

DESAFÍOS DEL
DESARROLLO SOCIAL EN
CENTROAMÉRICA

DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA,
CARLOS SOJO (EDITORES)



303.44

D426d

Davis, Shelton H.

Desafíos del desarrollo social en Centroamérica /

Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo. –

1a. ed. – San José, C. R. : FLACSO, 2004.

254 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 9977-68-131-7

1. Equilibrio social. 2. Desarrollo económico – Centroamérica. I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Título.

Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica.

©2004 by International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank
1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by The World Bank. This Spanish edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial. Esta edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y producción editorial : Américo Ochoa

Asistentes de edición: Ana Salguero y Flor Salas

Primera edición: agosto de 2004

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA Y CARLOS SOJO	
Cambio en el foco: integralidad y complementariedad.....	10
Factores coadyuvantes del desarrollo social en América	
Central: agenda mínima.....	11
Desafíos del desarrollo social en el Istmo: una contribución	14
CAPÍTULO I	
DESARROLLO Y ETNICIDAD EN CENTROAMÉRICA: UN DIÁLOGO INCONCLUSO	21
VIRILIO REYES	
Introducción.....	21
Desarrollo y etnicidad: un diálogo inconcluso	23
Los contextos de las diversidades.....	25
Identidades para la dominación: La colonia como punto de partida.....	30
<i>El indio invención colonial</i>	32
<i>Pueblos trasplantados: negro</i>	34
<i>Mestizaje y surgimiento del ladino</i>	35
Territorio multietnicidad y fronteras	37
Abriendo espacios: las estrategias políticas y jurídicas	40
<i>Guatemala</i>	40
<i>Nicaragua</i>	44
<i>Costa Rica</i>	47
<i>Honduras</i>	49
<i>El Salvador</i>	51

La institucionalidad indígena en Centroamérica	52
<i>Consejo Indígena Centroamericano -CICA-</i>	52
<i>Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de</i>	
<i>Agroforestería Comunitaria Centroamericana –ACICAFOC-</i>	53
Los pueblos indígenas en los Acuerdos Internacionales	54
Multiculturalidad e interculturalidad	55
Implicaciones de la pluriculturalidad en la política	
pública en Centroamérica	56
Bibliografía	59
CAPÍTULO II	
LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA CENTRAL:	
EVIDENCIAS E INTERROGANTES DE LA DÉCADA DE LOS 90	63
JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
La crisis de los 80	
y los ajustes estructurales en Centroamérica	65
La evolución de la pobreza urbana	70
Las nuevas dinámicas laborales y su impacto urbano	82
Las tendencias futuras de la pobreza urbana: algunas hipótesis	91
Conclusiones.....	95
Bibliografía	99
CAPÍTULO III	
TRANSFORMACIONES AGRARIAS EN AMÉRICA CENTRAL	
A FINES DEL SIGLO XX	105
EDUARDO BAUMEISTER	
Introducción	105
Situación a fines de los años setenta	107
Los años ochenta y noventa del siglo XX	112
Retracción de la ganadería vacuna	115
Configuración ocupacional rural	118
Composición social de la PEARural	118
El agro centroamericano a comienzos del siglo XXI	122
Elementos para una agenda de desarrollo rural	132
Una visión distinta de la tierra para fines agropecuarios	132
Pequeños productores viables	136
La agricultura de exportación en América Central	137
Articulación de actividades agrícolas y no agrícolas	137
Bibliografía	139

