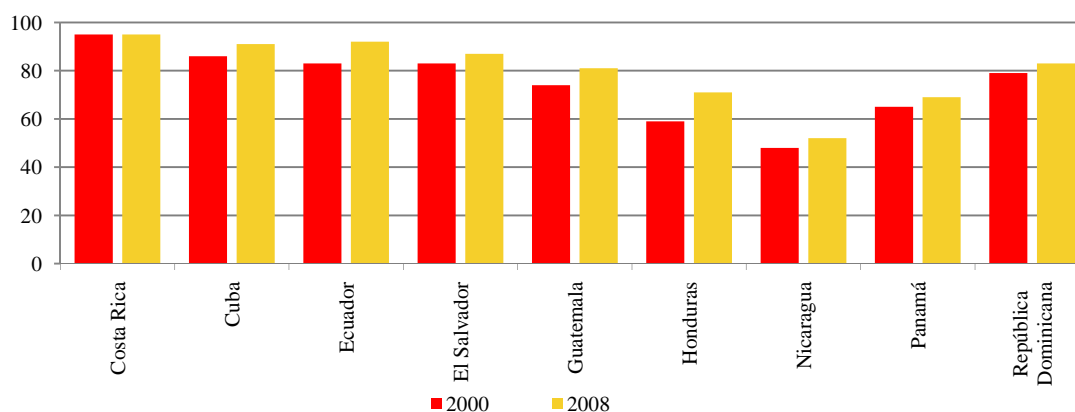
POBLACIÓN QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, NACIONAL (PORCENTAJES)



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

GRÁFICA 12

POBLACIÓN QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE SANEAMIENTO, NACIONAL (PORCENTAJES)



Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2011

La persistencia de proporciones de hogares viviendo en niveles inaceptables de hacinamiento (más de tres personas compartiendo un cuarto) es cercana al cincuenta por ciento en países como El Salvador o Guatemala en el periodo entre 2000 y 2010 según cifras obtenidas de los censos.

El análisis de estrategias exitosas de programas de mejora, de créditos a la vivienda y en general de mecanismos para reducir el déficit habitacional puede realizarse como una tarea conjunta por los países de la región, en otro posible ejercicio de integración social regional.

F. EN RESUMEN

El mayor problema en la región es la pobreza, que afecta en mayor medida a Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, y de forma moderada a Costa Rica y Panamá.

La pobreza se refleja en el resto de indicadores sociales, tal el caso del déficit de vivienda que afecta a todos los países, teniendo una menor incidencia en Costa Rica y Panamá; en cuanto a la desnutrición infantil, ésta se concentra en Guatemala que muestra una tasa muy alta con relación al resto de los países. También se refleja la pobreza en los valores de mortalidad infantil, que de acuerdo con el informe sobre el Estado Mundial de la Infancia 2011 de UNICEF, tiene mayor incidencia en los niños menores de 1 año. El referido informe reporta que para 2009 más del 65% de la mortalidad infantil de menores de 5 años las muertes de niños menores de 5 años ocurren antes de que cumplan el primer año de vida.

Con relación al tema de la cobertura en educación, si bien tanto Costa Rica, Nicaragua como Panamá, el problema ha sido atendido adecuadamente, se requiere trabajar para su mejora en Guatemala, Honduras y El Salvador. Sin embargo aún en este escenario existen otros retos comunes a todos los países relacionados con el acceso y calidad de los servicios educativos.

En conclusión, aunque con grandes heterogeneidades al interior de la región en su conjunto y también de cada país – lo que será objeto de análisis del próximo capítulo - los países tienen retos comunes en la necesidad de asignación de recursos en materia de enseñanza básica y superior, de cobertura universal en tema de servicio de salud, y de problemáticas habitacionales, en los cuales abordar una implementación de políticas públicas a nivel regional podría generar beneficios importantes. El diseño de políticas sociales comunes, en el marco de la integración social centroamericana, deberá de identificar un mayor nivel de esfuerzo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, tratando de homologar los indicadores sociales a nivel regional, pero de igual manera debe de hacer una contribución a la atención de los problemas aún persistentes en Costa Rica y Panamá.

III. GRUPOS VULNERABLES EN CENTROAMÉRICA

A. CLASIFICACIÓN TEMÁTICA DE VULNERABILIDAD

El objetivo de este capítulo es identificar las problemáticas sociales comunes a los grupos prioritarios de atención y viables de ser considerados en la implementación de propuestas de políticas públicas sociales regionales. Para la identificación de dichas problemáticas y de los correspondientes grupos prioritarios se considera el concepto de poblaciones vulnerables, utilizándose para estructurar el análisis, la siguiente clasificación temática sobre vulnerabilidad, basada en la elaborada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia:

- i) Ambiente y Entorno
 - a. Presencia de condiciones de extrema pobreza
 - b. Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente
- ii) Salud
 - a. Problemas de seguridad alimentaria, desnutrición y anemia
 - b. Altos índices de mortalidad en niños y niñas
- iii) Educación
 - a. Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna
- iv) Cultura
 - a. Poblaciones étnicas
 - b. Situación de discriminación o riesgo de extinción en términos sino sociales y culturales
- v) Institucionalidad
 - a. Falta de presencia o sobrepasada capacidad del estado

En las secciones siguientes se presenta un análisis de cada uno de los temas antes descritos utilizando la información y las herramientas estadísticas disponibles, con particular énfasis en la desagregación territorial.

B. AMBIENTE Y ENTORNO

1. Presencia de condiciones de extrema pobreza

Como se mencionó en el capítulo anterior, a nivel nacional existen notorios avances en la promoción del bienestar de los individuos de la región Centroamericana, que se ven reflejados en la evolución positiva de la mayoría de los indicadores asociados con la reducción de la pobreza, el avance hacia el cumplimiento de las metas del milenio en materia de agua y saneamiento, así como el mayor acceso a condiciones de vida dignas por medio de viviendas decentes.

Cuando los mismos indicadores son analizados a un nivel subnacional, se observa que existe también una marcada heterogeneidad al interior de los países, en cuanto a los avances mencionados previamente. Analizar estas brechas territoriales es fundamental en la planificación de estrategias de

política pública regional encaminadas a promover el bienestar de todos los individuos que habitan en estos países, muy particularmente de los individuos con mayor vulnerabilidad social.

Para profundizar en este análisis a nivel territorial, se presentan a continuación un conjunto de mapas en los que se ha realizado el análisis GEO-referenciado de un conjunto de indicadores vinculados con la pobreza. Los mapas han sido construidos utilizando la información censal más reciente disponible en los países.

En primera instancia se muestra el mapa con la información de un indicador multidimensional de pobreza, definido a partir del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para la construcción de dicho mapa se consideraron como Necesidades Básicas las siguientes:

- i. Material constructivo de la vivienda. Se considera que existe una Necesidad Básica Insatisfecha, cuando la vivienda dispone de los materiales más precarios en los contextos nacionales. Por ejemplo, viviendas con techo de material de zinc, teja o paja o similares y piso de tierra u otro material; o viviendas con pared de adobe o tapia, madera, caña revestida, o no revestida u otro material y piso de caña, tierra u otro material¹¹.
- ii. Nivel de Hacinamiento, definido como el número de personas por cuarto. Se considera que existe una Necesidad Básica Insatisfecha si hay “más de tres personas por cuarto”.
- iii. Disponibilidad de agua potable y eliminación de excretas. Se considera que hay una Necesidad Básica Insatisfecha si alguna de las dos condiciones no se satisface.
- iv. Asistencia escolar. Hay una Necesidad Básica Insatisfecha si en el hogar hay niños en edad escolar que deberían asistir a un establecimiento educacional del nivel primario pero que no lo hacen.
- v. Condición de subsistencia mínima. Se considera que hay una Necesidad Básica Insatisfecha si las condiciones de edad, actividad, nivel de instrucción del jefe del hogar y tamaño del hogar son tales que se tenga una alta probabilidad de que el hogar tenga insuficiencia de recursos, calculada a partir de dichos indicadores.

En el mapa, que presenta a nivel subnacional el porcentaje de personas que no tienen satisfecha al menos una de las cinco Necesidades Básicas previamente descritas, se destacan algunas zonas de concentración de población en condición de pobreza, particularmente en las regiones fronterizas entre Nicaragua y Honduras así como entre Honduras y El Salvador.

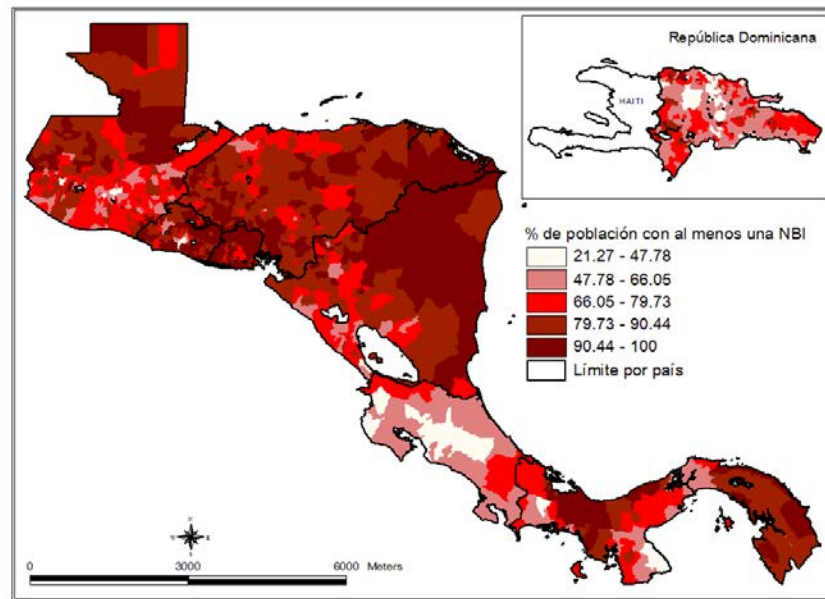
El análisis individualizado de algunos aspectos vinculados con la pobreza extrema, como lo son el acceso a agua potable, saneamiento y condiciones de vivienda adecuadas, permite profundizar en este análisis de brechas territoriales, identificando los sitios en que sus habitantes presentan mayores problemas asociados con altos niveles de pobreza.

El mapa que muestra el porcentaje de personas habitando hogares que disponen de agua potable muestra que, indudablemente, se ha tenido un avance en los años recientes hacia el cumplimiento de las metas del milenio como se destacó en el capítulo previo. Dicho avance es sin embargo muy dispar cuando se observa la información a nivel subnacional como se aprecia en el mapa. Se resalta el que aún en los

¹¹ Los criterios utilizados corresponden a los mismos que se usaron en el Proyecto OPS-CEPAL/CELADE Rostros y Lugares.

países de mayor avance, existen zonas con carencia tal que, si la meta del milenio debiera cumplirse a escala subnacional, difícilmente se lograría alcanzar al 2015. Esto se puede apreciar por ejemplo en Panamá, donde a pesar de ser un país con avances nacionales, hay regiones con carencia en la disponibilidad de agua potable, que si bien representan a un porcentaje muy pequeño de la población, no por ello debieran dejarse de atender.

MAPA 1
POBREZA MULTIDIMENSIONAL

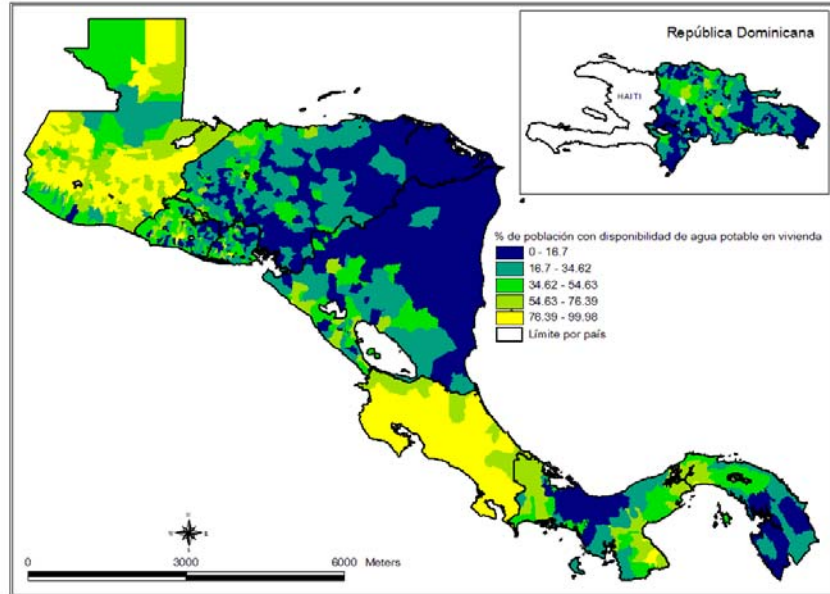


Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002.

En cuanto al acceso al servicio de saneamiento, en el mapa correspondiente al porcentaje de personas que viven en hogares que disponen de saneamiento con desagüe, se pueden observar también diferencias territoriales de gran magnitud en algunos casos, pues se aprecia de hecho, la existencia de regiones de los países con niveles cercanos a la falta total de acceso.

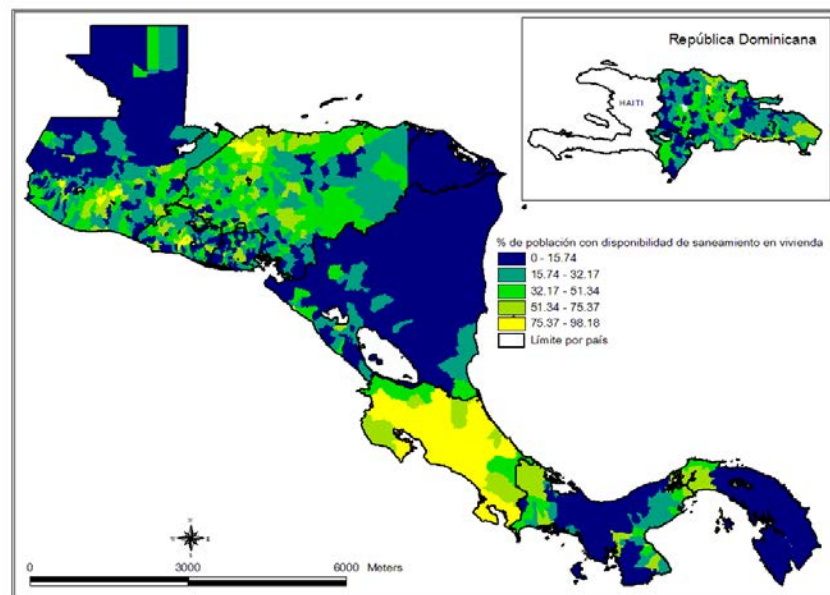
El análisis del mapa correspondiente a la falta de acceso a una vivienda digna, entendida como una vivienda que no tiene los materiales adecuados, reitera la información previamente presentada en cuanto a la persistencia del problema, pero se destaca de manera particular en ciertas regiones de Panamá y Nicaragua, lo cual destaca las heterogeneidades que estos dos países tienen en cuanto a sus avances en materia de acceso a condiciones de bienestar. Es notorio que haya regiones en ambos países con niveles de carencia de materialidad similares, aún cuando ellas representen proporciones muy reducidas de población.

MAPA 2 AGUA POTABLE



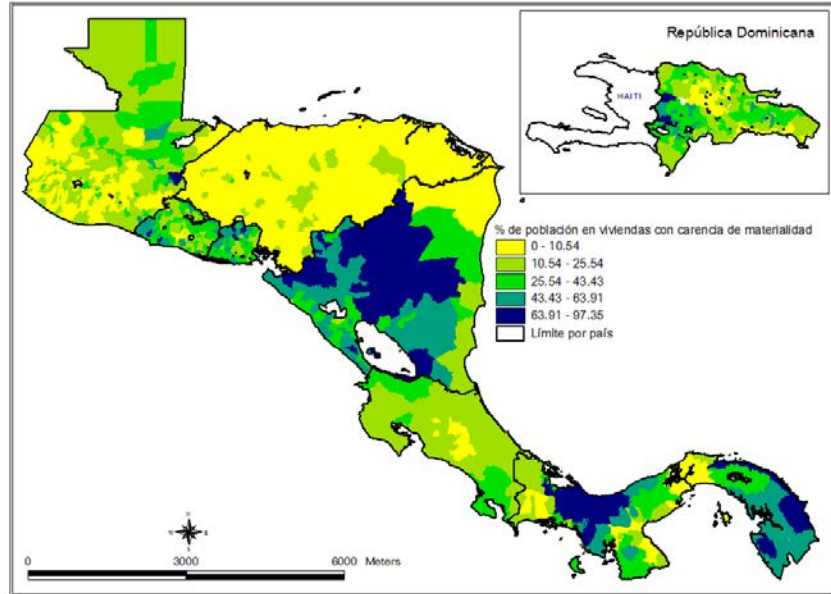
Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 3 SANEAMIENTO



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 4
MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA



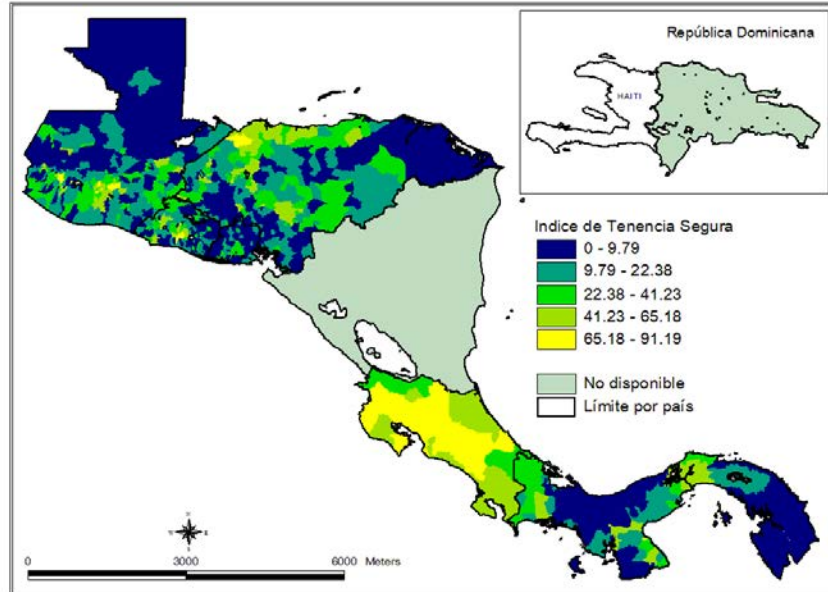
Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

De manera alternativa para medir el nivel de bienestar asociado a las características de la vivienda es se presenta el mapa correspondiente al indicador compuesto que combina los criterios de los indicadores de luz, agua, saneamiento, tenencia de la vivienda y posesión una vivienda sólida¹², en lo que se denomina como concepto de Tenencia Segura de la Vivienda, y que mide el porcentaje de personas que carecen de al menos uno de los elementos antes descrito.

En este contexto se puede observar para los países con disponibilidad de información, que aún existen muchas regiones donde las personas habitan viviendas que no cumplen con el concepto de tenencia segura, siendo Costa Rica el único país que no presenta de forma tan notoria esta tendencia. Cabe señalar que este indicador se vincula de manera cercana al concepto de déficit habitacional que ya se discutió en el capítulo anterior.

¹² Se utiliza la variable de tipo de vivienda y los criterios cambian según el país. Sin embargo se consideran como básicas las declaraciones de casa y departamentos.

MAPA 5
TENENCIA DE LA VIVIENDA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

2. Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente

Por otra parte, y acentuando aún más el problema de vulnerabilidad asociado con la pobreza extrema, Centroamérica es frecuentemente afectada por fenómenos naturales como: huracanes, terremotos, sequías y tormentas tropicales, que causan pérdidas humanas y materiales año tras año. Las poblaciones más vulnerables a los daños causados por desastres naturales son aquellas que habitan en asentamientos humanos en zonas marginales ubicadas en laderas de barrancos en las zonas urbanas o a la orilla de ríos y zonas de montaña en el área rural. Por la precariedad de las construcciones, éstas son afectadas por deslizamientos, deslaves o derrumbes, en ocasiones a conjuntos de viviendas o comunidades completas.

Los daños de los eventos naturales también causan pérdidas de cosechas, daños a la infraestructura vial, agudizando la problemática alimentaria y dejando aisladas zonas rurales desde las cuales no se pueden extraer los productos y a las cuales tampoco se puede abastecer. Los países de la región que con más frecuencia y en mayor magnitud han sufrido los efectos de los fenómenos naturales son: Guatemala, Honduras, Nicaragua y Guatemala.¹³ En el caso de la destrucción de infraestructura y servicios, el problema se agudiza por la mala calidad de la obra pública.

En el área rural y zonas marginales urbanas, la contaminación de las fuentes de agua es la principal causa de enfermedades. El uso de ríos y lagos como vertederos de excretas, así como el arrastre de residuos agroquímicos han afectado de forma alarmante a grandes cuerpos de agua como: el lago de

¹³ De acuerdo con el Índice de Riesgo Climático elaborado por Germanwatch para el periodo 1991-2010, Nicaragua, Honduras y Guatemala se encuentran dentro de los primeros 15 países más afectados y por ende con mayor riesgo de desastres naturales.

Managua y el Gran Lago de Nicaragua, el lago de Amatitlán y el lago de Atitlán en Guatemala, el lago de Coatepeque en El Salvador, la laguna de Ayarza entre El Salvador y Guatemala, así como la mayoría de ríos en los cuatro países centroamericanos.