CAPÍTULO IV	
RIESGO, AMBIENTE, DESASTRE Y DESARROLLO:	
HACIA UN ENTENDIMIENTO DE SUS RELACIONES Y SIGNIFICADOS	
Y LA INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE CENTROAMÉRICA	141
ALLAN LAVEL	
Introducción	141
Un Marco Conceptual	144
Desastres y su impacto	
en el desarrollo en Centroamérica: 1972-2003	152
Del desarrollo al desastre. sobre las causas	
y no las consecuencias de los desastres	158
La política pública y las iniciativas de la sociedad civil frente	
al problema de riesgo y desastre y sus relaciones	
con el desarrollo humano sostenible	165
Prólogo	165
Los marcos políticos y estratégicos regionales	
para la promoción de la gestión de la reducción del riesgo	
de desastre en el marco del desarrollo sostenible, Pos <i>Mitch</i> :	
CEPREDENAC y el marco regional	167
Las iniciativas y enfoques de gobierno	
y sociedad civil en los niveles nacionales	170
<i>El sector gubernamental</i>	170
<i>Sociedad civil, ONG y las agencias internacionales</i>	171
A manera de conclusión sobre la intervención	177
Opciones, necesidades y cuellos de botella con referencia	
a la gestión para la reducción y previsión del riesgo	178
A manera de conclusión global	184
Bibliografía	187
 CAPÍTULO V	
EVALUACIONES DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA	
ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS	191
JOSÉ S. MARQUES	
Introducción	191
Enfoques Metodológicos	196
El Marco Conceptual	196
Alcances del Análisis	197
Tipo de Análisis	201
Riesgo/Vulnerabilidad y Estrategias de Respuesta	203
Grupos en Riesgo	212
Programas de Protección Social	214

El gasto en protección social	216
Adecuación de los Sistemas de Protección Social	219
Eficacia Operacional	234
Focalización	235
Incidencia	236
Costo Eficacia	240
Monitoreo y Evaluación	242
Arreglos Institucionales	243
Principales hallazgos y Recomendaciones	244
Los hallazgos:	245
Las recomendaciones:	246
Implicaciones para el Trabajo Futuro	248
 SOBRE LOS AUTORES	 253

INTRODUCCIÓN

SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA Y CARLOS SOJO

A lo largo de las últimas dos décadas, en América Central el avance social, económico y político observado es notablemente ambiguo. La apertura democrática puso fin a cruentas dictaduras militares y a guerras civiles que masacraron países enteros; sin embargo, la estabilidad de las instituciones democráticas, merced a la creciente debilidad de los mecanismos tradicionales de control y representación política, no está garantizada. En el plano económico se observan desempeños contrastantes. Aumenta la oferta exterior, eventualmente también el flujo de inversiones externas directas y se conjura el drama de la hiperinflación. No obstante, la volatilidad y los ciclos recesivos no permiten consolidar el ritmo del crecimiento. El limitado control nacional de los agregados macroeconómicos prelude, en general, dificultades para enfrentar situaciones generalizadas de pérdida de confianza. Finalmente, en el plano social, las buenas noticias coyunturales, con logros en la disminución de pobreza en El Salvador y Costa Rica recientemente, no han alcanzado a mitigar la magnitud nominal de una problemática de empobrecimiento que se acentúa regularmente. En este campo, además, el efecto subsidiario y sustitutivo de la cooperación internacional, las restricciones fiscales y la desproporcionada confianza en los efectos distributivos de la acción del mercado, han disminuido en lo sustantivo la capacidad de los gobiernos para gestionar cambios de orientación en el set de políticas dirigidas a propiciar mejores horizontes de bienestar.

Estas razones nos obligan a reflexionar en torno a la centralidad de la cuestión social en el debate sobre el desarrollo en esta región.

Cambio en el foco: integralidad y complementariedad

Los objetivos de desarrollo asociados a la cuestión social con demasiada frecuencia han quedado forzosamente fragmentados. Se han perdido de vista interacción, sistemas complejos y relaciones de causalidad. Es necesario repensar lo social primero poniendo distancia de la “segmentación institucional” de lo social derivada de la gestión de políticas públicas. Esa es la prerrogativa primera de una estrategia de desarrollo social. Ninguna gestión gubernamental, ninguna operación de mercado, puede comprenderse aislada de sus efectos sobre el bienestar humano. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo social supone interrogar políticas públicas o actos de mercado en relación con sus efectos en el empleo, en la generación de ingresos, en la formación de oportunidades, en la ampliación del conocimiento, en la promoción de la cultura, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las libertades individuales, en la ampliación de las capacidades comunitarias. En suma, lo que se recomienda es identificar en todo acto social su capacidad de producción de bienestar y desarrollo social.

El segundo presupuesto ético se deriva de la comprensión de que el desafío del desarrollo social supone, pero no queda reducido a la implantación de programas de reducción de la pobreza. En las últimas décadas y en el mejor de los escenarios, se han impulsado políticas públicas y mecanismos institucionales dirigidos exclusivamente a la disminución de los niveles de pobreza, medida esta última bajo el método “línea de pobreza” asociado a la disposición de un cierto nivel de ingreso familiar. Toda política de desarrollo social debe contener iniciativas para la reducción de la pobreza, pero no toda política de reducción de pobreza se deriva de un programa de desarrollo social. De hecho, una consecuencia no deseada del énfasis en las políticas antipobreza en las últimas décadas, es el deterioro significativo de las políticas orientadas a la generación de movilidad social intergeneracional, principalmente en el plano educativo y en lo relativo a la calidad y la cobertura de la enseñanza media. Por esta razón, se propone colocar la cuestión del “desarrollo social” en el lugar que hoy ocupa la “reducción de la pobreza”. No se trata de una sustitución, sino de cambios de énfasis estratégicos orientados a generar una relación armónica y complementaria entre políticas sociales y políticas económicas, por una parte, y entre prestaciones universales y compensatorias selectivas (focalizadas) por la otra. De tal manera que en el escenario de esa interacción aditiva de enfoques sectoriales (política económica + política social; universalismo + focalización) podría localizarse la búsqueda de dinamismos acompasados entre el crecimiento económico y el bienestar humano.

Factores coadyuvantes del desarrollo social en América Central: agenda mínima

La definición de factores que favorecerán la creación de mecanismos incluyentes y políticas de desarrollo social es notablemente compleja. Requiere, entre otras cosas, reconocer elementos comunes, sin aminorar las profundas diferencias que persisten entre las sociedades que conforman América Latina; e incluso requiere poner “entre comillas” los supuestos de integración que homogeneizan sociedades diversas, múltiples, fragmentadas en razón de divisiones de clase, de raza, de grupo étnico, de edad, y de género para citar solamente los más recurrentes factores de exclusión social. Con estas consideraciones precautorias, queremos reflexionar en torno a tres factores coadyuvantes para propiciar estrategias de desarrollo social: a) el tipo de crecimiento económico; b) las modalidades de la distribución y c) los mecanismos de gestión política.

a) Tipos de crecimiento

No hay duda de la centralidad del crecimiento económico en cualquier estrategia de desarrollo social. Con independencia de la controversia teórica en torno a las bondades del crecimiento para la superación de la pobreza, fortalecidas por el entusiasta recibimiento de los hallazgos del estudio de Dollar y Kray, pero debilitadas con la persistencia de indicadores de exclusión, pobreza y desigualdad de ingreso, aun en condiciones de dinamismo económico que muestra América Latina; es evidente al menos que la crisis económica, la pérdida de equilibrios básicos y la recesión productiva, producen pobreza en proporciones significativas. Está claro que los perjuicios de la crisis económica se distribuyen masivamente entre la población cercana a la línea de pobreza, donde los recaudos ante “shocks” internos y externos son prácticamente nulos. Por ello, **bajo ninguna circunstancia pueden imaginarse logros de desarrollo social en condiciones de inestabilidad económica.**

Otra cosa, sin embargo, es la reflexión sobre los efectos de las medidas estabilizadoras, y los cambios estructurales inducidos por las políticas públicas en las condiciones de bienestar de la población. **En lo esencial, toda decisión de política económica y toda decisión de inversión debería ser interrogada no solamente en sus referentes conceptuales de origen o en sus efectos en la rentabilidad de las empresas. Es preciso incorporar en la discusión al menos dos interrogantes permanentes: los efectos en generación de empleo y los efectos en la distribución territorial de los dinamismos económicos.** Respecto de los primeros, es preciso actuar tanto, desde las políticas públicas como desde la acción

empresarial, en relación con la tendencia a la precarización del mercado laboral. La mayoría de los nuevos empleos que se generan en la región no se producen en el sector formal de la economía, y esta situación no hace ni social ni productivamente sostenibles las economías de la región. Respecto a la implantación territorial, es preciso reconocer la necesidad de actuar sobre las tendencias naturales de las inversiones a la aglomeración que dejan extensiones mayoritarias del territorio latinoamericano, ajenas a cualquier expresión de modernización capitalista y progreso material.