Los daños ambientales han ido en aumento por la deforestación¹⁴ causada por la ampliación de la frontera agrícola, el aumento de asentamientos humanos, el consumo de leña, la falta de regulación ambiental o su debida observancia en actividades extractivas.

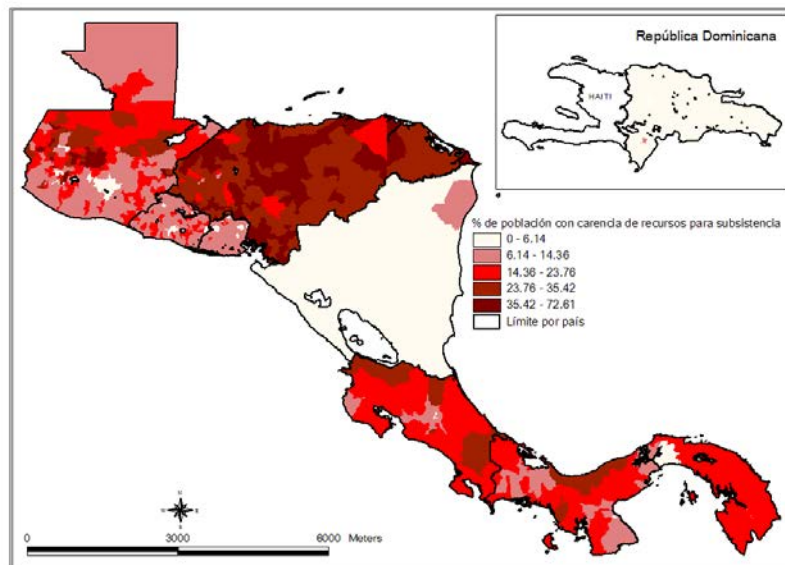
C. SALUD

1. Problemas de seguridad alimentaria y nutricional

En lo que respecta a los temas de salud, tomando como referencia el número de centroamericanos en extrema pobreza, es decir aquellos que no tienen un ingreso suficiente para adquirir los alimentos que les provean de las calorías mínimas diarias, por lo cual se consideran en condición de indigencia, la población en condiciones de vulnerabilidad en la región es de alrededor de 11 millones (CEPAL, 2011).

El análisis de la distribución territorial a nivel subnacional de la probabilidad de insuficiencia de ingresos (carencia de recursos para subsistencia) muestra como al interior de los países, incluso aquéllos con menores niveles nacionales de pobreza, existen aún regiones de atención prioritaria debido a su muy alta prevalencia de pobreza en algunas zonas, problemática presente particularmente en zonas de frontera y costa.

MAPA 6
CARENCIA DE SUBSISTENCIA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

¹⁴ A excepción de Costa Rica, entre 1990 y 2008 se ha perdido entre un 13,6 y un 33,2 por ciento de la superficie boscosa en los países de la región según datos del Informe de Desarrollo Humano 2011.

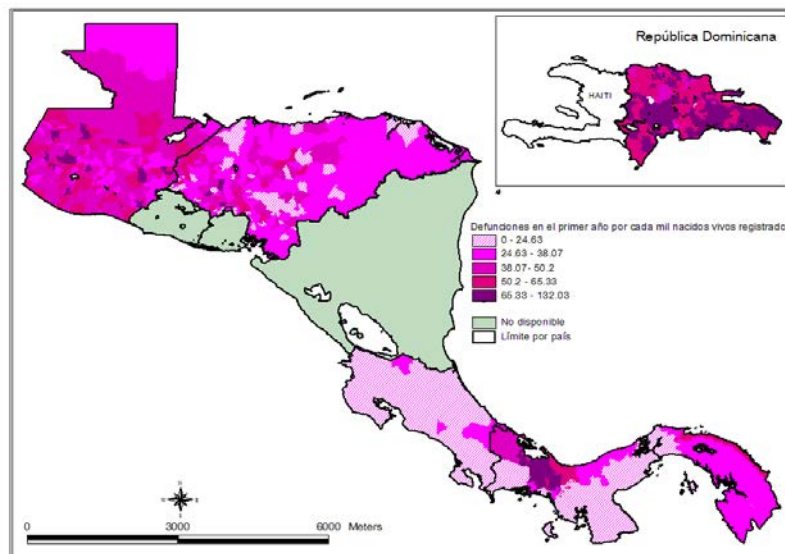
Los indicadores de salud y nutrición reiteran lo señalado en el capítulo previo en relación a que los países centroamericanos tienen un nivel diferenciado en cuanto a la calidad de sus servicios de salud, así como en los porcentajes de población que sufren desnutrición. Los países con mayor incidencia de morbilidad, mortalidad y desnutrición, son los que no cuentan con políticas públicas efectivas para atender las necesidades básicas de sus habitantes, pero que también tienen una población heterogénea. Todo ello resalta la necesidad de crear políticas públicas comunes de manera coordinada en la región, tal y como se ha venido planteando desde el capítulo previo.

2. Altos índices de mortalidad en niños y niñas

Analizando la distribución territorial de las tasas de mortalidad infantil se observan zonas de muy alta prevalencia comparables con países de muy bajos ingresos a nivel mundial conviviendo con zonas de bajo nivel de mortalidad, con tasas comparables a las registradas en los países más desarrollados del planeta.

MAPA 7

MORTALIDAD INFANTIL



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

D. EDUCACIÓN

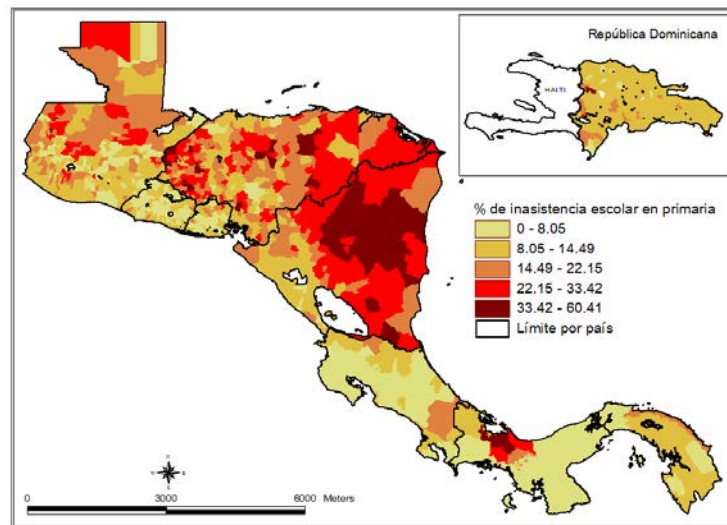
1. Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna

Un análisis territorial para los indicadores de escolaridad que se presentaron en el capítulo anterior muestra que aún en aquellos indicadores de mayor avance a nivel nacional, a escala subnacional se aprecian algunas brechas. Para el caso del porcentaje de niños en edad escolar que debieran asistir a un establecimiento educacional del nivel primario pero que no lo hacen, el mapa muestra que a pesar de que en este indicador es en el que en general se tiene un muy alto grado de avance en cobertura en los países, existe aún la presencia de algunas zonas con altos porcentajes de inasistencia escolar que requieren

atención particular. Para complementar la información anterior, se considera también útil analizar la tasa de conclusión de la primaria para personas entre 15 y 19 años de edad. En este caso, para un indicador en el que los avances en los años recientes han sido muy importantes, se puede observar que existen regiones en los países con niveles de conclusión demasiado bajos, que reflejan una vez más las desigualdades inherentes a la localización territorial.

MAPA 8

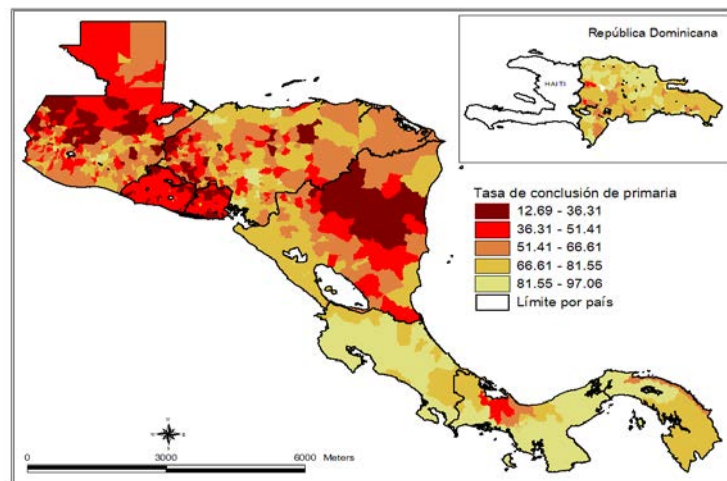
INASISTENCIA ESCOLAR EN PRIMARIA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 9

CONCLUSIÓN DE PRIMARIA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

E. CULTURA

1. Poblaciones étnicas

La población centroamericana es en su mayoría mestiza, pero la mayor cantidad de población indígena se concentra en Guatemala, en tanto que Nicaragua tiene la mayor población de raza negra y Costa Rica de raza blanca.

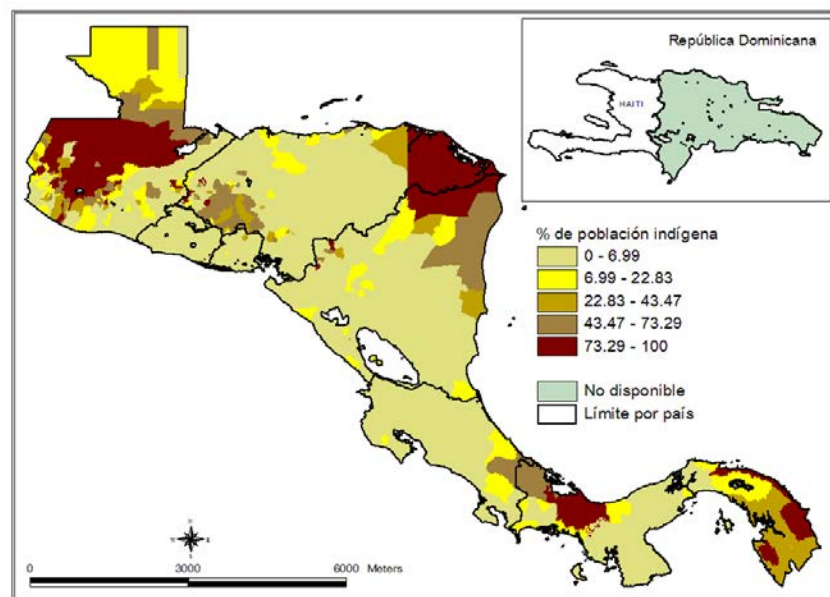
La mayor vulnerabilidad cultural en este sentido se presenta en Guatemala, con una población indígena de aproximadamente 6 millones, dividida en 22 etnias y que históricamente ha sido afectada por la discriminación.

La presencia de población indígena en el resto de los países de la región tiene, como se puede apreciar en el mapa zonas de concentración en regiones fronterizas de Nicaragua con Honduras y con Panamá, con lo que la atención de estas zonas debe considerarse a partir de una estrategia multinacional.

En el caso de Panamá las comarcas y la población Kuna tienen un peso importante afectando significativamente los indicadores del país.

Ahora bien, al analizar la pobreza multidimensional por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas entre la población indígena, se observa que la pobreza entre los indígenas es aún muy marcada, incluso en regiones donde no existe alta concentración de esta población, lo cual implica que la necesidad de atención a estas poblaciones no es exclusivo de dichas zonas de concentración.

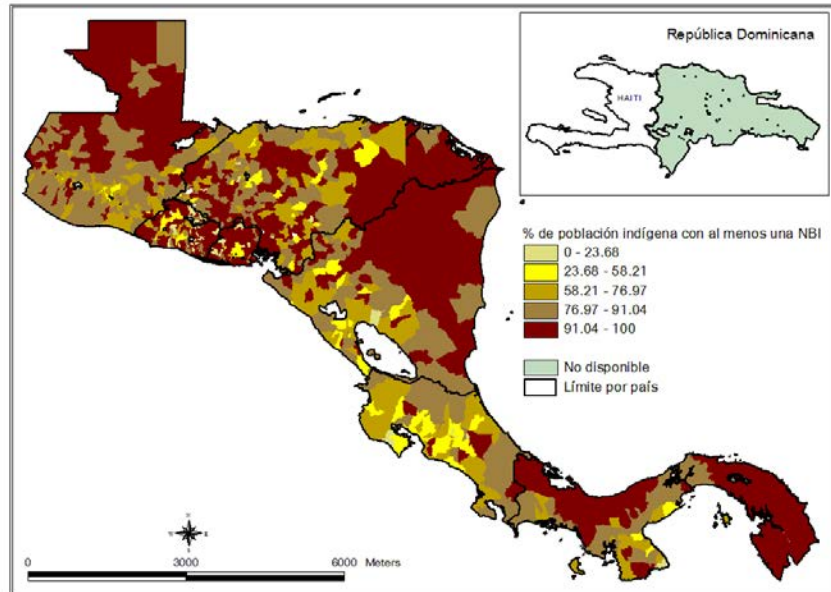
MAPA 10
POBLACIÓN INDÍGENA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 11

POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN POBLACIÓN INDÍGENA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

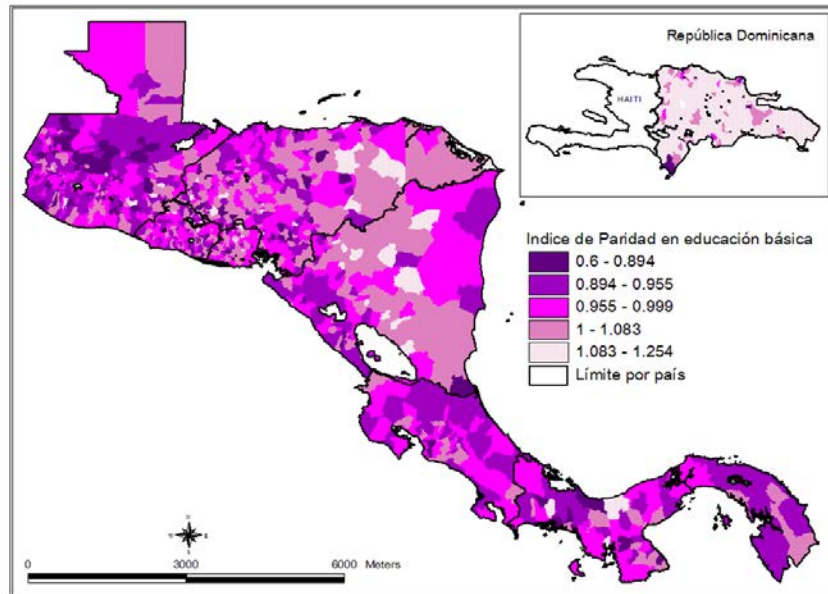
2. Situación de discriminación o riesgo de extinción en términos sociales y culturales

Los avances en materia de cobertura educativa medida como tasas de asistencia escolar, también presentan desbalances cuando se analizan comparando los valores de asistencia de grupos en situación de discriminación social y cultural, como puede ser el caso de las diferencias entre niños y niñas. Para esta comparación se calcula el índice de paridad en primaria como el cociente entre el número de niñas que asisten a la escuela en el nivel de enseñanza primaria, y el número de niños que asisten en el mismo nivel educativo y que cumplen con los límites de edad correspondientes a dicho nivel de enseñanza. El desbalance tiende a cargarse hacia una mayor asistencia de niños que de niñas a lo largo de la región, aunque existen algunas zonas donde esto ocurre a la inversa.

De manera similar al indicador anterior, se analiza el Índice de Paridad en Secundaria como el cociente entre el número de niñas que asisten a la escuela en el nivel de secundaria primaria, y el número de niños que asisten en el mismo nivel educativo y que cumplen con los límites de edad correspondientes a dicho nivel de enseñanza. En este caso es más notoria la diferencia.

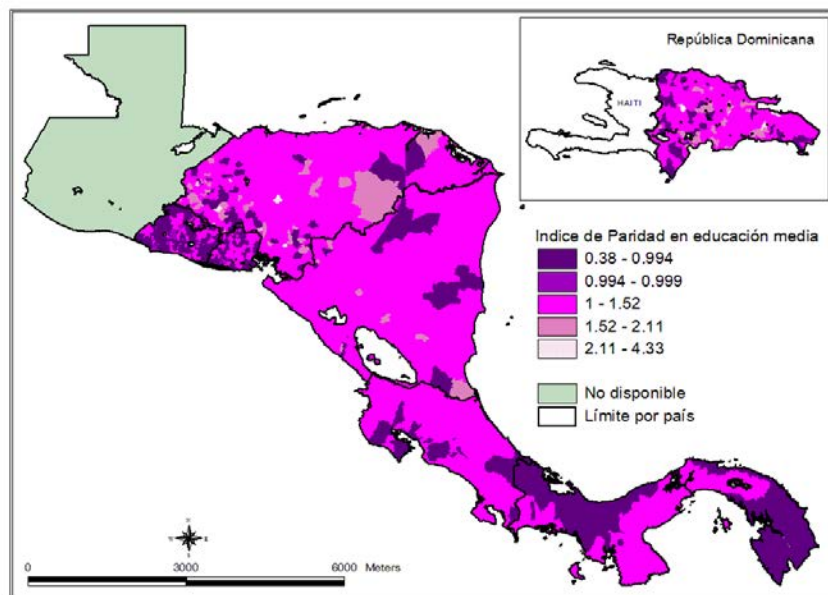
Finalmente y siguiendo con este análisis de brechas de género en educación, se calcula el índice de paridad de población analfabeta de 15 a 24 años que resulta de la división de la tasa de alfabetismo de mujeres de 15 a 24 años de edad por la tasa de alfabetismo de hombres de 15 a 24 años de edad. Se reitera la presencia de zonas de altos niveles de brechas en este aspecto.

MAPA 12
PARIDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA



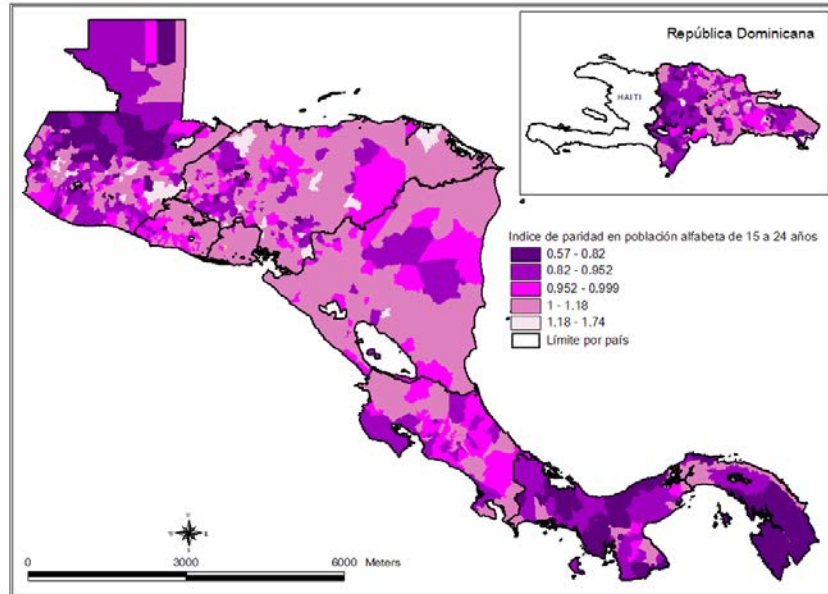
Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 13
PARIDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN MEDIA



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

MAPA 14
PARIDAD DE GÉNERO EN EL ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN JUVENIL



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

F. INSTITUCIONAL

1. Falta de presencia o sobrepasada capacidad del Estado

La capacidad del Estado de mantener el control territorial ha sido fuertemente afectada por la penetración del narcotráfico. Por su ubicación geográfica, la región se ha convertido en un corredor para el tránsito de la droga que conecta a los países productores con Estados Unidos, país consumidor, provocando que los carteles se apropien de territorios y ejerzan control sobre sus poblaciones para operar con seguridad e impunidad. Este problema es más agudo en países como Guatemala y Honduras. En el caso particular de Guatemala, la vecindad con México ha provocado que el noroeste del país esté cada vez más bajo el control de grupos de narcotraficantes y la presencia del Estado sea muy débil.

En el ámbito local, el fortalecimiento de pandillas denominadas “maras” ha generado el desplazamiento del Estado en aquellos territorios y comunidades bajo su control. Los países centroamericanos más afectados por este fenómeno son El Salvador, Honduras y Guatemala, países que tienen la mayor cantidad de migrantes en los Estados Unidos.

Los grupos de narcotraficantes y las maras se presentan como oportunidades para grupos socialmente vulnerables, tal el caso de jóvenes en pobreza, abandonados, procedentes de familias desintegradas y carentes de educación, generalmente de asentamientos urbanos o de zonas rurales, que encuentran en su incorporación a grupos delictivos la forma de obtención de dinero fácil, así como satisfacer sus necesidades de pertenencia, particularmente cuando proceden de etnias indígenas que sufren marginación y rechazo.

Las falencias del Estado crean un círculo que termina en delincuencia. Se estima que en Centroamérica participan en las maras 80,000 personas con un promedio de edad entre 12 y 35 años, sin embargo se han identificados niños de hasta 9 años que realizan algunas actividades delictivas como miembros de maras (Anzit, 2008).

G. CONSECUENCIAS DE LA VULNERABILIDAD

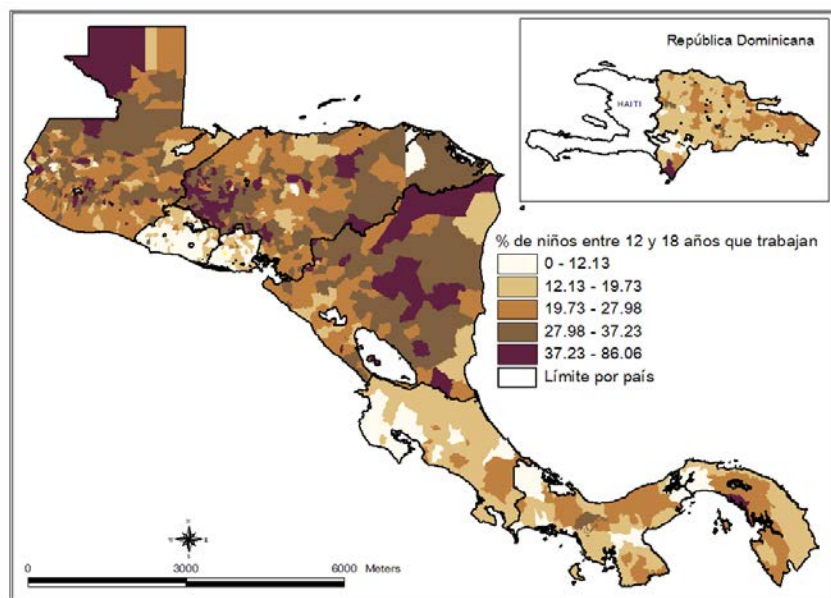
La presencia de condiciones de vulnerabilidad para muchos centroamericanos ha tenido diversas consecuencias. Una de ellas es la inserción laboral a temprana edad. Si bien ésta se vuelve un mecanismo para aumentar los ingresos, especialmente en los hogares con carencias extremas, fomenta el abandono escolar y por ende, obstaculiza en el largo plazo, la formación de capital humano.

Por su parte, el análisis de la información territorial del porcentaje de niños que trabajan entre 12 y 18 años, muestra una notable heterogeneidad a nivel subnacional. En algunas zonas, más de un tercio de la población de 12 a 18 años trabaja. Ello se distingue incluso en territorios con un nivel de desarrollo.

Otro indicador útil para medir las consecuencias de estas vulnerabilidades en materia educativa y que refleja con mayor impacto el rezago al que aún está expuesta una parte de la población en ciertas zonas de la región centroamericana es la tasa de analfabetismo en la población de 15 a 24 años de edad para el que se pueden apreciar también algunas brechas significativas a escala subnacional que no se condicen con los avances nacionales.

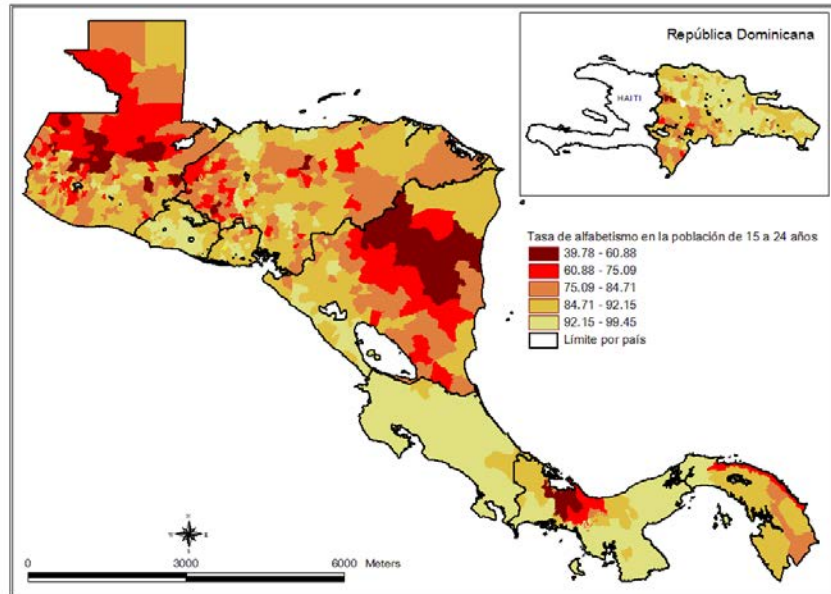
MAPA 15

TRABAJO EN MENORES DE 18 AÑOS



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

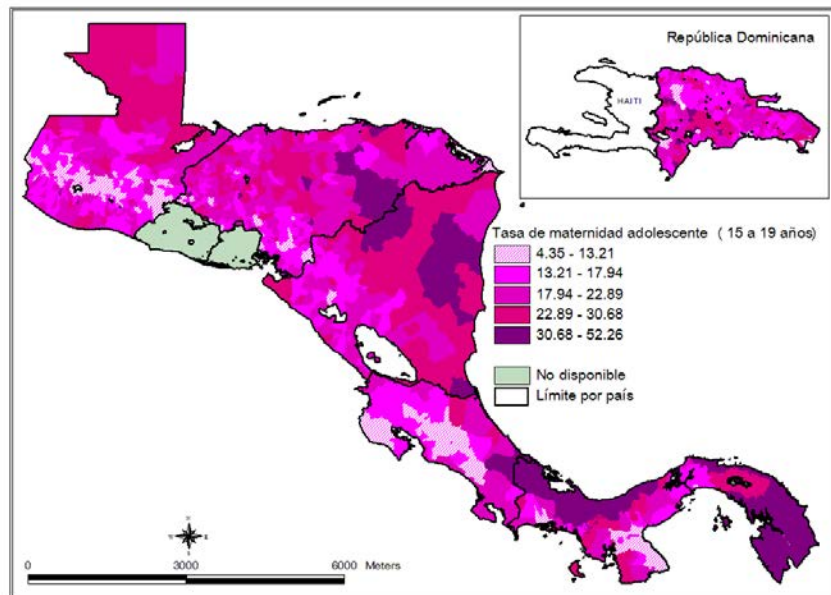
MAPA 16
ANALFETISMO JUVENIL



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2000

Por su parte, y como otra consecuencia de la vulnerabilidad, se puede apreciar en el mapa que el porcentaje de mujeres que han sido madres antes de los 19 años es en algunas regiones superior al treinta por ciento reflejando un importante problema social en dichas zonas.

MAPA 17
MATERNIDAD ADOLESCENTE



Fuente: Censos de población de los países - Circa 2002

Por otro lado, la falta de oportunidades para los centroamericanos que viven en condiciones de pobreza, que carecen de educación y que no obtienen empleos en el sector formal de la economía, ha conducido a un incremento de la migración internacional, siendo el 70% de dicha migración hacia los Estados Unidos de América. Los países con mayor cantidad de migrantes son El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Las migraciones entre los países centroamericanos han aumentado, teniendo como destinos preferidos Costa Rica y Panamá. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se estima que más de medio millón de nicaragüenses han emigrado hacia Costa Rica en busca de empleo y mejores condiciones de vida, también, de forma estacional, nicaragüenses se trasladan hacia El Salvador para realizar labores agrícolas. Esta población migrante presenta una vulnerabilidad particular.

Por otro lado, de acuerdo con cifras del Banco Mundial en el 2010 el número de centroamericanos que han emigrado hacia los Estados Unidos de América, alcanzó casi los 5 millones, con una mayor participación de salvadoreños (18% de su población total), guatemaltecos y hondureños, que en un alto porcentaje se encuentran en condición de ilegalidad migratoria. Así como han aumentado las migraciones de centroamericanos hacia los Estados Unidos, también han aumentado las restricciones y controles migratorios, con lo cual desde el 2001 las deportaciones se han incrementado. Los datos del Banco Mundial señalan que los nacionales de Guatemala y Honduras son los más afectados por las deportaciones ya que alcanzaron los 30,000 deportados por país entre el 2007 y 2010, en tanto que en el mismo período han sido deportados 20,000 salvadoreños anuales.

Para concluir, se destaca como una condición de vulnerabilidad particular que enfrenta una alta proporción de los habitantes de los países centroamericanos, el aumento del sector informal, debido a la falta de oportunidades que ofrece el sector formal de la economía, particularmente para trabajadores poco calificados y jóvenes. El sector informal en los países centroamericanos está compuesto de micro y pequeñas empresas y de trabajadores por cuenta propia, con diferentes magnitudes e importancia en cada país, pero que en conjunto en los países pueden llegar a representar la mitad de la población ocupada y que hace que los individuos trabajando dentro de ese sector informal no tengan acceso a la protección social.

H. EN SÍNTESIS

Las brechas presentadas a escala subnacional en este capítulo reiteran en gran medida la necesidad, y sobre todo la posibilidad real de que los países centroamericanos se coordinen para diseñar e implementar políticas públicas de carácter regional en el contexto del proceso de integración social centroamericana.

Es claro a partir del análisis GEO-referenciado que se ha expuesto en este apartado, que si bien a nivel nacional los indicadores sociales de los países son heterogéneos, al realizar el análisis a escalas subnacionales se observa que en todos los países, en mayor o menor medida, aún hay presencia de regiones con niveles de rezago muy altos. Dichas regiones tienen similitudes en cuanto a la prevalencia de pobreza, desnutrición, analfabetismo y diversas problemáticas de salud, educación y vivienda, problemáticas sociales que es necesario resolver. En estas regiones la magnitud de las brechas son similares aún entre regiones de distintos países, lo que resulta en la posibilidad de planear conjuntamente las propuestas de solución a niveles subnacionales. Destacan de manera particular las zonas de vulnerabilidad en las regiones fronterizas, lo que reitera la importancia de diseñar estrategias conjuntas entre países para lograr reducir las brechas de pobreza territoriales aún persistentes.

IV. OTRAS OPCIONES PARA REACTIVAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA – CREACIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES

El TISCA, la Agenda Estratégica Social y los elementos que han sido retomados en el proceso de relanzamiento de la Integración Social plantean el claro compromiso de los países suscriptores de alcanzar dicha Integración Social mediante la convergencia, coordinación y armonización de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas del SICA. Esta forma de avanzar en la integración social corresponde a lo que en la teoría de integración económica se conoce como concertación o cooperación en las políticas macroeconómicas, en sus tres niveles: convergencia, coordinación y armonización.

La concertación de políticas macroeconómicas en la integración económica se da en respuesta al grado de interdependencia o dependencia recíproca entre dos países o agrupaciones de países, cuando las políticas aplicadas en uno de ellos repercuten sobre las economías de los otros. Dicha interdependencia tiende a reducir la eficacia de las políticas internas e incrementa la importancia de tomar en consideración los impactos de las políticas de los países asociados en el diseño de las propias.

Por ello, al trasladar este enfoque de concertación a la integración social, es necesario contar con información sobre el grado de interdependencia que existe entre los países centroamericanos en cuanto a políticas económicas, cuyos parámetros de medición son: a) La proporción de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB; b) El grado de concentración o diversificación de la estructura de las exportaciones; y c) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, como representativo de la interdependencia financiera. (El-Naggar, 1989). Parámetros que es necesario conocer en este contexto.

Ahora bien, de manera alternativa para la integración social se considera más apropiado proponer que se adopten políticas sociales comunes, ya que permiten fijar objetivos y metas regionales en temas sustantivos como educación, salud, vivienda, reducción de la pobreza, etc., así como mecanismos de trabajo a nivel centroamericano para la implementación de los programas, proyectos y actividades.

Debido a que en el ámbito social es difícil distinguir la línea que divide la cooperación de la integración, muchas de las actividades que se desarrollan en el subsistema social tienen características de cooperación más que de integración. Por ello, la forma más confiable de identificar el avance hacia la integración social es la adopción de políticas sociales comunes a nivel centroamericano.

En tal sentido, un avance importante para el subsistema social será la formulación de una Política Social Centroamericana, pues en las bases para su formulación, se reconoce la existencia de diferencias entre los países, conjuntamente con la presencia de problemas, intereses y aspiraciones comunes, cuyo abordaje puede ser más exitoso en el enfoque regional.

Esto se plantea en el contexto del relanzamiento de la Integración Social bajo la visión de que la política social centroamericana debe reforzar los esfuerzos a favor del desarrollo sostenible, reorientando y reajustando la actividad económica del área, para que los beneficios de la integración regional y la globalización lleguen a la población. Por lo que una de las actividades fundamentales del subsistema de integración social es uniformar a la región en estándares sociales aceptables de desarrollo humano.

Todo lo anterior es compatible con el enfoque de generación de bienes públicos regionales, mediante los cuales los países en forma conjunta podrán avanzar en la solución de los problemas sociales que afectan a Centroamérica, estableciendo metas realistas en plazos igualmente posibles de cumplir, concretando los objetivos de la integración social centroamericana.

A. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS REGIONALES

1. Políticas Públicas

“Las políticas se refieren al conjunto más o menos coherente de decisiones, programas, proyectos y actividades que constituyen las realizaciones de las intenciones de las autoridades públicas de un país, región o municipio. Se refiere tanto a la acción o inacción gubernamental ante un problema o una situación social determinada, así como a las intenciones y los resultados.” (Iriás Girón, J. M. 2002).

Una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. (Aguilar Villanueva, Luis. 2003).

En el ámbito nacional, el diseño y aprobación de las políticas públicas se hace mediante los procedimientos establecidos por las legislaciones y los gobiernos en el ejercicio del poder público. En el ámbito de la integración regional, significa un esfuerzo mayor alcanzar acuerdos que sean aceptados por el conjunto de gobiernos que representan a los países que forman parte del esquema de integración. En el caso de Centroamérica, la adopción de políticas públicas regionales es competencia de los foros centroamericanos de decisión política, Cumbre de Presidentes y Consejo de Ministros, con base a lo establecido por el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios.

El principio que se aplica en la toma de decisiones en la integración centroamericana es el consenso, con lo cual cada país posee el derecho de veto ante una decisión que considere puede tener un efecto negativo en su política, economía, ambiente o sociedad, de igual manera tiene la facultad de ejercer ese derecho de veto cuando considera que afecta a la región en su conjunto o las relaciones entre los países. Existen también consideraciones de carácter financiero para políticas, programas, proyectos o acciones que requieren aportes de los países y éstos no disponen de los recursos para asumir el compromiso o consideran que los resultados que se espera obtener no justifican la inversión.

De manera que, cuando se proponen políticas regionales, éstas deben de representar beneficios reales para el conjunto de países y ser viables técnica y financieramente para que se logre el consenso necesario para su aprobación.

2. Bienes Públicos

Un bien público es aquel que: “Todos disfrutamos en común, de tal manera que cada consumo individual de ese bien, no limita el consumo del mismo bien por parte de cualquiera otro consumidor individual” (Samuelson, 1954). Esta definición se puede explicar de la siguiente manera: Un bien público es aquel en el que, una vez que se ha producido una determinada cantidad del mismo (G), ésta puede ser consumida simultáneamente por todos los miembros del colectivo social. A esta situación se le denomina no rivalidad en el consumo, implicando que el consumo de ese bien por parte de un individuo no disminuye la cantidad disponible del mismo para el resto de individuos. Esto significa que, un individuo A consuma ese bien no merma la satisfacción que el bien público les proporciona a otros sujetos B, C, D.

Así, por ejemplo, el alumbrado de las calles puede ser utilizado por muchas personas a la vez sin que ello disminuya la visibilidad para todos ellos.

Esta característica de no rivalidad permite diferenciar entre bienes públicos y bienes privados. Cuando un bien es privado, cada unidad puede ser consumida por un solo individuo, lo que un individuo está consumiendo o utilizando no puede ser consumido o utilizado por nadie más al mismo tiempo. En tanto que, cuando el bien es público puede ser consumido o utilizado simultáneamente por varios individuos. El alumbrado público, que se utilizó como ejemplo anteriormente, puede ser consumido por varias personas al mismo tiempo.

Sin embargo, la no rivalidad en el consumo, en sentido estricto, es una situación extrema. En el mundo real lo más frecuente es que el consumo de una unidad de un bien por parte de un individuo sí disminuya la cantidad disponible para el resto, aunque en menos de una unidad. Así, por ejemplo, aunque inicialmente una calle (o un anillo periférico) puede ser utilizada por dos o más conductores, sin que ello disminuya la seguridad y la rapidez en la circulación para todos ellos, es muy probable que, a partir de un cierto número de vehículos circulando por dichas vías, si se incorpora un nuevo conductor a las mismas aumente el riesgo de accidentes y dificulte la circulación de los vehículos. Del mismo modo, un aumento suficientemente grande en el número de viviendas protegidas por un cuerpo de bomberos, reducirá el grado de protección efectiva que disfruta una casa ante la eventualidad de un incendio.

A estos bienes, cuyo consumo es sólo parcialmente rival, se les denomina *bienes públicos impuros*. Esta categoría de bienes públicos son sencillamente un caso intermedio entre los denominados bienes públicos puros (los que cumplen totalmente con el principio de no rivalidad) y los bienes privados (aquellos cuyo consumo es totalmente rival).

La existencia de bienes públicos impuros pone de manifiesto que: *el carácter de público referido a un bien es más una cuestión de grado (relativa) que una propiedad absoluta.*

Además de clasificar los bienes públicos entre puros e impuros, es bastante frecuente que también se diferencie entre *bienes públicos no excluibles* y *bienes públicos excluibles*. Un bien público es no excluible cuando, técnica o económicamente (por su elevado coste), no se puede impedir que consuma el bien quien no paga por él. Cuando, por el contrario, es posible excluir del consumo del bien a quien no paga ese bien público, es excluible. Un ejemplo de bien público excluible son las autopistas en las que se paga peaje, ya que solamente podrán circular por ellas quienes hagan efectivo el pago correspondiente. Siguiendo el ejemplo del alumbrado público, éste es un bien público no excluible, al no ser posible evitar que alguien que no pague disfrute de la iluminación, manteniendo el servicio para alguien que se encuentre en el mismo momento en el lugar iluminado y que si realice el pago de impuestos para contar con ese servicio público. La característica de un bien público de ser excluible es una cuestión técnica y no una propiedad de los bienes, con el tiempo la clasificación de un bien público como excluible puede variar, como ha ocurrido con la señal de televisión abierta, que en sus orígenes era no excluible, sin embargo con el avance de la tecnología y el surgimiento de televisión por cable o servicios pagados ha cambiado dicha característica.

Es conveniente diferenciar los bienes públicos de los bienes de propiedad pública, en cuanto a que los bienes de propiedad pública son todos aquellos que posee el Estado, en tanto los bienes públicos pueden ser proporcionados por el Estado o por una empresa privada contratada por el Estado. Otra característica de los bienes públicos es su "opcionalidad", existen bienes públicos que es decisión del consumidor su utilización, en tanto que existen bienes públicos no opcionales como la seguridad nacional y ciudadana.

La producción de bienes públicos tiene como razón principal la racionalidad económica del Estado frente a las fallas del mercado. La globalización y la regionalización son procesos que benefician a

muchos agentes económicos y consumidores, pero que también pueden afectar a otros; por otra parte, hay servicios cuya prestación tiene tan elevado costo que no puede ser cubierto por los usuarios y por lo tanto no resulta rentable su prestación por inversionistas privados.

En los procesos de integración hay segmentos de la población que se ven afectados ante la implementación de los acuerdos de liberalización comercial, facilitación del comercio, reducción de los controles estatales y en general por la implementación de algunos acuerdos regionales. La atención de estos potenciales efectos negativos de la integración, así como la solución a problemas que no pueden ser atendidos por los Estados en forma individual debido a que trascienden el ámbito nacional o porque las acciones desarrolladas en forma conjunta con los otros países que forman parte del proceso de integración son más viables y efectivas, tienen como la mejor opción la generación de bienes públicos regionales.

Un ejemplo en Centroamérica de la importancia de generar bienes públicos es que ante la posibilidad de eliminar los controles fronterizos para la implementación de los acuerdos de unión aduanera, se han producido manifestaciones de protesta por parte de personas que viven de alguna actividad productiva desarrollada en áreas vecinas a los puestos fronterizos y en los puestos mismos. Como es el caso de propietarios de alojamientos, servicios de alimentación, estacionamientos, bodegas y trabajadores que colaboran con los transportistas, así como cambistas de monedas y tramitadores, que se ven amenazados por la pérdida de su fuente de ingresos al eliminarse los puestos fronterizos o reducirse los controles migratorios, aduaneros, cuarentenarios, hacendarios y fitozoosanitarios entre los países centroamericanos.

Ante estas situaciones, la acción de los gobiernos de los países centroamericanos a través de la generación de bienes públicos regionales, permitiría a estas personas realizar labores alternativas para su subsistencia, dando respuesta a sus demandas y reduciendo los problemas que se generarían como externalidades negativas del proceso de integración.

En el subsistema de la integración social de Centroamérica existe un campo fértil para el desarrollo de bienes públicos regionales, atendiendo la similitud de los problemas de salud, educación, vivienda, pobreza, empleo y nutrición que enfrentan países como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y en menor medida Costa Rica y Panamá.

La construcción de Bienes Públicos Regionales descansa en 7 pilares:

1. Acción colectiva
2. Gobernabilidad a cargo de los países
3. Orientación por la demanda
4. Enfoque de abajo hacia arriba
5. Innovación Sur – Sur
6. Coordinación entre socios estratégicos
7. Flexibilidad en la solución

La acción colectiva es clave, consiste en que los países trabajen en forma conjunta, participando en todas las etapas del proyecto: identificación de la propuesta, diseño y presentación de la propuesta, definición de compromisos, ejecución e implementación del proyecto, así como su sostenibilidad.

El segundo pilar se refiere a que los países son los dueños del proyecto y con ello son quienes lo administran.