b) Modalidades de la distribución

La aspiración por el bienestar humano más amplio se deriva, en nuestra propuesta, de una estrategia de desarrollo social que entiende la existencia de capacidades distributivas no solo en la gestión estatal, sino en tres niveles adicionales: el mercado, la comunidad y la familia. La dimensión estatal supone el establecimiento o en su caso la consolidación de capacidades de gestión armónicas que garanticen estabilidad en el marco normativo y en la gestión macroeconómica, calidad en la entrega de servicios y capacidad de administración, arbitraje y solución de conflictos distributivos. **Excesivo celo macroeconómico puede mitigar la calidad de la prestación de servicios.** Cuando el castigo fiscal recae sobre los servicios sociales, se afectan de manera sustancial la calidad de las políticas de alcance universal (educación y salud) y la posibilidad de satisfacción de las necesidades de compensación específica para sectores sociales afectados por circunstancias coyunturales o cambios estructurales.

El funcionamiento sano de los mercados, en particular del mercado laboral, es de particular relevancia para el enfrentamiento estructural con la pobreza y sus manifestaciones múltiples. **El empleo es la fuente principal del ingreso en sociedades de mercado, y cuando esta condición se presenta con precariedad, el funcionamiento de la economía interna queda en entredicho.**

La dimensión comunitaria debe ser incorporada plenamente como un recurso efectivo de distribución en sociedades donde lo territorial pierde centralidad en el plano nacional, pero la gana en entornos locales, incluso de dimensiones transnacionales, como ocurre en los espacios transfronterizos. En las dimensiones que hemos analizado, la intervención del Estado se refiere al fortalecimiento de la disposición de capital humano, en el sentido más general, mientras que la operación de los mercados se sustenta en flujos de inversión privada y pública que permitan la ampliación del capital físico. **En el ámbito comunitario es donde se desarrolla y se amplía el capital social, entendido como la acumulación de recursos productivos**

centrados en la solidaridad, la confianza, la comunidad de valores, entre otros rasgos de identidad comunitaria, y sus efectos en la generación de oportunidades productivas y distribución de los rendimientos.

En la cuarta dimensión, la familia, se desarrolla una multitud de procesos distributivos, muchos de los cuales han impedido la agudización de las privaciones, en ausencia de políticas públicas, empleo estable y redes comunitarias sustantivas (especialmente en el ámbito rural), por medio de la promoción de una variedad de **estrategias de supervivencia**. Además, en este escenario se empiezan a configurar los **patrones culturales** y las visiones de mundo que, eventualmente, en asocio con la oferta educativa van a configurar una capacidad laboral rígida y por lo tanto limitada (un oficio de calificación media o baja) o una capacidad flexible centrada en conocimientos.

c) Gestión política: modernización de la democracia

Lo político no puede ser más considerado ajeno o perverso en una estrategia integrada de desarrollo social. Tres elementos conviene tener en consideración a la hora de valorar la importancia central del ámbito del poder y de los mecanismos decisionales para la definición, estabilidad y éxito de estrategias de desarrollo social.

La primera cuestión alude a la problemática del Buen Gobierno. Aquí, lo esencial es **la combinación de cualidades de gestión y de representación**. Las de gestión tienen que ver con la capacidad de informar adecuadamente a la ciudadanía respecto de opciones y decisiones en la formación de políticas públicas, con transparencia y con mecanismos apropiados y adecuados de rendición de cuentas a la ciudadanía. La representación política, instrumento primario de la práctica democrática, supone afrontar con decisión la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, instrumentos centrales en la canalización de demandas de la sociedad, y que ha propiciado una grave tendencia a su extinción para ser sustituidas por agrupaciones electorales personalistas, de circunstancia, sin arraigo ideológico y sin posibilidades de representación social más allá de los intereses patrimoniales de sus propios liderazgos.

La segunda cuestión refiere a la problemática de la **acreditación y agregación de demandas** sociales. Acreditación dice de quiénes son los interlocutores calificados del Estado en la formación de las preferencias y la discusión de las opciones de política. El problema actual es la prevalencia de “pertenencias” propias del modelo anterior, donde las asociaciones empresariales y sindicales ocupan lugares privilegiados e incluso desproporcionados en la discusión de opciones políticas. Hay consecuentemente déficit de “acreditación” respecto de otros antagonismos

sociales no necesariamente referidos al mundo del trabajo: género, edad, etnia, ambiente, etc. Por otra parte, pero estrechamente vinculada, la ideología mercantilista ha profundizado una comprensión individualista de las demandas sociales, que no permite su adecuada construcción como “cuestiones” colectivas susceptibles de ser gestionadas por el Estado, creando riesgos de atomización social y produciendo amenazas de ingobernabilidad. En síntesis, acreditación plural de intereses y agregación de demandas son las dos caras de la medalla de la acción social cuyo fortalecimiento debe ser también motivo del interés gubernamental.