El tercero establece que las propuestas provienen de los gobiernos o son validadas por éstos, ya que son quienes conocen los problemas y eligen la mejor forma de resolverlos.

El cuarto pilar se refiere a que las propuestas surgen del nivel técnico por la mayor facilidad para obtener el consenso, sobre la base de un adecuado análisis del problema y la realidad en la que se desarrollaran los BPR.

En el quinto pilar se enfatiza que las propuestas de BPR se originan en los países, para dar soluciones a sus propios problemas y se ejecutan por los países mismos.

El sexto pilar se refiere a la importancia de contar con la participación de diferentes actores, sector público, sector privado, sociedad civil y cooperantes, con el propósito de alinear intereses políticos, económicos y sociales.

Finalmente, el séptimo pilar es la necesidad de ser flexibles en las soluciones, ajustándolas durante su ejecución a las necesidades de los sectores o países beneficiarios y a las capacidades de los ejecutores.

B. INICIATIVAS PREVIAS DE GENERACIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES EN CENTROAMÉRICA

La integración centroamericana ha tenido un limitado desarrollo de políticas y bienes públicos regionales. En cuanto a políticas públicas regionales, durante el período del proceso dedicado de forma exclusiva a la integración económica (1960 – 1990) conocido como el Mercado Común Centroamericano, se planteó la política centroamericana de industrialización, para lo cual se diseñó el Régimen de Industrias de Integración con un programa de incentivos fiscales. Los resultados obtenidos no cumplieron con las expectativas del Régimen, en particular con el mecanismo de establecimiento de las denominadas industrias de integración en cada uno de los 5 países, atendiendo las ventajas comparativas que cada uno de ellos poseía.

Las otras políticas regionales fueron adoptadas en el ámbito comercial, el libre comercio regional para bienes originarios y la política arancelaria y aduanera común para las importaciones provenientes del resto del mundo. En ambos casos se tienen hasta la fecha avances importantes pero no se ha logrado alcanzar en forma total la meta propuesta. En el caso del libre comercio, no se comercian libremente café en grano y azúcar entre los 5 países; en tanto que existen restricciones bilaterales de la siguiente forma: Costa Rica no otorga libre comercio con los restantes 4 países al café sin tostar; El Salvador no tiene libre comercio con Costa Rica y Honduras para el alcohol etílico; y entre El Salvador y Honduras no hay libre comercio para derivados del petróleo y bebidas alcohólicas destiladas.

En cuanto a la política arancelaria y aduanera vigente, se definieron 4 tramos arancelarios: 0% para bienes de capital y materias primas no producidas en la región; 5% para materias primas producidas en la región; 10% para bienes intermedios producidos en la región; y 15% para bienes de consumo final. El arancel se encuentra armonizado en un 95.7%, de las 6,766 posiciones arancelarias (no incluye las de vehículos) contenidas en el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), se han armonizado 6,476. El restante 4.3% pendiente de armonizar son 290 posiciones arancelarias, 184 de productos agrícolas y 106 de productos industriales.

En materia aduanera se aplica el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su correspondiente Reglamento (RECAUCA), que están vigentes para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua desde agosto de 2008, en tanto que Costa Rica todavía lo somete a revisión de la Asamblea Legislativa.

Otras de las políticas regionales vigentes en Centroamérica son: la Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano, suscrita por los 5 países centroamericanos, Panamá y Belice en julio de 2007; y la Política Agrícola Centroamericana 2008 – 2017, suscrita también por los 5 países centroamericanos, Panamá y Belice en enero de 2007.

Entre las iniciativas y programas de generación de bienes públicos regionales en Centroamérica podemos identificar como relevantes las del Proyecto Mesoamérica, de las cuales las más recientes son la de Salud Mesoamérica 2015 y la de Seguridad Vial. De igual manera puede considerarse como la generación de un bien público regional el trabajo que desarrolla el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica, financiado en su primera fase por la Unión Europea y en su segunda fase por la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la cooperación española. En tanto que de 2004 a 2008 se trabajó de forma importante en la región con este fin, implementado la Iniciativa para la Promoción de Bienes Público Regionales financiada por el BID.

1. Iniciativa Salud Mesoamérica 2015

La Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 tiene como meta cerrar la brecha en cobertura y calidad de salud para el 20% de la población más pobre, principalmente mujeres y niños menores de cinco años. Los principales resultados esperados mediante las acciones que se desarrollarán en el marco de esta iniciativa son:

- Disminuir en un 4% la mortalidad materna en las zonas menos favorecidas de la región de Mesoamérica
- Garantizar por lo menos en un 95% la cobertura y la calidad de la vacunación infantil en las comunidades focalizadas
- Aumentar en un 50% el número de mujeres de escasos recursos cuyo parto es atendido por personal calificado.

La Iniciativa fue lanzada el 14 de junio de 2010 y está a cargo del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica en coordinación con el Proyecto Mesoamérica y el BID. La CEPAL brinda apoyo técnico a la iniciativa. El financiamiento de la iniciativa es a través de una alianza público/privada en la que participan los gobiernos de los países parte del Proyecto Mesoamérica, la Fundación Bill & Melinda Gates; el Instituto Carlos Slim de la Salud y el Gobierno de España, que han aportado US \$142 millones, que se distribuyen de la siguiente forma:

En la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el 5 de diciembre de 2012 en Mérida, Yucatán, los mandatarios instruyeron a los Ministros de Salud a impulsar, durante el 2012, la ejecución de los proyectos nacionales de la Iniciativa en materia de salud materno-infantil, nutrición, vacunación, malaria y dengue.

CUADRO 4
MONTOS DE OPERACIONES DE LA INICIATIVA SALUD MESOAMÉRICA 2015
(MILLONES DE DÓLARES)

| País | Financiamiento primera operación (2012-2013) | Financiamiento para los 5 años | Contraparte nacional para los 5 años |
|------------------|--|--------------------------------|--------------------------------------|
| Guatemala | 7,77 | 27,85 | 13,92 |
| México (Chiapas) | 4,52 | 13,57 | 11,63 |
| Honduras | 6,00 | 15,16 | 10,10 |
| Nicaragua | 4,62 | 11,00 | 5,50 |
| El Salvador | 6,50 | 10,44 | 5,22 |
| Panamá | 2,00 | 4,04 | 3,46 |
| Belice | 0,75 | 1,50 | 1,00 |
| Costa Rica | 2,00 | 3,48 | 2,98 |

Fuente: Iniciativa Salud Mesoamérica 2015

A la fecha los gobiernos de El Salvador, Belice y Nicaragua han suscrito los convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el inicio de las operaciones y la ejecución de los proyectos, como parte de la primera fase de la iniciativa. El Salvador lo hizo el 11 de enero, Belice el 9 de febrero y Nicaragua el 2 de marzo de 2012.

2. Programa Mesoamericano de Seguridad Vial

La otra iniciativa que se desarrolla en el marco del Proyecto Mesoamérica es el Programa Mesoamericano de Seguridad Vial, basada en el documento CE148/10 de la 148ª Sesión del Comité Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud “Plan de Acción de Seguridad Vial” con fecha 1 de abril de 2011; así como el documento A/66/389 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Mejorando la seguridad vial global” con fecha 30 de septiembre de 2011 y la resolución A/64/255 “Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo” con fecha 10 de mayo de 2010, así como en el “Plan Mundial: una Década de Acción Para la Seguridad Vial”², el cual fue formulado por el Grupo de Colaboración de Seguridad Vial de Naciones Unidas.

La necesidad de desarrollar este bien público regional se identifica en lo consignado por el “Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: Es Hora de pasar a la Acción” de OMS (2009) y del “Informe sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas” de OPS (2010), que señalan que, cada año, cerca de 30 mil personas mueren como consecuencia de los percances de tránsito vehicular en Mesoamérica, más de 82 muertes cada día y que cuatro de cada diez de estas personas (44%) son usuarios vulnerables (motociclista, ciclistas y peatones). Esto significa que mueren más personas por accidentes viales en Mesoamérica que por tuberculosis o malaria y que la cifra es similar a las que ocurren a causa del VIH/SIDA. El programa tiene como objetivo: Reducir 50% las muertes y lesiones por accidentes de tránsito en la subregión de Mesoamérica mediante la implementación de actividades coordinadas en cada país en los siguientes diez años.

Para alcanzar el objetivo del programa, se establecen los siguientes lineamientos generales:

- Fortalecimiento de las estructuras institucionales mediante la designación de agencias líderes responsables de la seguridad vial en cada país.
- Fortalecimiento del trabajo intersectorial mediante instrumentos de gestión orientados a resultados.
- Fortalecimiento de la capacidad gerencial de los tomadores de decisiones que lideran las iniciativas de seguridad vial en todos los niveles de actuación.
- Mejora de la calidad de la recopilación de datos en los planos nacional y regional.
- Desarrollo de planes de intervención basados en acciones que cuentan con evidencia científica.
- Seguimiento de los progresos a través de indicadores definidos previamente en los planos nacional y subregional, incluyendo a los sectores público y privado.
- Fortalecimiento de la capacidad operativa y mejoramiento de la imagen de las corporaciones de tránsito en los países.
- Incorporación en los países de la tecnología apropiada para el control de los factores de riesgo típicos de sus sistemas de movilidad y transportes.
- Fomento al intercambio de políticas públicas, buenas prácticas e información para la seguridad vial dentro del Proyecto Mesoamérica.
- Aumento en el nivel de financiamiento mesoamericano para la seguridad vial.
- Continuidad de los programas de educación y formación para el desarrollo y fortalecimiento de la cultura vial.

3. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica

Este programa se encuentra en ejecución en su fase II, que inició el 29 de marzo de 2010 y está previsto para 72 meses, por lo que finalizará en 2016. Son parte del programa los seis países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), en los cuales se trabaja en 7 mancomunidades y 40 municipios fronterizos. Está dotado con un financiamiento total de 20,260,000 Euros, aportados de la siguiente forma: Unión Europea 12,760,000 Euros; AECID 1,000,000 Euros; PNUD 5,000,000 Euros; contribución beneficiarios 1,500,000 Euros.

El objetivo general del programa es contribuir a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones más vulnerables de Centroamérica, fortaleciendo el sistema de integración centroamericana en el marco de un proceso de concertación de políticas sociales y económicas.

El grupo meta del programa es la población rural en situación de inseguridad alimentaria y nutricional más crítica, especialmente los niños y las mujeres de las zonas de gran vulnerabilidad en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El programa prevé 3 resultados sustantivos:

1. Fortalecimiento de las políticas y estrategias regionales, nacionales y locales en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

2. Fortalecimiento de las capacidades profesionales e institucionales para la generación y gestión del conocimiento en SAN
3. Fortalecimiento del desarrollo territorial con énfasis en la SAN

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA) tiene como complemento el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional –PRESISAN-, con el objetivo siguiente: Promover y mejorar las condiciones que permitan la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población más pobre y con altos niveles de vulnerabilidad en la Región Centroamericana, así como brindar apoyo a los países de la Región que permita un proceso adecuado de toma de decisiones, se apoye al logro del Objetivo del Milenio 1, y a otros vinculados con la reducción de la desnutrición.

El PRESISAN inició el 4 de abril de 2010 con una duración de 3 años y un aporte de la Unión Europea de 3,000,000 Euros y una contrapartida de 300,000 Euros de los beneficiarios. El programa incluye a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como a 8 municipalidades de los 4 países.

Tiene también 3 resultados esperados, que son:

1. Fortalecimiento de la capacidad analítica y de seguimiento basada en el uso de sistemas de información especializados en SAN en apoyo a la toma de decisiones de política pública a nivel regional, nacional y local.
2. Mejora y fortalecimiento técnico y tecnológico de los Sistemas de Información en SAN en apoyo al proceso de toma de decisiones a nivel regional, nacional y local.
3. Especialización de recursos humanos en SAN con énfasis en aplicaciones relacionadas a sistemas de información a nivel regional, nacional y local

4. Iniciativa para la promoción de bienes públicos regionales

En el año 2004 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo creó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales, con el propósito de apoyar la cooperación y la integración regional. Los bienes públicos regionales se consideran un mecanismo de cooperación Sur – Sur, visualizando la integración de forma global, es decir integración económica, institucional, funcional y comercial.

La formulación del programa se fundamentó en que: “En América Latina y el Caribe, la globalización hace cada vez más evidente la importancia de la acción colectiva de los países de la región. Los procesos globalizadores, en especial la liberalización comercial, han favorecido una expansión de los mercados, que si bien ha incrementado los beneficios exponencialmente, también ha multiplicado las fallas de mercado asociadas a la misma, reduciendo la eficiencia y el potencial de crecimiento resultante. La noción de que las fuerzas del mercado por sí mismas solucionarían los problemas de asimetría o desbalance no se ha concretado. Esta deficiencia ha promovido la búsqueda de soluciones coordinadas y colaborativas, mediante la acción colectiva y la cooperación, tanto a nivel nacional como internacional.” (Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y El Caribe, BID, 2009).

En el período 2005 – 2008 el BID apoyó el desarrollo de un número importante de bienes públicos regionales en América Latina, en 21 de ellos fueron beneficiarios dos o más países centroamericanos. De estos 21 bienes públicos regionales 5 corresponden al ámbito social: 2 en el 2005; 2 en el 2006; 1 en el 2007; y ninguno en el 2008. Resaltan por su importancia, la Iniciativa Centroamericana para la fortificación de alimentos con ácido fólico y otros micronutrientes, y el Protocolo centroamericano de adquisiciones y control de calidad de medicamentos.

RECUADRO 11

BIENES PÚBLICOS REGIONALES DE ÁMBITO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA DESARROLLADOS CON APOYO DEL BID

| |
|--|
| <p>2005</p> <p>Consolidación de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá); Mejoramiento de las estadísticas para la medición de condiciones de vida (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá);</p> <p>2006</p> <p>Iniciativa Centroamericana para la fortificación de alimentos con ácido fólico y otros micronutrientes (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); Programa regional para el control de la enfermedad de Chagas en América Latina (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua);</p> <p>2007</p> <p>Protocolo centroamericano de adquisiciones y control de calidad de medicamentos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana)</p> |
|--|

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

C. PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS REGIONALES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA

Tomando como referencia algunos de los criterios más relevantes de la experiencia de generación de bienes públicos regionales en Centroamérica, desarrollados por el BID en el período 2005 – 2008, así como criterios del proyecto “Integración Regional e Inversión en Bienes Públicos Regionales. Proyecto de Cooperación Técnica CEPAL/GIZ”, se presentan 6 propuestas de bienes públicos regionales para la integración social en Centroamérica, partiendo de casos nacionales de políticas sociales exitosas y creación de bienes públicos que puedan ser replicados a nivel regional.

Las propuestas de bienes públicos regionales para la integración social de Centroamérica se desarrollan en 2 vertientes: a) Mejora de las condiciones sociales de las poblaciones más vulnerables; b) Inversión en infraestructura social u otro tipo de bienes y servicios públicos regionales en Centroamérica, con un análisis de su viabilidad técnica, institucional y financiera.

Las propuestas tienen como objetivos de desarrollo social: a) impulsar la integración social de Centroamérica; b) reducir las asimetrías entre los países de la región y al interior de ellos; c) fortalecer la institucionalidad, tanto nacional como regional.

La selección de los problemas a ser atendidos mediante los bienes públicos regionales propuestos, se hizo a través de la consulta de documentación de las instituciones nacionales de los países centroamericanos que formulan las políticas y programas de desarrollo social, así como de los Órganos e Instituciones regionales del subsistema de la Integración Social.

1. Política Centroamericana de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano

a) Justificación

Los países centroamericanos enfrentan limitantes al desarrollo por sus deficiencias en materia educativa, deficiencias derivadas tanto de la calidad y cobertura de servicios educativos como de la problemática socioeconómica que enfrentan importantes segmentos de la población. Las precarias condiciones de salud y nutrición, así como las graves limitaciones de acceso a la educación, producto de las condiciones de pobreza y pobreza extrema en que subsisten altos porcentajes de población rural, o habitantes de zonas marginales en las áreas urbanas, sitúan a países como Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, en posiciones muy distantes con respecto de los países de mayor desarrollo, en cuanto a los años de educación promedio y los años esperados de instrucción.

De acuerdo con el nivel de años promedio de escolaridad, los países centroamericanos se puede clasificar como de alto desarrollo, grupo en el que solo está Panamá (9.4 años); desarrollo de nivel medio, con países como Costa Rica (8.3 años), El Salvador (7.5 años) y Honduras (6.5 años); desarrollo de nivel bajo, grupo en el que se encuentran Nicaragua (5.8 años) y Guatemala (4.1 años).

En cuanto a los años esperados de instrucción, los países centroamericanos se clasifican de forma similar a la anterior: Panamá con 13.2 años está en el nivel medio junto a El Salvador (12.1 años), Costa Rica (11.7 años) y Honduras (11.4 años); Nicaragua (10.8 años) y Guatemala (10.6 años) comparten la clasificación de desarrollo bajo en este indicador.

Estas brechas se explican en parte por la restricción presupuestal¹⁵ existente en los Estados, que se evidencia al comparar los recursos destinados a la educación. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano para el año 2011, las últimas cifras disponibles para cada uno de los países analizados indican que Costa Rica tiene un gasto anual en educación que representa el 6.3% de su PIB, en tanto que Guatemala tiene un gasto público anual en educación que representa el 3.2% del PIB, siendo el porcentaje de gasto más bajo entre los países centroamericanos (Nicaragua 3.9%, Panamá 3.8%, Honduras y El Salvador 3.6%).

Esto se compara con Argentina, el país latinoamericano que se sitúa en el mejor promedio de años de escolaridad, que tiene un gasto público anual en educación que representa el 4.9 por ciento del PIB.

Lo anterior muestra que los países centroamericanos requieren de una mayor inversión en educación para iniciar un proceso de cambio en las condiciones de vida de su población más desfavorecida, pero que la atención debe de ser de carácter integral cubriendo aspectos como nutrición y salud, atendiendo de forma prioritaria a los niños en los 6 primeros años de vida, teniendo las siguientes justificaciones: “La implementación de programas de cuidado para el desarrollo infantil temprano ha sido justificada por muy variadas razones, por ejemplo por el cumplimiento de compromisos que, con base en

¹⁵ Esta restricción presupuestal convive con problemas de eficiencia y de demanda.

el enfoque de la Convención de los Derecho del Niño (CDN), se han establecido con relación a la garantía del derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los infantes. Una segunda justificación es el combate a la pobreza y a sus efectos a lo largo de la vida de las personas y entre una generación y otra, que llegan a ser la base de otros problemas que aquejan a la población infantil limitando su desarrollo físico, intelectual y emocional. Con respecto a la pobreza se puede destacar que en América Latina y el Caribe un porcentaje importante de niños en la región vive por debajo de la línea nacional de pobreza y en condiciones deficientes de nutrición, salud, educación y vivienda. De acuerdo con mediciones recientes (CEPAL, 2010), en la región la pobreza afecta más a los niños y niñas que a cualquier otro grupo de edad (CEPAL y UNICEF 2010: 1). Los programas que atienden a la primera infancia pueden tener un importante rol en el combate a la pobreza al constituirse como una herramienta para ofrecer a los niños y niñas un comienzo óptimo y más equitativo en la vida, y reducir los efectos de la pobreza, desigualdad, exclusión y desventajas en las que viven muchos grupos vulnerables.” (CEPAL, 2012)

A nivel nacional los países centroamericanos han implementando programas que atienden aspectos como educación, salud, nutrición y pobreza, orientados a los grupos sociales más vulnerable, así como programas de atención a la población infantil, sin embargo para la primera infancia no se identifican programas con la integralidad que se propone en la política regional.

Por ello, para impulsar programas de cuidado y desarrollo infantil temprano, con una visión regional, se identifica como necesaria la adopción de una política pública regional de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano, que establezca el compromiso de los gobiernos de los países centroamericanos de brindar una atención especializada a niños entre 0 y 6 años, mediante el establecimiento de Centros para el cuidado y desarrollo infantil temprano.

La decisión de los países centroamericanos de contar con una política pública regional y crear centros de cuidado y desarrollo infantil temprano, sería una forma de garantizar los derechos a la salud, educación y desarrollo infantil, así como de promover la igualdad de oportunidades futuras de los niños y niñas al evitar la malnutrición y la mala salud en los primeros años de vida, y sus consecuencias como la inhibición al crecimiento del cerebro, la disminución del potencial físico y cognitivo y las afectaciones a la arquitectura del cerebro al evitar la creación de sinapsis neuronales. (CEPAL, 2012)

A su vez, atender las necesidades de salud y nutrición en la primera infancia puede tener también un efecto positivo en la reducción de la demanda de servicios de salud durante la etapa productiva y en particular al final de la vida productiva, evitando que las personas se vean afectadas por una serie de padecimientos que reducen la calidad y las expectativas de vida.

Además de lo anteriormente expuesto, que justifica desde la perspectiva social la propuesta, se tiene un escenario muy favorable puesto que, en diciembre 2011, los Presidentes de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana aprobaron el Plan regional de Atención Integral a la Primera Infancia que establece las bases para materializar los esfuerzos en materia de implementación de propuestas de política pública enfocadas al Desarrollo Infantil Temprano en la región.

b) Objetivo

En el marco de la integración social de Centroamérica, el objetivo de esta propuesta es impulsar programas regionales de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano, para brindar atención integral a niños entre 0 y 6 años de edad pertenecientes a grupos sociales vulnerables, mediante servicios especializados en salud, nutrición y educación que garanticen su adecuado desarrollo físico, intelectual y emocional.

c) Principios

Los principios que se deben observarse en el diseño, formulación e implementación de la Política Centroamericana de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano, serán los contenidos en el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de Integración Social, así como sus instrumentos complementarios y actos derivados, resaltando los siguientes:

- i) Consenso. Las decisiones para la ejecución de acciones y actividades relacionadas con esta política regional, se adoptarán con el consenso de los 6 países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), y en su caso también de República Dominicana si decide adherirse, debidamente registrado mediante Resoluciones emanadas del Consejo de Integración Social (CIS).
- ii) Complementariedad. Los programas que se ejecuten como parte de esta política regional deberán de apoyar y complementar las acciones que a nivel nacional los países realicen en atención a problemas relacionados con el cuidado y desarrollo infantil tempranos, así como en las áreas de nutrición, salud y educación. Las actividades se desarrollarán con la adecuada coordinación entre las instituciones regionales, unidades ejecutoras de los programas regionales y las instituciones nacionales.
- iii) Legalidad. Las decisiones que se adopten y actividades que se realicen como parte de la política regional, se harán con base al marco jurídico de la integración centroamericana, establecido por el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de Integración Social, así como la plena observancia de las leyes nacionales.
- iv) Gradualidad. Las actividades se realizarán en forma gradual, atendiendo las necesidades y en función de las capacidades de todos y cada uno de los Estados Parte, garantizando que las acciones cumplan con los objetivos propuestos en forma eficiente y eficaz.
- v) Regionalidad. La Política Centroamericana de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano, constituye un Bien Público Regional de apoyo a la Integración Social de Centroamérica, proponiendo acciones de carácter regional cuya ejecución tenga una mayor viabilidad y genere mejores resultados que los que se puedan obtener a nivel nacional, aprovechando el trabajo conjunto y solidario de los países centroamericanos, incluyendo mecanismos de cooperación horizontal que faciliten compartir las experiencias exitosas obtenidas mediante programas nacionales, en aquellos países que muestran un mejor manejo y avances en la solución de problemas relacionados con el cuidado y desarrollo infantil temprano.
- vi) Transparencia. Se implementará un sistema de información sobre los proyectos, programas y actividades que se ejecuten en el marco de la política regional, que facilite su monitoreo y evaluación por parte de los responsables de su administración y dirección, así como de los cooperantes. La Secretaría de Integración Social será responsable de presentar informes periódicos, o cuando los soliciten, al Consejo de Integración Social.

d) Alcances

En cuanto a su alcance institucional, la aprobación y conducción de la Política Centroamericana de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano corresponde al Consejo de Integración Social (CIS), el proceso de diseño y formulación estará coordinado por la Secretaría de Integración Social Centroamericana

(SISCA) con la asistencia técnica de la CEPAL, para su discusión y validación en los foros técnicos regionales del subsistema social de integración, que representan al conjunto de instituciones nacionales responsables de atender los temas sociales en sus respectivos países.

En lo que se refiere al alcance geográfico, el ámbito de aplicación de la política es la región centroamericana, formada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

e) Beneficiarios

Los beneficiarios directos de los proyectos, programas y actividades que se ejecuten derivados de esta política, serán los niños y niñas de los países centroamericanos que viven en condiciones de pobreza extrema y sufren los efectos negativos de la desnutrición y falta de salud, que actualmente enfrentan graves limitaciones para recibir servicios de educación, que serán atendidos de forma integral en los centros que se creen mediante la implementación de la política regional de cuidado y desarrollo infantil temprano. Serán beneficiadas también las instituciones nacionales responsables de prestar servicios públicos sociales, al recibir apoyo para el logro de sus objetivos mediante los programas que se ejecuten a nivel regional. Asimismo, se dará un impulso sustantivo al cumplimiento de la agenda de integración social centroamericana y apoyo a labor de las instituciones regionales que tienen a cargo su implementación.

f) Metodología de trabajo

La viabilidad y conveniencia de adopción de la propuesta de una política regional para el cuidado y desarrollo infantil temprano, debe ser analizada conjuntamente con los representantes de las instituciones nacionales a cargo de los programas de desarrollo social en los países centroamericanos, así como con los representantes y autoridades de las instituciones regionales responsables de la integración social. Si la propuesta cuenta con el aval de los países, se deberán integrar mesas técnicas de trabajo para desarrollar la arquitectura de la política para su adecuada formulación y diseño. La propuesta de política regional formulada y consensuada a nivel técnico, se presentaría para su revisión y aprobación al Consejo de Integración Social. Luego de su aprobación por parte del CIS, éste la tendría que elevar a la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su presentación ante la Reunión de Presidentes del SICA, de forma que cuente con el respaldo político, al más alto nivel, para su ejecución en el conjunto de países centroamericanos.

g) Beneficios

Al estar vigente en la región una política de cuidado y desarrollo infantil temprano, que ordene, organice y oriente las acciones en una dirección común para atender a niños y niñas que constituyen el futuro de Centroamérica e inicie el proceso que lleve a romper el círculo vicioso del escaso desarrollo humano que sufren en la actualidad las poblaciones más vulnerables de la región, producto de la marginación, desigualdad y discriminación, se podría hacer una convocatoria a los cooperantes internacionales y a los sectores privado y académico de los países centroamericanos, para que acompañen y apoyen los programas que se ejecuten a través de una alianza público – privada que proporcione asistencia técnica y financiera para el éxito de esta política.

2. Acuerdo Centroamericano para la Creación o Adecuación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano con Estándares Mínimos Regionales

a) Justificación

Un acuerdo centroamericano para la creación o adecuación de centros de cuidado y desarrollo infantil temprano bajo estándares comunes, constituiría un bien público regional encaminado a cumplir con el objetivo de la política centroamericana de desarrollo y cuidado infantil temprano y un aporte al proceso de reducción de las brechas de desarrollo social entre los países centroamericanos.

Esto se daría en un contexto en que la implementación de programas de atención a la primera infancia en la región centroamericana es un proceso en marcha, y donde los gobiernos nacionales de los países ya han implementado iniciativas, principalmente de pequeña escala, para apoyar el desarrollo de la primera infancia, que han sido planteadas bajo diversos enfoques, considerando varios de los componentes de un programa integral sin llegar a serlo.

El contexto también refleja que, a pesar de los esfuerzos que se realizan a nivel nacional y regional para reducir la pobreza y pobreza extrema, los indicadores de los países centroamericanos muestran una problemática severa. Los países con los mayores índices de pobreza y pobreza extrema son Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, también evidencian debilidad en cuanto a escolaridad, salud y nutrición. En algunos países los indicadores son realmente dramáticos, como el caso de la desnutrición infantil crónica y los años promedio de instrucción en Guatemala (49% y 4.1 años respectivamente); el 60% de pobreza y 39% de pobreza extrema en Honduras; el 51% de pobreza y 15% de pobreza extrema en Guatemala; el 42% de pobreza y 14% de pobreza extrema en Nicaragua y el 36% de pobreza y 11% de pobreza extrema en El Salvador, de acuerdo a información de fuentes oficiales de cada país. Esta comparación acentúa las diferencias si se toma en cuenta que en cifras absolutas el 51% de pobreza en Guatemala afecta a 7.5 millones de personas, que es un número mayor a la población total de Honduras o a la población de Nicaragua o a la población de El Salvador; y equivalente a la suma de las poblaciones de Costa Rica y Panamá.

En materia de salud, en el 2010 la mortalidad de menores de 5 años por cada mil nacidos vivos fue de 32 en Guatemala, 27 en Nicaragua, 24 en Honduras, 20 en Panamá, 15 en El Salvador y 10 en Costa Rica (Anuario Estadístico de CEPAL, 2011). Esta situación se asocia a la posibilidad de acceso a los servicios de salud y la calidad de los mismos, como puede observarse al comparar el número de médicos por habitantes entre Guatemala y Costa Rica. En el caso de Guatemala hay 1 médico por cada 4000 habitantes, en tanto que en Costa Rica hay un médico por cada 530 habitantes.

En este escenario, el acuerdo extendería la cobertura de los beneficios de los programas destinados la población menor a 6 años y a sus madres, por medio de cuidadores, guarderías, preescolares, centros de salud y centros comunitarios, con metas comunes de: a) fortalecimiento del desarrollo infantil temprano en la vida, incluyendo el desarrollo socioemocional y cognitivo, crecimiento físico, y bienestar; b) complemento de los cuidados prenatales de la madre, ofertando servicios que fortalezcan la probabilidad de dar a luz un bebé saludable; y c) incremento en la educación a los padres y/o cuidadores sobre mejores prácticas de crianza, salud e higiene, buscando brindarles la oportunidad de participar en el mercado laboral. (CEPAL, 2012).

La propuesta de creación de centros de cuidado y desarrollo infantil temprano, como un bien público regional, es un primer paso para atender conjunta y solidariamente las carencias sociales que presentan los países centroamericanos, pero lo más importante, con una visión integral en cuanto a la

problemática de salud, nutrición y educación, involucrando al conjunto familiar para que tanto los niños como sus padres sean parte de una solución al círculo vicioso de la pobreza. Círculo que de forma muy clara explica Fernanda Patzán, estudiante de nutrición y colaboradora voluntaria de la iniciativa “Tengo algo que dar” desarrollándose en Guatemala, cuando dice: “Si un niño es pobre no puede alimentarse bien, es desnutrido, tampoco puede estudiar porque su cerebro no se desarrolla bien, entonces trabaja como jornalero ganando menos de lo mínimo, sigue pobre, se casa, tiene un hijo, este niño será igual de pobre, desnutrido y sin posibilidades de estudiar” (Prensa Libre, 3 de junio de 2012, pág. 3).

b) Objetivo

Acordar, en el marco de la política centroamericana de cuidado y desarrollo infantil temprano, la creación o modificación centros para la atención integral de niños entre 0 y 6 años pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables, con base a lineamientos, normas y estándares consensuados por las autoridades en materia de desarrollo social de los 6 países, aplicando criterios comunes en cuanto a localización, infraestructura, dotación de servicios, capacitación, perfiles y mecanismos de selección de personal, determinación de grupos meta, metodología de trabajo, monitoreo y evaluación, financiamiento y responsables de su ejecución y gobernanza.

c) Componentes

El acuerdo debiera poner especial atención a los estándares en distintos rubros, como el de infraestructura, el de servicios otorgados, el de recursos técnicos y humanos y el de coordinación en la toma de decisiones y en la implementación integral.

i) Infraestructura.

Previo a la habilitación o construcción de estos centros, se deberá realizar un análisis comparado en cuanto a la legislación vigente en los países en materia de construcción y diseño de centros educativos, para evitar problemas de orden legal que obstaculicen su construcción e implementación. De igual manera se requiere desarrollar el marco jurídico para su funcionamiento.

Tomando en cuenta las diferencias existentes entre los países, los estándares de localización de los centros deberán tener como criterios principales: la seguridad, comodidad y pertinencia.

- *Seguridad:* los centros deberán construirse fuera de zonas de riesgo a desastres naturales como: inundaciones, deslizamientos de tierra, deslaves y movimientos sísmicos. En su diseño y construcción se observarán procedimientos, normas y códigos de construcción que garanticen el uso de materiales de primera calidad y la resistencia a sismos y huracanes.
- *Comodidad:* se garantizará la dotación de servicios básicos de calidad como agua potable, energía eléctrica, servicios sanitarios, telecomunicaciones, accesos peatonales y vehiculares. Los ambientes de atención a los infantes deberán de estar diseñados con criterios pedagógicos modernos en cuanto a: color y decoración, iluminación natural y artificial, calidad del aire, control de la temperatura y ruidos, funcionalidad y flexibilidad. Los centros contarán con al menos dos ambientes para la atención a los infantes, uno para niños de 0 a 2 años y el otro para niños de 3 a 6 años, el espacio estará previsto para atender a un número no mayor de 15 niños en cada ambiente. Asimismo, tendrán área para atención médica con botiquín y medicamentos, área de administración y área de

servicios (cocina, lavandería y bodega). El centro deberá de contar con una adecuada dotación de mobiliario y equipo que permita desarrollar sus labores de la mejor forma posible.

- *Pertinencia:* será determinante que para seleccionar los lugares de localización de los centros, se determine que exista una población de niños de 0 a 6 años que necesite recibir atención en educación, salud y nutrición a través del centro y que previamente se ha determinado que la comunidad entiende los propósitos y beneficios del establecimiento del centro de atención y que participará y colaborará en su funcionamiento, para evitar conflictos sociales por razones culturales o étnicas.

ii) Servicios

La atención a niños durante los primeros 6 años de vida está orientada a desarrollar sus capacidades intelectuales, físicas, emocionales y sociales, de manera que se incorporen al sistema educativo formal preparados para ser estudiantes exitosos. El inicio de este proceso es previo al nacimiento del niño, ya que por el carácter integral de atención que los centros ofrecen involucra al núcleo familiar brindando asesoría y orientación en la observancia de la higiene, nutrición y mejor ambiente para la salud física y mental de la madre desde el período prenatal, así como en los cuidados y atenciones que deba de recibir el niño en casa, para que, conjuntamente familia y centros de atención, le proporcionen ambientes adecuados y estimulantes para su mejor desarrollo.

Los servicios que se debiera estandarizar en la oferta de los centros de cuidado y desarrollo infantil temprano deben considerar varias poblaciones beneficiarias con distintos componentes:

- *Para las madres:* asesoría y orientación a las madres durante el embarazo en cuanto a salubridad, higiene, alimentación, controles médicos prenatales, atención del parto, importancia de la lactancia materna y cuidados del niño.
- *Para los niños y niñas de 0 a 2 años:* nutrición, inmunización, control del crecimiento, detección de problemas del desarrollo y/o discapacidades, estimulación temprana, valoraciones cognitivas y socioemocionales.
- *Para los niños y niñas de 3 a 6 años:* atención a la salud y nutrición, estimulación, aspectos socioafectivos y atención educativa; apoyo y atención a la transición de los infantes a la escuela primaria.
- *Para las familias:* formación de capacidades de los padres y las familias para acompañar el proceso de desarrollo de sus hijos, mejorando las relaciones intrafamiliares.

iii) Recursos técnicos y profesionales.

Los centros requieren de un personal altamente calificado para la prestación de los servicios descritos anteriormente, que garanticen su buen funcionamiento y la obtención de los resultados previstos con su creación. Los recursos técnicos serán de carácter permanente. El personal profesional será un apoyo externo de especialistas que laboren en el sector público o en las universidades nacionales o privadas que colaboren con el programa de creación de centros, así como profesionales especializados financiados con recursos aportados por empresas privadas o la cooperación internacional. Se proponen las siguientes calificaciones de técnicos y profesionales en un contexto de estandarización:

- *Técnicos permanentes:* maestros de educación preprimaria que certifiquen haber aprobado el curso virtual de capacitación para laborar en cuidado y desarrollo infantil temprano.
- *Profesionales de apoyo:* médicos con especialización en pediatría, oftalmología, otorrinolaringología, nutrición, salubridad, inmunología, ginecología y obstetricia; pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales y otros profesionales de las ciencias sociales.

Adicionalmente a los aspectos antes mencionados, sería conveniente que se consensuaran elementos como las metas comunes, las estrategias de coordinación, monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en cuanto a las metas a consensuar metas para la región, que se podrían alcanzar con la creación de estos centros, se podrían considerar las siguientes:

- Reducir la tasa de mortalidad infantil a menos de 4 por cada mil nacidos vivos,
- Situar la proporción de niños y niñas con bajo peso al nacer por debajo del 6%
- Alcanzar una inmunización del 95% contra sarampión, polio y DPT3.

En cuanto a las estrategias de monitoreo, el programa de creación de centros de cuidado y desarrollo infantil temprano debiera incluir un sistema con información detallada de los niños y niñas que son atendidos en los centros a nivel regional y con un desagregado de capítulos nacionales. Este también debe contener una sección para el monitoreo de los niños y niñas egresadas, con información sobre su rendimiento al incorporarse al sistema educativo nacional, que facilitará la comparación con el rendimiento de niños y niñas que no fueron atendidos en los centros, así como con información sobre su evolución en mediciones antropométricas como peso y talla.

El propósito de la evaluación es hacer los cambios requeridos para mejorar la eficiencia de los centros y garantizar que se mantiene la calidad en la prestación de los servicios. El monitoreo de los egresados determinará el impacto positivo que generen los centros en los indicadores de salud, nutrición y educación a nivel nacional y regional.

d) Metodología de trabajo

La toma de decisiones corresponde al Consejo de Integración Social (CIS), que adoptará los acuerdos centroamericanos mediante resoluciones emanadas de sus reuniones ordinarias o extraordinarias. Para la elaboración y discusión de las propuestas de acuerdos regionales, así como su aprobación a nivel técnico, se propone formar un Grupo Técnico de Trabajo con la participación de 2 delegados por país, correspondiendo la coordinación al país que ejerza la presidencia pro-témpore del SICA.

La asistencia técnico/administrativa sería proporcionada por las instituciones regionales del subsistema de integración social, coordinadas por la Secretaría de Integración Social (SISCA), que contará con la asistencia externa de la CEPAL.

Cabe señalar que el acuerdo regional para la creación de centros de cuidado y desarrollo infantil temprano podrá formar parte del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PRAIPI), aprobado en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en diciembre de 2011.

3. Curso virtual de capacitación para docentes de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano

a) Justificación

Uno de los factores clave para el éxito de la creación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano es el personal docente que atenderá a los niños y niñas en cada Centro. La UNICEF recomienda que al menos el 50% del personal que trabaje en los centros de atención haya cursado 3 años de educación superior y posea un título de estudios sobre la primera infancia, lo que para países como los centroamericanos es difícil de cumplir.

En Centroamérica existe un buen número de especialistas en atención infantil que laboran o han laborado en los diferentes programas sociales que se ejecutan o han ejecutado a nivel nacional y algunos otros a nivel regional, sin embargo su experiencia es focalizada en una de las áreas que atenderán los centros, como nutrición, salud, estimulación temprana, educación, desarrollo físico, etc., pero no se tiene personal con los conocimientos necesarios para la atención integral de niñas y niños de la primera edad, como el que se requiere para trabajar en este tipo de centros.

Para contribuir a solucionar el problema de la falta de personal calificado para laborar en los centros, se puede crear un servicio público regional a través de la realización de un curso virtual de capacitación que deberá de ser obligatorio para los aspirantes a trabajar en los centros, tanto en el área administrativa como técnica. El curso estará diseñado para proporcionar información general sobre los centros de cuidado y desarrollo infantil temprano, propósitos, objetivos, organización, administración, funcionamiento, así como sobre el conocimiento requerido para atender las diferentes áreas de trabajo, nutrición, salud, estimulación temprana, asesoría familiar, etc.

Los aspirantes a ocupar las plazas de docentes especializados en cuidado y desarrollo infantil temprano, que atenderán a los niños y niñas en los centros, deberán poseer el título de maestros o maestras en educación preprimaria, lo que significa que cuentan con una base de formación docente para trabajar con niños y niñas en edad preescolar, y que, mediante el curso recibirán la capacitación requerida para ser certificados como docentes especializados en cuidado y desarrollo infantil temprano.

El curso sería virtual y estaría disponible en el sitio web de la CEPAL y en el de la SISCA, así como en el de otras instituciones regionales del subsistema de integración social del SICA o instituciones nacionales del área social, en las que se acuerde por parte de los países centroamericanos. Se consideraría a este curso un Servicio Público Regional en la medida en que fuera accesible a todos los interesados en el mismo.

b) Propósitos

Se propone que el curso de capacitación virtual tenga 2 propósitos: 1) Preparar docentes especializados para laborar en los centros de cuidado y desarrollo infantil temprano; 2) Garantizar que los centros serán atendidos por docentes calificados que prestarán servicios de calidad, al constituir un requisito obligatorio para optar a las plazas de docentes especializados en cuidado y desarrollo infantil temprano.

c) Modalidad, duración y desarrollo del curso

La propuesta es que el curso de capacitación en cuidado y desarrollo infantil temprano se realice en forma virtual en 2 fases, la primera consistirá en 8 módulos de 3 horas de duración cada uno, en los que se capacitará sobre los centros y sobre cuidado y desarrollo infantil temprano; la segunda fase será de profundización, con una duración de 20 horas en la que se harán trabajos de investigación documental y de campo sobre al menos 2 de los 8 temas de la primera fase. Cada módulo de la primera fase tendrá un componente de evaluación que al completarlo de forma satisfactoria permitirá avanzar al siguiente módulo. La evaluación de la segunda fase consistirá en un informe de investigación que deberá de preparar cada participante con base a la guía de investigación que elaborarán la CEPAL y la SISCA, quienes también revisarán y calificarán los informes, para que, luego de su aprobación, emitan el correspondiente certificado.

- i) Diseño y contenido del curso. El diseño y definición del contenido de cada uno de los módulos del curso de capacitación en cuidado y desarrollo infantil temprano, estará a cargo de la CEPAL y la SISCA, con el apoyo de las instituciones nacionales y regionales que laboran en el área social de los países centroamericanos, así como con el apoyo de UNICEF.

De forma indicativa se presenta la propuesta de contenido de cada uno de los 10 módulos del curso.

- ***Módulo 1***

La realidad socio-económica de los países centroamericanos. Magnitud e importancia de los problemas de pobreza, desnutrición infantil, rezago en educación, déficit de atención en salud, mortalidad infantil, mortalidad materno-infantil.

- ***Módulo 2***

Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano. La importancia de los 6 primeros años de vida para el desarrollo físico, emocional y cognitivo.