La gestión política requiere del fortalecimiento de la democracia representativa sobre la base de buen gobierno y demandas sociales agregadas. Pero al mismo tiempo requiere la consolidación de **espacios deliberativos complementarios: mecanismos de diálogo social**. Este tipo de instrumentos de democracia directa ha permitido mejorar la legitimidad de políticas públicas, ampliar el espectro de participación ciudadana y convocar desde la capacidad deliberativa de la sociedad civil, demandas de cambio en los mecanismos representativos tradicionales como el Parlamento o los concejos municipales. Tal y como señalamos en el vínculo entre política económica y social, no se trata aquí de competencia o contradicción, sino de complemento. Los sistemas políticos fortalecidos del futuro latinoamericano deberán ser mejores en la representación y más amplios en la participación.

Desafíos del desarrollo social en el Istmo: una contribución

En complemento a las reflexiones de alcance latinoamericano, en el diseño de este volumen se reflexionó acerca de cuáles serían ámbitos problemáticos no suficientemente abordados que resultaran de vital importancia para la región centroamericana en el futuro inmediato. La selección de los temas que componen este volumen es indudablemente parcial, pero no cabe duda de su relevancia. Se seleccionaron cuatro temas: desarrollo rural, pobreza urbana, fenómenos naturales y desastres y la cuestión étnica. Luego se consideró pertinente incluir en el volumen un estudio del Banco Mundial sobre manejo del riesgo social en la región, dada su importancia para la ponderación comparativa de instrumentos de seguridad social.

La diversidad y segmentación étnica y cultural de América Central es amplia. La región es una abstracción donde mal conviven centros metropolitanos mestizos orientados a la costa del Pacífico y una franja de origen afrodescendiente en todo el litoral caribe. Hay, señala en su capítulo Virgilio Reyes, 65 grupos lingüísticos en una región cuyas dimensiones apenas alcanzan la mitad de las de Colombia. La integración nacional de países con alta proporción de población indígena de origen maya, Guatema-

la particularmente, es un desafío tan antiguo como la colonización española. Las dinámicas de la exclusión social, las limitaciones institucionales para tener acceso a las oportunidades económicas y sociales que permiten mejorar la calidad de vida, están íntimamente relacionadas con estos cortes culturales que, como fallas geológicas, separan la geografía humana de América Central y eventualmente estremecen con conflictos sociales los débiles equilibrios políticos de la región. Incluso en países relativamente integrados como Costa Rica, la vertiente del Caribe, donde se concentra la población afrodescendiente e indígena, está entre las regiones más pobres del país y experimenta con relativa frecuencia protestas sociales de magnitudes no registradas en otras regiones. El estudio encomendado a Virgilio Reyes proporciona una mirada integradora a la vinculación de la etnicidad con el desarrollo en Centroamérica, poniendo atención a dimensiones todavía poco exploradas por las políticas públicas de desarrollo, como las derivadas de la existencia de comunidades étnicas transfronterizas y la urgencia de reconocer la multiculturalidad de la región para propiciar normas aceptables de convivencia intercultural. Reyes reconoce que el desafío de políticas públicas incluyentes está no solamente relacionado con la visibilidad de las diferencias, sino con el grado de movilización y representatividad demográfica de los distintos grupos étnicos. Seguridad territorial, vacíos de legislación, el respeto al derecho de la autodeterminación y la garantía de acceso a las oportunidades básicas proporcionadas por servicios universales de salud y educación son elementos que articulan los desafíos de políticas de desarrollo social en sociedad pluriétnicas como las centroamericanas.

La región centroamericana es, con la excepción de Haití, el lugar de mayor concentración de pobreza del continente americano. En los últimos años dos tendencias parecen condenar a los países a un desencuentro fatal: procesos económicos que concentran las oportunidades en los grupos de mayor ingreso relativo y ampliación sustancial de los flujos migratorios que lesionan en la base la capacidad de las localidades para enfrentar los requerimientos de la producción y el desarrollo en sentido amplio. La exploración de la pobreza urbana realizada en este volumen por Juan Pablo Pérez Sáinz indaga sobre las tendencias de largo aliento que condicionan la situación actual y ofrece una visión, no ciertamente halagüena, sobre el futuro. Las tendencias de sobreconcentración de dinamismos económicos y poblaciones contribuye a la redefinición del dualismo tradicional urbano-rural al establecimiento de un corte “metrópolis-resto del país.” Esta primera característica del dinamismo reciente de la pobreza rural conduce a la conclusión de que es preciso introducir dinámicas de diferenciación territorial que supongan, en las metrópolis, el fortalecimiento de las redes de atención social que han experimentado precarización y deterioro, y en el resto de las zonas urbanas, la vinculación efectiva de los procesos de descentralización con las políticas

sociales. Ello conducirá a una mejor armonía entre expectativas y necesidades ciudadanas con las respuestas institucionales. En segundo lugar, se destaca la pérdida del rol del empleo formal en lo sustancial a causa de las tendencias a la desregulación relativa de los mercados laborales y a la disminución observada de la importancia relativa del empleo público. Las estrategias de intervención deberían, postula el autor, proponerse la re-formalización de los mercados laborales sobre la base de una regulación flexible, pero activa por parte del Estado, centrada en la preservación de derechos laborales básicos. En tercer lugar, luego de constatar el mantenimiento del rol precarizador del autoempleo urbano y las distorsiones del mercado que, como las migraciones laborales, no permiten una adecuada ponderación del fenómeno del desempleo, y afirmar que las capacidades del modelo para mitigar la pobreza urbana son ambiguas, el autor propone una estrategia centrada en el fortalecimiento de la “empleabilidad” de los autoempleados, entendiendo por tal el tránsito de la formación de oficios hacia capacidades flexibles de inserción dinámica en el mercado laboral. Finalmente, Pérez Sáinz observa tendencias ambiguas en la capacidad del modelo de crecimiento imperante para reducir los niveles de pobreza urbana. Considera que siendo el conocimiento la clave de la inserción incluyente en los beneficios del crecimiento, las políticas públicas para su promoción, y con ello para la reducción de la pobreza, deberán partir de reconocer el carácter del conocimiento como bien público, no solo nacional sino incluso global, como propone Stiglitz; el rol activo del Estado para superar brechas de calidad y la importancia de mecanismos de gestión colectiva y solidaria para compensar las desviaciones individualistas derivadas del funcionamiento desregulado.

Quizá en asocio con la pobreza, pero indudablemente ligada a las limitaciones de un entorno político apenas recientemente abierto y una propuesta de restauración económica relativamente concentradora, la ruralidad de Centroamérica es una especie de región transparente, no-lugar, espacio por donde las corrientes del progreso no pasan o simplemente pasan de lado, sin apenas mirarla. El desarrollo rural es precondition de cualquier estrategia de modernización integradora para la Centroamérica de los años por venir. En el capítulo de Eduardo Baumeister, se avanza una reflexión de los desafíos del desarrollo rural que reconoce la mayor presencia relativa de lo rural en los procesos de empobrecimiento de la región; las tendencias de ampliación de la demanda de bienes agropecuarios derivadas del proceso de urbanización y la impronta de la tierra en los conflictos políticos y los arreglos gubernamentales que ocurren en la región. El trabajo pasa revista a una situación de crisis en el agro centroamericano, caracterizada por la volatilidad y las crisis de los mercados internacionales de productos de exportación; la degradación ambiental; la mayor propensión migratoria de los habitantes rurales y las consecuencias de ello en el deterioro de los empleos propiamente agrícolas. Todo ello ha

conducido a la pérdida de la centralidad simbólica que ocupó en el pasado el ámbito rural, con implicaciones todavía insospechadas para los equilibrios políticos, económicos y sociales futuros. Las prescripciones destacan tres aspectos relevantes: en primer lugar la acción pública diferenciada sobre sujetos rurales ubicados en espacios distintos del entorno laboral. Ello exige la distinción precisa de asalariados y productores en la formulación de políticas de desarrollo y superación de la pobreza en el campo. En segundo lugar, Baumeister sugiere la importancia de mecanismos de protección sectorial diferenciados, especialmente en relación con la ponderación de efectos sobre mercados y líneas de producción derivados de la suscripción de acuerdos de libre comercio. Finalmente, observa la necesidad de incorporar la problemática migratoria en la ecuación del desarrollo rural, a fin de ponderar y actuar sobre los efectos de las remesas y su potencial de uso productivo en las comunidades de expulsión de población económicamente activa.