- ***Módulo 3***

Requerimientos mínimos para la creación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano. Infraestructura y gestión, recursos técnicos y profesionales, servicios de salud, educación, nutrición y orientación.

- ***Módulo 4***

Programas de cuidado y desarrollo infantil para niños de 0 a 2 años y sus familias.

- ***Módulo 5***

Programas de cuidado y desarrollo infantil para niños de 3 a 6 años y sus familias.

- ***Módulo 6***

Impacto social de los programas de cuidado y desarrollo infantil temprano. Programas exitosos de atención infantil temprana en países fuera de Centroamérica. Atención a la primera infancia en Centroamérica.

- ***Módulo 7***

Control, evaluación y monitoreo de los niños y niñas que reciben atención en los centros. Medición de resultados.

- **Módulo 8**

La generación de bienes y servicios públicos regionales a través de la integración social de Centroamérica, una herramienta poderosa para el desarrollo social.

d) Formulación, financiamiento y validación

En el marco del acuerdo de cooperación entre la CEPAL y la SISCA, ambas instituciones harán aportes de asistencia técnica para el desarrollo e implementación del curso de capacitación, así como la gestión del financiamiento. La propuesta del curso será presentada para su conocimiento y discusión en un taller regional, en el que participarán representantes de las entidades nacionales que coordinan los gabinetes de desarrollo social en los países centroamericanos, así como de las instituciones regionales del subsistema de la integración social del SICA, quienes harán las consideraciones necesarias para que se apruebe la realización del curso como un servicio público regional para la integración social de Centroamérica.

4. Acuerdo regional para la creación del Mercado Centroamericano de Trabajo

a) Antecedentes generales

En la década de 1960 se denominó al proceso de integración económica centroamericana Mercado Común por ser esta la meta que se esperaba alcanzar luego de transitar por la zona de libre comercio y la unión aduanera, sin embargo esta etapa de la integración económica es todavía una meta lejana para los países centroamericanos. En la actualidad el proceso no termina de perfeccionar la zona de libre comercio, aunque ha desarrollado acciones que lo acercan a la unión aduanera.

La importancia de avanzar hacia un mercado común radica en que en esta etapa, de acuerdo a la teoría clásica de la integración económica, se da libre movilidad a los factores productivos, capital y trabajo, con lo cual se estaría avanzando hacia la construcción de un mercado laboral regional, en el que los trabajadores, indistintamente de su nacionalidad, podrían trabajar en cualquiera de los países que forman parte del acuerdo de integración, recibiendo el beneficio del trato nacional.

La libre movilidad del factor trabajo requiere realizar cambios a las leyes nacionales en materia migratoria y laboral; en tanto que para construir un mercado regional de trabajo es condición necesaria aunque no suficiente, el reconocimiento mutuo de calificaciones profesionales (incluyendo un sistema común de certificación de competencias) así como la homologación de prestaciones y derechos laborales, extendiendo a nivel regional la adquisición y preservación de los programas de pensión, retiro o jubilación, así como la seguridad social.

Los temas anteriores no han sido considerados prioritarios en la agenda de la integración centroamericana, incluso han enfrentado fuerte resistencia o desinterés cuando han sido propuestos. Lo más avanzado que se ha planteado para la integración económica es la unión aduanera, favoreciendo la liberalización comercial, de servicios y el movimiento de capitales, pero todavía con dificultades para reconocer la libre movilidad de personas. La libre movilidad de personas en la unión aduanera tiene como propósito facilitar la prestación de servicios como el transporte, los viajes de negocios, y el turismo, sin que signifique la libre permanencia y por lo tanto la realización de actividades laborales.

Para que un nacional de un país centroamericano pueda trabajar en otro país centroamericano, tiene que tramitar su condición de residente, lo que implica realizar un proceso largo y oneroso, similar al

que tiene que hacer un extranjero procedente de fuera de la región para obtener el permiso de residencia y de trabajo.

A pesar de estas limitaciones, cada vez es mayor el número de centroamericanos que se desplazan hacia un país vecino para trabajar, particularmente entre países que tienen cercanía geográfica y existen facilidades de traslado, como sucede entre Guatemala y El Salvador, Honduras, Nicaragua y El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Los movimientos de trabajadores no calificados tienen como principales atractivos una mayor oferta de empleo y mejor remuneración; en tanto que para trabajadores calificados es más frecuente que el traslado esté asociado a ofertas laborales más atractivas o la operación de empresas de su país de nacimiento en los otros países centroamericanos.

Los movimientos migratorios también se han incrementado por los vínculos familiares entre nacionales de dos o más países. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, en el 2010 los países con mayor número de migrantes centroamericanos fueron: Costa Rica, con aproximadamente 500,000 migrantes y Panamá con 120,000. El resto de países han recibido un número bastante menor de centroamericanos, tal el caso de Guatemala con 60,000; El Salvador 40,000; Nicaragua 40,000 y Honduras 20,000.

Desarrollar un bien público regional que promueva y facilite el establecimiento de un mercado laboral centroamericano tiene un componente social y un componente que trasciende lo social a lo migratorio y en ambos casos es necesario hacer una identificación de los aspectos legales y regulatorios que requieren ser tomados en cuenta para su armonización al adoptar un acuerdo regional. El tema migratorio puede ser considerado, incluso, en el ámbito de la nacionalidad.

Para tener claridad en la propuesta se requiere un análisis de las legislaciones nacionales en cuanto al contenido de las Constituciones de cada país y la apertura o limitación para tener derecho a adquirir la nacionalidad cuando se es nacional de otro país centroamericano. También es importante determinar las similitudes o diferencias del tratamiento que las constituciones dan al tema de la seguridad social. A continuación algunos de los elementos de dicho análisis.

b) Antecedentes en materia de nacionalidad

En Guatemala la Constitución Política de la República de Guatemala tiene un artículo específico referido a la adopción de la nacionalidad guatemalteca por un nacional de otro país centroamericano:

- Artículo 145.- Nacionalidad de centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiesta ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En ese caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos.

De forma similar la Constitución Política de El Salvador establece que.

- Artículo 90.- Son salvadoreños por nacimiento:

1º Los nacidos en el territorio de El Salvador;

2º Los hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero;

3° Los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia de su nacionalidad de origen.

La Constitución Política de Honduras es sumamente más flexible para el otorgamiento de la nacionalidad a los centroamericanos, condicionándolo únicamente a ser residentes por un año:

- Artículo 24.- Son hondureños por naturalización:

1. Los centroamericanos por nacimiento que tengan un año de residencia en el país;

Sin embargo, en cuanto a las limitaciones para el desempeño de actividades laborales a extranjeros si aplica otras regulaciones, como son:

- Artículo 34.- Los extranjeros solamente podrán, dentro de los límites que establezca la Ley, desempeñar empleos en la enseñanza de las ciencias y de las artes y prestar al Estado servicios técnicos o de asesoramiento, cuando no haya hondureños que puedan desempeñar dichos empleos o prestar tales servicios.
- Artículo 35.- La inmigración estará condicionada a los intereses sociales, políticos, económicos y demográficos del país. La Ley establecerá los requisitos, cuotas y condiciones para el ingreso de los inmigrantes al país, así como las prohibiciones, limitaciones y sanciones a que estarán sujetos los extranjeros.

En el caso de Nicaragua, su Constitución Política, de forma semejante a la de Honduras, también facilita adoptar la nacionalidad nicaragüense a los centroamericanos que residan en Nicaragua.

- Artículo. 17 Los centroamericanos de origen tienen derecho de optar a la nacionalidad nicaragüense, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad y pueden solicitarla ante autoridad competente cuando residan en Nicaragua.

Costa Rica en su constitución también hace una consideración especial para los centroamericanos que deseen naturalizarse como costarricenses.

- Artículo 14.- Son costarricenses por naturalización:

- Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores;

- Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses.

Panamá, en cuanto a norma constitucional relacionada con la nacionalización, no tiene ninguna consideración específica para los centroamericanos, lo refiere para los nacionales de cualquier país latinoamericano y en condiciones de reciprocidad.

- Artículo 10. Pueden solicitar la nacionalidad panameña por naturalización:

- Los extranjeros con cinco años consecutivos de residencia en el territorio de la República si, después de haber alcanzado su mayoría de edad, declaran su voluntad de naturalizarse, renuncian expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan y comprueban que poseen el idioma español y conocimientos básicos de geografía, historia y organización política panameñas.

- Los nacionales, por nacimiento, de España o de un Estado Latinoamericano, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para naturalizarse.

La Constitución panameña también contiene un artículo con relación a la regulación de la inmigración.

- Artículo 14. La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.

Existen aspectos relacionados con la nacionalización en las constituciones de los países centroamericanos que llaman la atención, como el caso de Guatemala y El Salvador que hacen referencia a la Federación Centroamericana, con lo cual las facilidades para nacionalizarse solamente se otorgan a los nacionales de los cinco países que formaron parte de la Federación (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

En los seis países es requisito para solicitar la nacionalidad ser residente, algunos establecen el tiempo mínimo de residencia en tanto que otros no lo mencionan. Al ver los artículos relacionados a este tema, parece ser que los países más abiertos a facilitar la nacionalización a otros centroamericanos son Honduras y Nicaragua, en tanto que los cinco países, a diferencia de Panamá, permiten la doble nacionalidad.

c) Antecedentes en materia de prestaciones sociales

Las Constituciones Políticas contienen capítulos sobre el tema de la seguridad social para los trabajadores del sector público y privado, enfatizando la obligación del Estado de garantizar y velar porque exista la adecuada cobertura y prestación de los servicios asociados a la seguridad social.

En Guatemala la Constitución establece en materia de seguridad social lo siguiente:

- Artículo 100.- Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 (Universidades) de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada. El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del

Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del instituto.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, producen los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social.

En el caso de El Salvador el tema de la seguridad social está desarrollado en la Constitución de la siguiente forma:

- Artículo 50.- La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma.

Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social.

La Constitución de Honduras en el artículo que desarrolla el tema de la seguridad social determina que:

- Artículo 142.- Toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.

Los servicios de Seguridad Social serán prestados y administrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social que cubrirá los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir.

El Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social que funcionarán unificadas en un sistema unitario estatal con la aportación de todos los interesados y el mismo Estado.

En materia de seguridad social la Constitución en Nicaragua establece:

- Artículo 61: El Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social para su protección integral frente a las contingencias sociales de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la ley.

El artículo de la Constitución que norma la seguridad social en Costa Rica es el siguiente:

- Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

En Panamá la regulación constitucional de la seguridad social está contenida en los siguientes artículos:

- Artículo 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.
- El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.
- Artículo 114. El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. La Ley reglamentará esta materia.

Al observar la forma en que el tema de la seguridad social es tratado en las constituciones puede notarse que hay algunas en las que se desarrolla más la normativa, como el caso de Guatemala y Panamá, en tanto que la constitución de Nicaragua solamente señala la obligación del Estado de garantizar la seguridad social en la forma que la ley específica lo determina. Las diferencias más importantes en cuanto a los sistemas de seguridad social entre los países centroamericanos, se pueden precisar al comparar los servicios que se ofrecen en materia de salud, así como los beneficios que reciben los trabajadores de los sistemas de previsión social. Determinante también para proponer un acuerdo regional de creación de un mercado laboral es comparar las obligaciones del Estado, de los empleadores y de los trabajadores para el financiamiento del sistema de seguridad social.

d) Justificación

Un acuerdo centroamericano para crear un mercado de trabajo regional, permitiría armonizar aspectos migratorios, laborales y sociales, de forma que los centroamericanos puedan trabajar en cualquiera de los países, independientemente de su nacionalidad, disfrutando de beneficios comparables en materia de seguridad social y con cobertura regional.

Actualmente para que un centroamericano pueda trabajar en un país diferente al de su nacionalidad, debe obtener la residencia, cumpliendo con los requisitos exigidos por las autoridades migratorias, generalmente mediante un proceso que implica cumplir múltiples requisitos y realizar

numerosos trámites. Con el propósito de mostrar los requisitos y diferentes trámites que se deben de efectuar para obtener un permiso de residencia temporal o permanente, mediante el cual se pueda trabajar, se hizo una investigación en Guatemala que incluyó visitas a la Dirección General de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, Registro Nacional de Personas y Ministerio de Trabajo (Ver Anexo 2). En el resto de países centroamericanos el proceso para obtener la residencia y permiso de trabajo es similar.

e) Objetivo

Constituir en la totalidad del territorio centroamericano un mercado único de trabajo, en el que los nacionales de los países puedan laborar recibiendo trato nacional, independientemente de su nacionalidad, disfrutando de beneficios y prestaciones laborales mediante programas regionales de seguridad social.

f) Metodología de trabajo

Para lograr implementar la propuesta se requiere disponer de cierta información que posteriormente permita tomar acción. En cuanto a los requerimientos de información se propone:

- Hacer un análisis comparado de las leyes vigentes en los países en materia de nacionalidad, migración, seguridad social y trabajo, con el propósito de identificar las similitudes y diferencias, que faciliten o requieran su homologación o armonización, para lograr el objetivo de crear un mercado centroamericano de trabajo.
- Preparar un análisis comparativo de los mercados laborales en los países, sobre aspectos como distribución del empleo por sector productivo; promedios salariales; porcentaje de ocupados, de trabajadores afiliados a la seguridad social, porcentajes de empleo formal e informal, distribución del empleo por nivel de calificación y datos de los desocupados que tiene derecho a recibir prestaciones de desempleo.
- Preparar información de los flujos migratorios entre los países centroamericanos con fines laborales temporales y permanentes.
- Comparar información sobre los programas de seguridad social vigentes en los países, en cuanto a contribuciones, servicios, prestaciones y modalidades.
- Identificación de los requisitos y procedimientos establecidos por los Ministerios de Trabajo y las Direcciones de Migración de los países para incorporarse a los mercados nacionales de trabajo.

Acciones:

- Presentar la propuesta de creación del Mercado Centroamericano de Trabajo como un bien público regional, en un taller de trabajo en el que participen representantes de los Ministerios de Desarrollo de los países y de las instituciones regionales de integración social, coordinado por la SISCA y la CEPAL.
- Proponer la creación de un grupo técnico de trabajo integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo, Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerios de Trabajo, Direcciones de Migración,

Institutos de Seguridad Social e instituciones regionales, para la discusión de la propuesta y preparación de la información antes mencionada.

- Preparar y elevar a la consideración del CIS y de una Reunión Intersectorial de Ministros de Desarrollo, Relaciones Exteriores y Trabajo la propuesta validada y consensuada a nivel técnico.
- Gestionar financiamiento para preparar la información requerida y la elaboración de la propuesta que deba de ser presentada a nivel ministerial. La asistencia técnica será proporcionada por la CEPAL y la SISCA.

Consideraciones:

- Si la propuesta se presenta como parte del proceso de integración económica centroamericana, es decir como un avance hacia la etapa de mercado común, consistente en la libre movilidad del factor productivo trabajo, en el proceso de formulación se deberá de incluir la participación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y convocar al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) a la reunión intersectorial de Ministros, así como a sus representantes en el grupo técnico de trabajo.
- Construir un mercado centroamericano de trabajo, en el que se otorgue a los nacionales de los países trato nacional, puede hacerse a través de un acuerdo regional muy ambicioso que consista en el reconocimiento de una identidad centroamericana y por lo tanto elimine, en los países, la consideración de los centroamericanos como extranjeros. En caso de no existir la posibilidad de generar la decisión política para suscribir un acuerdo amplio, se tendría que plantear una segunda opción, que sería un acuerdo limitado a otorgar un tratamiento preferencial a los nacionales de los países centroamericanos para que, únicamente con fines laborales, se les otorgue el trato nacional.

5. Acuerdo Centroamericano de Formación Profesional e Inserción Laboral

a) Justificación y Antecedentes

Un aspecto importante para el desarrollo del Mercado Centroamericano de trabajo es el reconocimiento mutuo de las certificaciones de competencias laborales, con base a la homologación de las normas técnicas y desarrollos curriculares establecidos en un acuerdo centroamericano de formación profesional e inserción laboral, para permitir la libre movilidad de los trabajadores y facilitarles la obtención de empleos en cualquiera de los países centroamericanos. Este acuerdo también beneficiará a los empleadores ampliando las posibilidades de contratar trabajadores calificados y respaldados por certificaciones de capacitación para el trabajo, reconocidas a nivel regional, requisito exigible para otorgarle trato nacional al trasladarse a trabajar a otro país centroamericano, diferente al de su nacionalidad.

En Centroamérica ha aumentado la demanda de trabajadores calificados como: mecánicos automotrices, mecánicos industriales, electricistas, técnicos en equipos electrónicos y de cómputo, refrigeración y aire acondicionado, telecomunicaciones, dibujo de construcción, entre otros. Los cambios experimentados en el mercado de trabajo regional han representado también mayores requerimientos a los trabajadores en términos de adaptación y anticipación a los cambios del entorno y situaciones imprevistas, en el que dichos trabajadores deberían de adoptar una dinámica de aprendizaje constante, ejecutar trabajos más complejos e intervenir en funciones de gestión y en procesos de calidad. De esta manera, las operaciones asignadas a un puesto fijo se volvieron obsoletas, y el enfoque se centró en los atributos

específico para el trabajo sigue siendo medular, éste debe ir acompañado de otras competencias (Obando y Rojas, 2007). Éstas, a grandes rasgos, se pueden desagregar en competencias básicas y competencias transversales (Vargas, 2004, p. 12). Las primeras incluyen habilidades básicas (lectura, redacción, expresión y matemáticas), aptitudes analíticas (pensamiento creativo, toma de decisiones, procesamiento de información y solución de problemas) y cualidades personales (responsabilidad, integridad y honestidad), mientras las segundas incorporan la gestión de recursos (tiempo, dinero y materiales), relaciones interpersonales (trabajo en equipo y liderazgo), comprensión sistémica o comprensión de interrelaciones complejas y dominio tecnológico (aplicar tecnologías y dar mantenimiento) (Secretary's Comisión on Achieving Necessary Skills (SCANS, 1991), citado en Vargas, op. cit.).

La globalización de la economía y la innovación tecnológica para la administración de las comunicaciones y telecomunicaciones, constituyen grandes desafíos para las organizaciones de un país, puesto que se establecen estándares mundiales que generan cambios estructurales en la economía, en los procesos, en consecuencia en las personas de una sociedad. Estos cambios han hecho evolucionar el mercado laboral de las organizaciones, en cuanto a forma de trabajo, contenido y estructuras de las ocupaciones y por ende el perfil del trabajador. En este contexto, el factor clave en estos cambios es el talento humano, quien elabora el producto o presta el servicio, y quien gestiona los procesos de una organización. He aquí la importancia de la formación, capacitación o entrenamiento y la certificación de sus competencias laborales, que permiten a las organizaciones contar con el capital humano calificado. (INTECAP)

La respuesta a estas demandas de calificación laboral en los países ha sido la creación de Institutos especializados en capacitación para el trabajo, que realizan su labor por delegación del Estado, bajo la figura de entidades autónomas o descentralizadas, técnicas y no lucrativas. En Costa Rica es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); en El Salvador el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP); en Guatemala el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP); en Honduras el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP); en Nicaragua el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC); y en Panamá el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).

Los Institutos ofrecen la modalidad de capacitación virtual, teniendo enlaces en sus portales para los cursos en línea.

En cinco países los institutos son coordinados por los Ministerios o Secretarías de Trabajo, en tanto que en Panamá es un Consejo Directivo integrado por: el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio e Industrias, representantes de los empleadores, de los trabajadores y de la Controlaría General de la República.

Un avance importante en la región para un Acuerdo Centroamericano de Capacitación para el trabajo es que, tomando en cuenta la recomendación 195 de la conferencia general de la organización Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional de Trabajo – OIT, el 1 de junio de 2004, cuando se refiere al Marco para el reconocimiento y la certificación de la aptitudes profesionales, indica: *“promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal”*, en 2004 los institutos de formación profesional de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

Nicaragua, Panamá y República Dominicana, se organizaron en una Red de Instituciones de Formación Profesional (REDIFP), con los siguientes objetivos:

- Trabajar de manera conjunta para establecer programas de cooperación e intercambio técnico.
- Crear vínculos de cooperación técnica y de formación profesional entre las instituciones.
- Intensificar el trabajo conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento de la Formación Profesional (CINTERFOR).

Esta ha sido una red de voluntades, donde las instituciones participan en la medida de sus posibilidades e intereses, estableciendo relaciones caracterizadas por la solidaridad, flexibilidad y horizontalidad. Desde su constitución la Red estableció las siguientes líneas estratégicas de trabajo:

- Tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la formación profesional;
- Homologación de normas técnicas de competencia laboral y desarrollos curriculares;
- Certificación de competencias laborales;
- Definición de indicadores para la toma de decisiones institucionales;
- Prospección de necesidades formativas

En el 2006 se elaboró el Programa Regional Centroamericano de Formación Ocupacional e Inserción Laboral como una iniciativa del SICA y sus instituciones, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) a través del Proyecto de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL), los Ministerios de Trabajo, de Educación y los Institutos de Formación Profesional de los países que forman parte de la Red Centroamericana de Institutos de Formación Profesional y la OIT, desarrollado por la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC).

El Plan presentó como objetivo la reducción de la pobreza reforzando la integración regional como estrategia para vencer las restricciones al desarrollo económico y social de la región, aumentando la inserción laboral en empleos dignos de las personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad. El Plan estableció también que todas las acciones orientadas hacia la formación ocupacional se insertan en el marco institucional de la Red de Institutos de Formación Profesional de Centroamérica y República Dominicana. Red preexistente que garantiza la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

Como parte de las acciones desarrolladas por la Red de Instituciones de Formación Profesional con el apoyo del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) AECID/CECC, en el marco del proyecto regional “Homologación de Normas Técnicas de Competencia Laboral y Desarrollos Curriculares”, se elaboraron normas regionales de competencia laboral para el establecimiento de estándares mínimos de calidad de cara al desarrollo curricular de las ocupaciones normadas. Para la elaboración de estas normas se diseñó una metodología regional con criterios internacionales. Las normas elaboradas fueron:

- Albañil
- Auxiliar de albañil
- Bartender
- Camarero/a de piso
- Carpintero/a
- Cocinero/a
- Cultivador de plátanos
- Diseñador/a curricular

- Electricista
- Evaluador/a de competencias laborales
- Facilitador/a de la formación profesional
- Ferralista
- Fontanero/a
- Guía de turismo
- Instalador y mantenedor de sistemas de generación eólica de baja tensión
- Instalador y mantenedor de sistemas fotovoltaicos
- Mesero/a
- Procesador/a de frutas y hortalizas
- Procesador/a de productos lácteos
- Productor/a en invernadero
- Productor/a orgánico/a
- Supervisor/a metodológico de la formación profesional

En el mes de junio de 2009 se realizó el curso de “Certificación de competencias laborales”, resultado del cual se constituyó el Comité Técnico Regional para la Certificación de Competencias Laborales, responsable de preparar una propuesta regional en certificación de competencias y establecer los lineamientos generales para su desarrollo en los países de la región. Se elaboró el documento base sobre la propuesta del modelo regional para la certificación de competencias y el proyecto para la experimentación de la propuesta de modelo regional de evaluación y certificación de competencias laborales.

En julio del mismo año se realizó una reunión técnica sobre la evolución, avances y desafíos de las tecnologías de comunicación e información en instituciones de formación profesional y su aplicación a la formación profesional. Los acuerdos alcanzados fueron: entregar el curso centroamericano de formación de tutores virtuales a los Directores de los IFPs; llevar las normas técnicas que han sido homologadas por la RED a la modalidad de cursos virtuales; elaborar una propuesta de estandarización para la creación de departamentos de E-learning en los IFPs; homologar los contenidos de la oferta virtual existente en la región; y, fortalecer la cooperación horizontal para la creación de perfiles de profesionales de los institutos de formación.

El Programa de cooperación de la AECID para Centroamérica se ejecutó en el período 2005 – 2010. Actualmente se encuentra en desarrollo el proyecto “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana, financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración de España para el período 2010 – 2013, con el objetivo de contribuir al mejoramiento del mercado de trabajo de Centroamérica y República Dominicana, mejorando el conocimiento del mercado laboral de la región con información actualizada y oportuna, que sirva de apoyo a los procesos de intermediación, las acciones de capacitación y las políticas de empleo; y, por otro, consolidar una estructura regional que dé sustento a las instancias regionales y nacionales en la toma de decisiones. La estrategia de dicho proyecto es:

- Garantizar la consolidación del Observatorio Regional como equipo de trabajo y unidad de investigación y análisis de ámbito regional, al servicio de las instituciones centroamericanas.
- Fortalecer los Observatorios Nacionales del Mercado de Trabajo, mediante la consolidación de los equipos de trabajo dentro de los organigramas institucionales de cada país y la capacitación de su personal técnico.
- Consolidar la Red de Observatorios del Mercado Laboral, integrada por el Observatorio Regional y los siete Observatorios Nacionales, estableciendo vínculos con la Red de Institutos de Formación Profesional.

- Apoyar los procesos de armonización de indicadores en Centroamérica y República Dominicana y definir un sistema que combine la información cualitativa y cuantitativa.
- Establecer alianzas con centros de investigación, sector académico y agentes sociales.

En Centroamérica, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se han creado dos redes: a) la Red de Institutos de Formación Profesional (REDIFP); y b) la Red de Observatorios del Mercado Laboral, en ambas redes participan los seis países centroamericanos y República Dominicana, realizando acciones enmarcadas principalmente en el ámbito de la cooperación y con avances significativos en la homologación de normas técnicas de competencia laboral y desarrollo curricular, así como en la certificación de competencias laborales.

b) Objetivo

Avanzar hacia una mayor profundización de la integración centroamericana es posible mediante la suscripción de un acuerdo regional de Formación Profesional e Inserción Laboral que se constituya en un componente de la futura política laboral centroamericana. Con este propósito se requiere que el acuerdo regional establezca una primera fase de reconocimiento mutuo de la certificación de competencias laborales entre los institutos de formación profesional de los países centroamericanos, para que en una fase posterior se pueda establecer la certificación centroamericana de competencias laborales.

c) Acciones requeridas

- Concluir la homologación de normas técnicas de competencia laboral para su aplicación en los Institutos de Formación Profesional
- Homologar las currícula de formación profesional que desarrollan los Institutos de Formación Profesional
- Uniformar el formato de los Certificados de Competencia Laboral, emitidos por los Institutos de Formación Profesional
- Reconocimiento mutuo de los Certificados de Competencia Laboral emitidos por los Institutos de Formación Profesional
- Institucionalizar los programas de cooperación horizontal entre los Institutos de Formación Profesional

d) Metodología de trabajo

- Crear una Comisión Técnica con la participación de los Institutos de Formación Profesional y representantes de los Ministerios de Trabajo, apoyados por la SG-CECC, y con representación del sector empresarial, para que preparen una propuesta de acuerdo centroamericano en materia de formación profesional e inserción laboral.
- Convocar a una reunión del Consejo Intersectorial de Ministros de Educación y Ministros de Trabajo, para que conozcan y en su caso aprueben la propuesta que les presente la Comisión Técnica.

- Elevar a la aprobación del Consejo de Integración Social la propuesta aprobada por la reunión intersectorial de Ministros, para que el CIS emita una Resolución poniendo en vigencia el Acuerdo Centroamericano.
- Presentar el Acuerdo Centroamericano a la Cumbre de Presidentes del SICA, para que se reconozca como un avance sustantivo del proceso de integración social y reciba al más alto nivel el respaldo político para su implementación.

6. Reconversión de los puestos fronterizos entre los países centroamericanos

a) Antecedentes

El Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala establecen como meta de la integración económica centroamericana la Unión Económica, lo que significa transitar por las etapas previas como la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común.

El Protocolo de Guatemala, instrumento legal que rige el proceso de integración económica centroamericana, en su artículo 1 señala que: “Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán de responder a las necesidades de los países que integran la región...” En tanto que en la sección tercera: Unión Aduanera Centroamericana, artículo 15 establece: “Los Estados Parte se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso.”; artículo 16 “Para los fines del artículo anterior, los Estados Parte convienen en establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes.”

Para estos propósitos, la labor actual de las instituciones regionales es el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el establecimiento de la unión aduanera, etapa esta última en la que se ha propuesto la eliminación de los puestos fronterizos entre los países centroamericanos, a fin de hacer efectiva la libre movilidad de bienes y servicios, independientemente de su origen, superando la etapa de zona de libre comercio en la que solamente los bienes originarios de los países centroamericanos están beneficiados por el libre comercio, en tanto que las mercancías provenientes de fuera de la región, al ser nacionalizadas en alguno de los países, si se desea enviarlas a otro país centroamericano deberán cumplir con los requisitos de importación y efectuar el pago de derechos arancelarios como si provinieran de un tercer país.

Cumpliendo con lo establecido por el Protocolo de Guatemala, se han elaborado programas de trabajo, inicialmente entre El Salvador y Guatemala, a los que luego se han sumado Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Los intentos por eliminar los puestos fronterizos han enfrentado dificultades para su implementación, por lo que se han propuesto figuras previas como las aduanas integradas y aduanas yuxtapuestas.

En los puestos fronterizos se realizan operaciones de diferentes entidades públicas como aduanas, migración, hacienda, sanidad animal, sanidad vegetal y seguridad, a través de las cuales se controla el

tránsito de personas, vehículos y mercancías de país a país, adicionalmente, se desarrollan múltiples actividades económicas como cambio de moneda, venta de productos de diferente naturaleza, trámites aduaneros y migratorios, venta de alimentos, alojamientos y también hay cuadrillas de trabajadores que ayudan a los transportistas cuando deben de pasar una revisión física de mercancías para la que deben descargar y cargar nuevamente los contenedores. Estas actividades generan empleo para los pobladores de las zonas aledañas a las fronteras de ambos países, ya que los puestos fronterizos tienen instalaciones en las que operan las entidades antes descritas, tanto del lado de un país como del otro.

Cuando se ha intentado implementar los acuerdos de unión aduanera, como el de aduanas integradas, que consiste en sustituir la actual forma de trabajo de aduanas separadas por la unificación de los funcionarios de ambos países en el lado de un solo país, eligiendo para esto el que cuente con la mejor infraestructura, servicios y ubicación, los pobladores del país del cual desaparece el funcionamiento de las dependencias públicas, han realizado protestas por considerar que perderán su fuente de ingresos, organizándose para realizar bloqueos y manifestaciones en contra de la disposición.

Atender las demandas de los pobladores y cumplir con los compromisos establecidos en el proceso de integración económica, específicamente para el establecimiento de la unión aduanera, puede hacerse con la reconversión de los puestos fronterizos aprovechando la infraestructura actual y desarrollando nueva infraestructura para que se realicen actividades económicas que generen empleo, prestando servicios a los viajeros que pasan por las fronteras.

b) Justificación

La etapa de unión aduanera en un proceso de integración económica es la culminación de la liberalización del intercambio comercial, ya que se construye un espacio aduanero único entre los países que forman parte del acuerdo, en el que se realiza el libre comercio de bienes originarios e importados, aplicando los controles y requisitos de importación a las mercancías provenientes de terceros países en las aduanas periféricas y desapareciendo los controles aduaneros en los puestos fronterizos internos.

Esta liberalización del comercio deberá tener como resultado el incremento del intercambio entre las partes, la reducción de los costos de transporte de mercancías, la diversificación de la oferta y reducción de precios para los consumidores y el incremento en la recaudación tributaria generada por los impuestos internos con el aumento de la actividad comercial y productiva.

Pero también pueden producirse externalidades negativas con la eliminación de los controles fronterizos, afectando a pobladores que realizan actividades productivas relacionadas con la existencia de los puestos en frontera y los tiempos de permanencia para la realización de trámites y cumplimiento de requisitos, tanto de viajeros como de transportistas.

Entre los países centroamericanos existen 14 puestos fronterizos, lo que significa 28 puestos de control, distribuidos de la siguiente manera:

Entre Guatemala y El Salvador:

1. Pedro de Alvarado – La Hachadura
2. Valle Nuevo – Las Chinamas
3. San Cristóbal – San Cristóbal
4. La Ermita - Anguiatú

Entre Guatemala y Honduras

1. Agua Caliente – Agua Caliente
2. El Florido – El Florido
3. Corinto - Corinto

Entre El Salvador y Honduras

1. El Poy – El Poy
2. El Amatillo – El Amatillo

Entre Honduras y Nicaragua

1. El Guasaule – El Guasaule
2. La Fraternidad – El Espino
3. Las Manos – Las Manos

Entre Nicaragua y Costa Rica

1. Samoa – Peñas Blancas

Entre Costa Rica y Panamá

1. Paso Canoas – Paso Canoas

De los 14 puestos fronterizos, El Florido, Corinto y las Manos son los que tienen un menor desarrollo de infraestructura, sus instalaciones son construcciones sencillas y el flujo de personas y vehículos, tanto particulares como de carga, es menor con relación al resto de puestos fronterizos.

La eliminación de estos 28 puestos de control afectaría también a los funcionarios de las entidades gubernamentales que laboran en ellos, ya que perderían sus puestos de trabajo en caso no fueran trasladados a realizar otras funciones dentro de las instituciones.

La labor de los controles fronterizos intrarregionales ha venido en aumento desde la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, observándose un crecimiento sostenido que ha tenido el comercio entre los países centroamericanos de 1960 a 2010, particularmente de 1995 a 2008, que pasó de US \$1,543 millones a US \$ 6,461 millones, sufriendo una contracción ante la crisis de finales de 2008 que redujo el intercambio comercial a US \$5,902 millones en el 2010

Casi la totalidad de este comercio se realiza por la vía terrestre, por lo que transita por al menos dos de los puestos fronterizos, pero puede llegar a hacerlo, cuando se trasladan mercancías de Guatemala a Costa Rica o viceversa, hasta por cinco puestos fronterizos o sea que debe realizar trámites y cuando corresponde revisiones, en diez diferentes controles de ingreso y salida en frontera.

Recientemente se aprobó un acuerdo en materia de cabotaje marítimo entre los países centroamericanos, que incluye a Panamá, para el transporte de mercancías, que al iniciar operaciones podría reducir de forma sustantiva el tránsito comercial por vía terrestre.

El tema del cabotaje marítimo es una justificación adicional a la importancia de generar un bien público regional como es la reconversión de los puestos fronterizos entre los países centroamericanos.

c) Objetivo

Suscribir un acuerdo regional para la reconversión de los puestos fronterizos entre los países centroamericanos, que aproveche las infraestructura actual y beneficie a las personas que obtienen ingresos de actividades realizadas en relación con la existencia de administraciones aduaneras para el control del tránsito comercial terrestre, que serían afectadas por el cumplimiento de lo dispuesto en el proceso de unión aduanera de supresión de los mismos, así como por la posible reducción del tránsito comercial provocada por el acuerdo de cabotaje marítimo entre los países centroamericanos.

d) Acciones

- Aprovechar las instalaciones de las administraciones aduaneras en los puestos fronterizos para establecer oficinas de información turística que proporcionen servicios de orientación sobre sitios turísticos del país, tours, servicios de guías, rutas y distancias, hoteles, centros recreativos y cambio de moneda.
- Promover la creación de zonas francas, similares a las que existen en los aeropuertos, en las que además de tiendas y comercios, se habiliten servicios de alimentación, bancos, alquiler de vehículos y otros.
- Instalar puestos de salud para atención de viajeros y pobladores de las zonas aledañas.
- Instalar lectores para tarjetas electrónicas que portarán los transportistas, con la información de los manifiestos de carga, para mantener el registro estadístico del tránsito vehicular y el comercio.

e) Metodología

Crear una Comisión técnica con representantes de los países, integrada por funcionarios de los Ministerios de Economía o Comercio Exterior, Finanzas Públicas o Hacienda, Gobernación, Salud y Direcciones de Migración, para evaluar los aspectos legales, estadísticos y la viabilidad financiera del proyecto de reconversión de los puestos fronterizos, así como la debida coordinación con las instituciones regionales que atienden la implementación de los acuerdos de unión aduanera y las responsables de la integración social centroamericana.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Siendo indudable que el tema económico/comercial ha sido tradicionalmente el motor de la integración centroamericana, el incremento de las relaciones económicas perdería su razón de ser si no se tradujera en mayor bienestar para las personas. Por ello, la incorporación del tema social en los documentos jurídicos y tratados del proceso de integración centroamericana rescató el objetivo fundamental de la integración para países en desarrollo, como es, mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Sin embargo, en el proceso se presentaron muy distintas visiones que no han facilitado el paso al ámbito de la acción.

Al evaluar los avances a la fecha en materia de integración social en Centroamérica, es notorio el desarrollo de la institucionalidad y la ejecución de un importante componente de programas financiados con recursos de la cooperación internacional, sin embargo las brechas en desarrollo social entre los países centroamericanos siguen siendo muy grandes, particularmente entre Costa Rica y Panamá con el resto de países. Las principales acciones en el ámbito social tienen carácter nacional.

Con relación al aspecto institucional, debido a que la temática de la integración social es amplia y compleja, se han creado diferentes foros e instituciones para su atención, por lo que existen secretarías específicas para educación y cultura, salud, agua y saneamiento, temas laborales y de la mujer, adicionales a la Secretaría de Integración Social, lo que en algunos casos genera dispersión y dificulta la coordinación y complementariedad del trabajo que cada una de ellas desarrolla. Por otra parte, distribuye los escasos recursos con los que cuentan las instituciones regionales, debilitando aún más su capacidad para desarrollar sus actividades con eficiencia y eficacia. A pesar de las dificultades que afrontan las instituciones regionales para ejecutar de mejor manera sus labores, son los canales más adecuados para implementar programas regionales de cooperación, ya que trabajan directamente con los foros de decisión política y conocen los mecanismos adecuados para elevar a conocimiento de los órganos regionales las propuestas de programas y actividades, facilitando su aprobación.

Por otra parte, el logro de los objetivos en la integración social se ha dificultado por la heterogeneidad del Consejo de Integración Social (CIS), que está conformado por funcionarios de diferentes niveles y no solamente por Ministros como lo establece el TISCA, a lo que se suma el que a sus reuniones no asisten siempre todos los titulares. Las limitantes financieras y los conflictos históricos también han impedido la consecución de las metas, pues han dificultado tanto la óptima operación de las instituciones vinculadas al Sistema de Integración en su componente social, como la implementación de acciones de política pública de carácter regional.

Para avanzar en la integración social, se considera indispensable contar con información precisa y actualizada sobre la problemática social de los países, lo que ha sido otro compromiso reiterado en los diferentes instrumentos jurídicos de la integración social y en las resoluciones y mandatos de sus distintos foros ministeriales. Sin embargo, a la fecha Centroamérica no cuenta con un sistema de monitoreo del comportamiento de los indicadores sociales, que provea información precisa y actualizada de todos y cada uno de los países del SICA, así como de los diferentes programas y actividades regionales para la integración social centroamericana, que permita la toma de decisiones acertadas y facilite conocer los avances y resultados de la actividad desarrollada por la institucionalidad del SICA. Se espera que el Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), cubra esa falencia del proceso de integración social, por lo cual se recomienda ampliamente impulsar su desarrollo.

Un factor determinante para la realización de actividades a favor del desarrollo social de la región ha sido la cooperación internacional, que ha proporcionado montos sustantivos de recursos para la

ejecución de programas en temas de salud, educación, vivienda, saneamiento, nutrición, vulnerabilidad y desarrollo institucional. Sin embargo, es necesaria una mayor y mejor articulación con las instancias nacionales y regionales para que se genere una apropiación de los programas que garantice su continuidad y sostenibilidad, evitando que los resultados y avances se diluyan cuando la cooperación finaliza.

Derivado del análisis situacional del proceso de integración social se identifica que, para lograr sus objetivos obteniendo resultados visibles y concretos, se puede optar por la generación de bienes públicos regionales que contribuyan a solucionar los problemas de pobreza, nutrición, baja escolaridad y falta de vivienda, particularmente para sectores poblacionales vulnerables como mujeres, niños, poblaciones rurales y comunidades indígenas.

Una justificación adicional para ello es el que la integración centroamericana ha impulsado un mercado regional para bienes y servicios, así como para las inversiones, que ha crecido gracias a los acuerdos de liberalización comercial y a las facilidades para el movimiento de capitales que el proceso ha generado, por lo que un bien público regional que complemente este avance sería el desarrollo de un mercado laboral a nivel regional, que proporcione oportunidades de empleo a los centroamericanos, en el conjunto de países, independientemente de su nacionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Guatemala (2010), *Guatemala en cifras 2010*.
 Disponible en: http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2010.pdf. Fecha de acceso: 9/11/2011
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*. Washington D.C, Estados Unidos de América, Febrero.
 Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2003519>. Fecha de acceso: 28/11/2011.
- BID/SISCA (Banco Interamericano de Desarrollo/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2011), *Memoria del Primer Taller de discusión de la iniciativa Hacia la construcción de un nuevo planteamiento estratégico para la integración social centroamericana*. El Salvador, Junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*.
- (2010), *La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de Sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf. Fecha de acceso: 25/11/2011.
- (1992), *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas. Inferencias para la integración latinoamericana*. Santiago de Chile.
- CIS (Consejo de la Integración Social Centroamericana) (2011), *Acta de la LVII Reunión del Consejo de la Integración Social Centroamericana, CIS Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 y 10 de junio*.
 Disponible en: <http://www.sica.int/sisca/cis/documentos.aspx>. Fecha de acceso: 17/08/2011.
- CIELAC (Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños) (2009), *Desigualdad y Exclusión Social en Centroamérica. Alternativas de Políticas Públicas. Caso de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, Junio. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nicaragua/07181.pdf>. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- CIS/SISCA (Consejo de la Integración Social Centroamericana/Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2010), *El desafío de la crisis económica global para la integración social de los países miembros del SICA. Impactos sociales, respuestas de política pública y recomendaciones de acción regional. Serie Políticas Sociales 1. Centroamérica, Febrero*.
- (2010a), *Estudio Exploratorio Regional: Acceso a servicios sociales básicos de las poblaciones móviles (Migrantes y refugiados) y transfronterizas en el istmo centroamericano y la República Dominicana*. Serie Políticas Sociales 4. El Salvador, Noviembre.
- (2009a), *Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana*, 1 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Marzo.
- (2009b), *Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica*. Serie Integración 1. El Salvador, Centroamérica, Marzo.
- (2009c), *Estrategia de Captación de Recursos*. 1 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Marzo.

- (2009d), *Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana* (Versión Ampliada) (AES-SICA). 5 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Octubre.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos/Ministerio de Economía) (2010), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010*. El Salvador.
 Disponible en: http://www.digestyc.gob.sv/Publicaciones/PUBLICACION_EHPM_2010.pdf. Fecha de acceso: 29/10/2011.
- Dosal, Paul L. (2005), *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994*. Guatemala.
- FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador) (2010), *Memoria de Labores 2010. El Salvador*.
 Disponible en: http://www.fisdl.gob.sv/institucion/marco-institucional/informes/memorias/cat_view/126-memorias-de-labores-fisdl.html?limit=5&limitstart=0&order=name&dir=DESC/memoria-de-labores-fisdl-2010. Fecha de acceso: 30/10/2011.
- IEEPP (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas) (2010), *Situación de la educación inicial en Nicaragua*. Serie Políticas Públicas # 1. Managua, Nicaragua, Mayo.
 Disponible en:
http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/situacion_educacion_inicial_nicaragua_2010.pdf. Fecha de acceso: 15/11/2011.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2010), *Trigésima Novena Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Honduras, Mayo.
 Disponible en: http://www.ine.gob.hn/drupal/sites/default/files/presentacion_ephpm.pdf. Fecha de acceso: 15/11/2011.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006), *Encuesta Nacional de Condiciones de vida. Principales Resultados 2006*. Guatemala.
 Disponible en: <http://www.ine.gob.gt/np/encovi/ENCOVI2006/PRESENTACION.pdf>. Fecha de acceso: 28/11/2011.
- INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) (2011a), *Encuesta de hogares sobre medición del nivel de vida 2009 (EMNV 2009)*. Principales Resultados: Pobreza, Consumo, Ingreso. Nicaragua, Mayo.
 Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Emnv/Informe%20EMNV%202009.pdf>. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- (2011b), Encuesta continua de hogares (ECH). *Indicadores Básicos del mercado laboral. Comparación 2009-2010*. Nicaragua, Mayo.
 Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/ECH/Informe%20ECH.pdf>. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- (2008), *Anuario Estadístico 2008*.
 Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/anuario08.html>. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- MEDUCA (Ministerio de Educación) (2010), *Estadísticas Educativas 2010. Informe Preliminar*. Panamá.
 Disponible en:
[http://www.meduca.gob.pa/Estadistica_Educativa/2010/INDICADORES_2010_\(PRELIMINAR\).pdf](http://www.meduca.gob.pa/Estadistica_Educativa/2010/INDICADORES_2010_(PRELIMINAR).pdf). Fecha de acceso: 19/11/2001.
- MINEDUC (Ministerio de Educación) (2008), *Guatemala: Inclusión Educativa: El Camino del futuro. Un desafío para compartir. 2008-20012*. Guatemala, Octubre.
 Disponible en:
http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/guatemala_NR08_sp.pdf. Fecha de acceso: 04/11/2011.

- MINSAs (Ministerio de Salud) (2008). *Modelo de Salud Familiar y Comunitario: Desarrollo Prospectivo de la Red de Servicios*. Managua, Nicaragua, Julio.
 Disponible en:
http://www.minsa.gob.ni/index.php?option=com_remository&Itemid=52&func=startdown&id=5235. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC)). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008 (ENSMI-2008/09)*. (2010), Guatemala, Diciembre.
 Disponible en: http://www.ine.gob.gt/np/ensmi/Informe_ENSMI2008_2009.pdf. Fecha de acceso: 05/11/2011.
- ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) (1951), *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Carta de San Salvador. República de El Salvador, América Central, Octubre
- OIT (Organización Internacional del Trabajo/Oficina Regional América Latina y el Caribe) (2011), *Perfiles del Empleo y Trabajo Decente en América Latina y el Caribe*. Panamá, Septiembre.
 Disponible en: <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/10/perfiles.pdf>. Fecha de acceso: 28/11/2011.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. "Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos"*. Nueva York, Estados Unidos de América.
 Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf. Fecha de acceso: 24/11/2011.
- Programa Mundial de Alimentos (2010). *Informe: Evaluación rápida de seguridad alimentaria y nutricional en 23 municipios del corredor seco de Nicaragua*. Managua, Nicaragua. Febrero.
 Disponible en:
http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME_ESAE_Sequia_230210.pdf. Fecha de acceso: 18/11/2011.
- Secretaría de Educación (2010). *Plan de Educación 2010-2014*. Informe de Logros Año 2010. Honduras.
 Disponible en:
http://www.se.gob.hn/content_html/pdfs/Logros%202010%20SE%20final.pdf Fecha de acceso: 13/11/2011.
- Secretaría de Salud/OPS (Organización Panamericana de Salud) (2009), *Indicadores Básicos*. Situación de Salud en Honduras. Honduras, 2009.
- SG-SICA (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana) (2008). *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*. Centroamérica, Junio.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).
- Tratado General de Integración Económica Centroamericano.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).
- SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009a), *Compendio de normativas y acuerdos sobre políticas de la integración social centroamericana*, 2 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Junio.
- (2009b) *Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA)*. 2 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Junio.

(2009c) *Bases para una Política Social Centroamericana*. 2 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Junio.

(2009d) *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)*. 2 Serie Integración. El Salvador, Centroamérica, Junio.

Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Honduras 2010*. Tercer Informe de País. Septiembre.

Disponible en: http://www.undp.un.hn/ODM2010/InformeODM2010/Informe_ODM_2010_Completo.pdf.

Fecha de acceso: 28/11/2011.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Estado de la Población mundial 2011. 7 mil millones de personas: su mundo, sus posibilidades*. Nueva York, Estados Unidos de América.

ANEXOS

ANEXO 1 COMPROMISOS EN MATERIA SOCIAL DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Inversión en la Persona Humana

Nos comprometemos a colocar a la persona humana en el núcleo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, en un marco de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades y de plena participación en la sociedad. Es parte de este compromiso asegurar el acceso de toda la población a los servicios sociales fundamentales, cuya calidad deberá ser progresivamente mejorada.

Instruimos a nuestros Gabinetes Sociales para que procedan inmediatamente a organizar, con la coordinación de la Comisión Regional de Asuntos Sociales, una reunión para discutir y elaborar los lineamientos generales que permitan, en el corto plazo, establecer las bases para una política social para la región la cual una vez concluida deberá ser elevada a la más próxima Reunión de Presidentes Centroamericanos.

Tratado de Integración Social

En concordancia con el compromiso anterior y lo acordado en nuestra XV Reunión, continuamos apoyando el más amplio proceso de consultas para la formulación del Tratado de Integración social Centroamericana, el cual será preparado y presentado, tomando en cuenta las opiniones de los diversos sectores, por la Comisión Regional de Asuntos Sociales, por los canales correspondientes del Sistema de la Integración Centroamericana, en ocasión de la próxima Reunión de Presidentes Centroamericanos.

Superación de la Pobreza

Nos comprometemos a emprender programas de desarrollo que aumenten el impacto real de las acciones de combate a la pobreza, de forma tal que, en el mediano y largo plazo, se facilite la superación de sus factores estructurales y se asegure una inversión social de acuerdo con lo previsto en la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Instruimos a los Gabinetes Sociales para que, en coordinación con la Comisión Regional de Asuntos Sociales, presenten un plan y programa sobre la realización técnica y financiera de éste compromiso.

Hacemos un llamado a las instituciones financieras internacionales para que se sumen a este esfuerzo centroamericano y apoyen, entre otros, el Programa centroamericano de Inversión Social contra la pobreza.

Fortaleceremos los mecanismos de combate a la pobreza, basados en los criterios de subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad y autogestión, dando prioridad a la formación y apoyo a las estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria.

Acciones contra la Discriminación

Nos comprometemos a continuar impulsando la eliminación, en la sociedad centroamericana de todas aquellas acciones que puedan propiciar la discriminación por razones de género, etnia, nacionalidad, edad, enfermedad, creencia religiosa y política.

A este respecto, reiteramos nuestro compromiso para que se establezcan las condiciones necesarias para que cualquier forma de discriminación tienda a eliminarse por completo en nuestras sociedades.

Educación y Salud

Nos comprometemos a impulsar prioritariamente la educación y la salud de los pueblos centroamericanos, como activos fundamentales del desarrollo sostenible de la región, a tal efecto, instruimos, por una parte, a los Ministros de Educación para que pongan en práctica los proyectos de carácter regional que han aprobado en el seno de la XIV Reunión Ordinaria de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC); y por otra parte, al Consejo de Ministros de Salud (COMICSA) a que impulse la pronta aplicación de los principios, áreas, componentes y objetivos de la Iniciativa de Salud en Centroamérica, en su fase III, en el contexto de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Ratificamos nuestra adhesión al contenido del compromiso de Nariño adoptado en la Segunda Reunión Americana Sobre Infancia y Política Social.

Seguridad Alimentaria y Nutricional

Nos proponemos garantizar al pueblo centroamericano; el efectivo funcionamiento de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional de acuerdo a las características y modalidades de cada país.

Para tal fin, instruimos a los Gabinetes Económicos y Sociales para que identifiquen y apoyen medidas que hagan factible nuestro compromiso.

Instamos al sector privado centroamericano para que participe activamente en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, mediante la aplicación de normas que garanticen calidad, peso y medidas, así como la protección biológica, toxicológica y nutricional de los alimentos.

Familia y Desarrollo Sostenible

Nos comprometemos a articular las políticas económicas con las sociales y culturales de forma tal que, con un enfoque integral, se promueva a la familia como eje alrededor del cual se potencialicen las políticas públicas y se dirijan los programas derivados de ellas.

Encomendamos al Foro de Gabinetes Sociales, con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Comisión Regional de Asuntos Sociales (ST-CRAS) para que, en consulta con los Coordinadores Nacionales, proceda a realizar una evaluación cualitativa de los avances logrados en seguimiento al compromiso de la Cumbre Social de Tegucigalpa (Diciembre 1991) e informe de sus resultados en un plazo no mayor de ciento veinte días. El informe a presentar deberá incluir recomendaciones que permitan avanzar en el cumplimiento de las metas definidas en los Planes Nacionales de Acción y su adecuación con la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Reiteramos nuestro irrestricto compromiso con los acuerdos suscritos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, y con el establecimiento de mecanismos pertinentes destinados a la adecuación de la

legislación interna de los países a la Convención sobre los Derechos del Niño, en el marco del desarrollo humano sostenible.

Integración de la Mujer al Desarrollo

Continuaremos impulsando la plena igualdad entre el hombre y la mujer y acrecentar el aporte de la mujer al progreso y desarrollo social. Asimismo, promoveremos políticas destinadas a la eliminación de los obstáculos que impiden dicha igualdad e impulsar así la plena participación de la mujer en el mejoramiento de la sociedad y en el proceso de toma de decisiones.

Mecanismos de Seguimiento

Nos comprometemos a dar un particular seguimiento a los compromisos en materia social e instruimos a la Comisión Regional de Asuntos Sociales para que, en un plazo de seis meses presente a nuestra consideración un mecanismo que permita el fortalecimiento de los sistemas de información social, tanto a nivel nacional como regional.

Fuente: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (2009a) Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES).

ANEXO 2

REQUISITOS PARA OBTENER LA RESIDENCIA TEMPORAL Y PERMANENTE EN GUATEMALA

A) Requisitos para obtener la residencia temporal

Se les considera residentes temporales a los extranjeros que se les autorice permanencia en el país por el período de dos años, con el fin de dedicarse a cualquier actividad lícita en forma temporal. La permanencia podrá prorrogarse por períodos iguales al indicado. Los residentes temporales pueden realizar trabajo remunerado o inversión con capital producto de actividades lícitas en Guatemala.

Adjuntar los siguientes requisitos

- Una fotografía reciente.
- Pasaporte original y fotocopia completa legalizada.
- Certificación de validez y vigencia del pasaporte emitido por la embajada o consulado de su país, acreditados ante el Gobierno de Guatemala (con sus pases de ley) o certificación de partida de nacimiento para personas de países con los que Guatemala no tenga relaciones diplomáticas.
- Constancia de carencia de antecedentes penales del país donde ha residido los últimos cinco años a esta solicitud (con pases de ley). Si dicho país no extiende documento similar, deberá presentar certificado de negativa de emisión del documento y declaración jurada de Carencia de Antecedentes Penales y presentar los de Guatemala.
- Acta Notarial de Declaración Jurada de constitución de garante guatemalteco, persona individual o jurídica y acreditar solvencia económica del mismo.

Cuando el garante es una PERSONA INDIVIDUAL, debe presentar:

- Fotocopias legalizadas de las declaraciones fiscales (IVA-ISR) del último período impositivo.
- Fotocopia legalizada del carné del Número de Identificación Tributaria (NIT)
- Constancia laboral y de ingresos en hoja membretada de contador o patrono, en su caso.
- Fotocopia completa legalizada de la Cédula de Vecindad del garante.
- Indicar a qué actividad económica se va a dedicar en Guatemala.

Cuando el Garante es una PERSONA JURÍDICA, debe presentar:

- Estados Financieros (balance general y estados de resultados) salvo los que presentan resoluciones del Ministerio de Economía (autenticada) constancia de pertenecer a una gremial en original y reciente.
- Fotocopia legalizada de la Patente de Sociedad y Empresa.
- Fotocopia legalizada del documento de identificación del representante legal.
- Fotocopia legalizada del Nombramiento vigente del representante legal o del Testimonio del Mandato debidamente registrado.
- Carta Oferta de Trabajo o Carta de Trabajo, posteriormente presentar permiso de trabajo expedido por el Ministerio de Trabajo.

- En caso de no trabajar en relación de dependencia, la persona solicitante debe demostrar documentalmente a qué se va dedicar en Guatemala.
- Ciudadanos de países con los que Guatemala no sostenga relaciones diplomáticas, el departamento Jurídico solicita Acta Notarial de Declaración Jurada acreditando la validez y vigencia del pasaporte y los antecedentes penales o similares del país de origen.

Instituciones Internacionales y/o Nacionales:

- Fotocopia legalizada del documento que acredite la Representación de la Entidad Garante, que demuestre la actividad de la institución y los estatutos de la misma.
- Fotocopia legalizada del nombramiento del Representante Legal de la Entidad Garante.
- Fotocopia legalizada del documento de identificación del representante legal de la Entidad Garante
- Estados financieros (Balance General y Estado de Resultados)
- Declaraciones Fiscales (IVA-ISR recientes)
- Estado de cuentas bancarias de los tres últimos meses en original, con firma y sello del jefe de la agencia bancaria.

Cuando el usuario ha completado los requisitos documentales, el procedimiento es el siguiente:

- El usuario ingresa el expediente.
- La persona de ventanilla revisa que el expediente cumpla con los requisitos que especifica el formulario.
- Si el expediente cumple, se traslada al encargado de archivo.
- El jefe de archivo asigna el expediente a un analista.
- El analista revisa el expediente.
 1. Si tiene previo el analista redacta el previo.
 2. Después lo regresa al archivo en espera que el usuario pregunte por el expediente.
 3. Luego se notifica al usuario de los previos.
 4. El encargado de archivo asigna nuevamente el expediente al analista.
 5. Si los previos se cumplen de forma correcta se emite resolución.
 6. Se notifica al interesado de la resolución.
 7. Se emite recibo para que el usuario pague en el banco.
 8. Se entrega al interesado la hoja que contiene la residencia temporal.

Vigencia de la residencia temporal: dos años

Costo de la residencia temporal: US\$ 300.00

B) Requisitos para obtener la residencia permanente

Se consideran residentes permanentes a los Extranjeros que previo cumplimiento de los requisitos de la ley constituyan su domicilio en Guatemala.

Podrán optar a la categoría de residentes permanentes:

- Pensionados o rentistas
- Inversionistas

- Cónyuge (con un año como mínimo de matrimonio) e hijos menores de edad o solteros.
- El cónyuge, hijos menores de edad, padres de los extranjeros nacionalizados, cuando a aquellos no les corresponda la nacionalidad guatemalteca de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Residentes Temporales
- Residentes Temporales Religiosos
- Personas que calificadamente demuestren actuaciones destacadas en los campos de la ciencia, tecnología, las artes y el deporte.

Perderán la condición de Residente Permanente, los extranjeros que se ausenten del territorio nacional por más de un año, sin solicitar el permiso a la Subdirección de Operaciones de Extranjería de la Dirección General de Migración.

Adjuntar los siguientes requisitos para residentes permanentes

- Una fotografía reciente de estudio.
- Pasaporte original y fotocopia completa legalizada.
- Certificación de validez y vigencia de pasaporte emitido por la embajada o consulado de su país acreditados ante el Gobierno de Guatemala (con sus pases de ley) o certificación de partida de nacimiento para personas de países con los que Guatemala no tenga relaciones diplomáticas.
- Constancia de carencia de antecedentes penales del país donde ha residido los últimos cinco años anteriores a esta solicitud (con pases de ley). Si dicho país no extiende documento similar, deberá presentar certificado de negativa de emisión del documento y declaración jurada de Carencia de Antecedentes Penales y presentar los de Guatemala.
- Acta Notarial de Declaración Jurada de constitución de garante guatemalteco, persona individual o jurídica.
- Copia de la Resolución en la que se le otorgó la Residencia Temporal o Constancia de Estatus Migratorio.
- Si la Residencia Temporal fue condicionada, haber cumplido con la condición impuesta.

Cuando el garante es una PERSONA INDIVIDUAL, debe presentar:

- Fotocopias legalizadas de las declaraciones fiscales (IVA-ISR) del último periodo impositivo
- Fotocopia legalizada del carné del Número de Identificación Tributaria (NIT).
- Constancia laboral y de ingresos.
- Fotocopia completa legalizada de la Cédula de Vecindad.

Cuando el garante es una PERSONA JURÍDICA, debe presentar:

- Estados Financieros (balance general y estados de resultados) salvo los que presentan resoluciones del Ministerio de Economía (si es copia legalizada) o constancia reciente y original de pertenecer a una gremial.
- Fotocopia legalizada de la Patente de Sociedad y Empresa.
- Fotocopia legalizada del documento de identificación del Representante Legal

- Fotocopia legalizada del Nombramiento vigente del Representante Legal o del Testimonio del Mandato General debidamente registrado.
- Carta de Oferta de Trabajo o Carta de Trabajo, posteriormente presentar permiso extendido por el Ministerio de Trabajo.

Instituciones Internacionales y/o Nacionales:

- Fotocopia legalizada del documento que acredite la Representación de la Entidad Garante, que demuestre la actividad de la institución y los estatutos de la misma.
- Fotocopia legalizada del nombramiento vigente del Representante Legal de la Entidad Garante.
- Fotocopia legalizada del documento de identificación del Representante Legal de la Entidad Garante.
- Estados financieros (Balance General y Estado de Resultados).
- Declaraciones Fiscales (IVA-ISR recientes).
- Estado de cuentas bancarias de los tres últimos meses en original, con firma y sello del jefe de la agencia bancaria.

Para la residencia permanente, luego de recibir la notificación de la resolución, los pasos a seguir son los siguientes:

Procedimiento administrativo para la inscripción y registro de residentes permanentes en la unidad de emisión de visas para residentes permanentes de la Dirección General de Migración.

1. El día y hora señalada para la entrevista (inscripción), se consignan los datos correspondientes en el certificado de inscripción (en las dos hojas rosadas), que el propio interesado proporciona y corrobora dejando al final la firma e impresión digital;
2. Se emite orden de pago, al interesado, por la cantidad que corresponda de acuerdo a la categoría de residencia permanente que se haya otorgado;
3. Efectuado el pago por el titular de la residencia permanente, la copia verde del recibo y la orden de pago, se incorporan al expediente;
4. Se revisa el expediente de residencia permanente y los datos consignados en el certificado de inscripción;
5. Se asigna número de partida, folio y libro que corresponde para el registro de la residencia permanente otorgada;
6. El expediente se traslada a la Subdirección de Operaciones de Extranjería para la autorización del certificado de Inscripción (2 hojas, original y copia al interesado);
7. Se registra en el sistema de inscripción efectuada de residencia permanente en el fólder “Índice de Inscripción” con la siguiente información:
 - Nombre completo;
 - Fecha de nacimiento;
 - Nacionalidad;
 - Libro;
 - Número de partida y folio;

- Fecha de Inscripción;
 - Número de Resolución;
 - Actividad;
 - Categoría;
 - Número de Expediente;
 - Edad;
 - Pago de residencia:
 - Fecha,
 - Cantidad,
 - Número de recibo;
 - Cuota de Extranjería:
 - Sí
 - No
8. Se entrega el Certificado de Inscripción al Interesado y la segunda hoja “Original” se agrega en su orden correlativo al libro que corresponde para registro físico;
 9. El expediente se traslada al archivo como trámite concluido.

Al obtener el Certificado de Inscripción de Residencia Permanente

1. Tomar dos copias del certificado de inscripción y autenticarlas con un Notario.
2. Ir al RENAP (Registro Nacional de Personas) para inscripción como Extranjero Domiciliado y obtención del Documento Personal de identificación.
3. Después del trámite en el RENAP, debe ir a Subdirección de Operaciones de Extranjería para sello de residencia en pasaporte. Se debe llevar:
 - Pasaporte original y fotocopia de la hoja de datos que contiene foto.
 - Documento Personal de Identificación, original y fotocopia completa.
 - Certificado de extranjero domiciliado y fotocopia (Registro Nacional de las Personas – RENAP-).
 - Certificado de Inscripción de Residente Permanente original y fotocopia.
 - Original y copia de la resolución con la que se concede la residencia permanente.
 - Fotocopia del recibo de pago de la residencia permanente (a excepción de pensionados y rentistas).
 - Pago de US\$40.00 (para los ciudadanos de países que pagan cuota anual de extranjería).

Habiendo cumplido estos pasos, se estampa en el pasaporte del usuario el sello de residente y concluye el trámite necesario para obtener el estatus de Residente Permanente.

Vigencia de la residencia permanente: cinco años renovables por períodos iguales.

Costo de la residencia permanente: US\$500.00. Cuota de extranjería US\$40.00