A horcajadas entre el campo y la ciudad, los asentamientos humanos de Centroamérica son azotados, con periodicidad trágicamente regular, por fenómenos naturales que se convierten en desastres a causa de la improvisación de los emplazamientos urbanos; la degradación ambiental y la ausencia de mecanismos institucionales y recursos significativos para la administración de los riesgos, ahí donde son previsibles y conocidos. El capítulo de Allan Lavell define a América Central como una región multiamenaza. Las cifras hablan por sí mismas: la región ha sufrido 242 desastres durante los últimos 30 años. Considerando aquellos 192 directamente asociados con eventos naturales o socionaturales, encontramos la siguiente distribución por país: Belice, 9; Costa Rica, 33; El Salvador, 32; Honduras, 32; Nicaragua, 38; Guatemala, 40; y Panamá, 9. Un 47% se relaciona con eventos hidrometeorológicos, incluyendo huracanes, inundaciones y sequías, y 13% con terremotos. Con todo, en la visión del autor, el problema fundamental no son los desastres, sino los procesos sociales que construyen riesgo en la sociedad y que hacen los desastres inevitables y “naturales”. Lavell pasa revista a las iniciativas adoptadas para hacer frente a los problemas derivados de los desastres y encuentra en las políticas públicas gubernamentales problemas de integración y dispersión o falta de coordinación de iniciativas; asimismo, demuestra la existencia de ámbitos de competencia con escasa cooperación entre entidades gubernamentales que, al mismo tiempo, presentan resistencias burocráticas al cambio. Al analizar la situación de las iniciativas impulsadas desde el ámbito no gubernamental, entonces los problemas observados se relacionan con la existencia de una amplia oferta institucional, dispersa, por lo tanto, y con evidentes limitaciones de impacto. En tono prescriptivo, el autor propone la activación de enfoques regionales, multisectoriales, de la prevención del riesgo; el fortalecimiento de la convicción de que las decisio-

nes de inversión deben acompañarse de “consideraciones de reducción y transferencia del riesgo”. Asimismo, afirma la importancia de reconocer las implicaciones lógicas de la acción minimizadora de los riesgos ante desastres, a fin de evitar las onerosas implicaciones de estos para la estabilidad y el crecimiento económico. En el nivel nacional, coloca particular atención en las dinámicas asociadas a la gestión local de los riesgos particularmente requeridos de sistemas eficientes y de bajo costo para la activación de alertas tempranas.

El enfrentamiento de los riesgos humanos es parte sustancial de los desafíos del progreso social futuro para Centroamérica. La formación de redes de seguridad social es una experiencia regional apenas embrionaria.

El fortalecimiento del papel del Estado para proporcionar medios sistemáticos de protección social a la enorme población pobre y vulnerable de la región, es uno de los mayores desafíos de desarrollo social en América Central. Como lo demuestra la investigación empírica de José Márquez, con estudios sobre las redes de seguridad social (RSS) en cinco países, la mayoría de los países de América Central —con la posible excepción de Costa Rica— no han creado instituciones ni han proporcionado recursos financieros para acometer las vulnerabilidades particulares de las poblaciones pobres, incluyendo aquellas de la infancia, la adolescencia y los adultos mayores. Estos países están muy lejos de otros en América Latina respecto de la introducción de programas comprensivos de protección y asistencia social, como son, por ejemplo, transferencias condicionadas de efectivo para mejorar las oportunidades de los pobres y proveerles con algún nivel de protección ante riesgos derivados de la inseguridad alimentaria y nutricional; el desempleo; los “shocks” financieros y los desastres naturales. Efectivamente, el porcentaje de población en riesgo, incluyendo menores, jóvenes y grupos indígenas, que no es atendido por programas gubernamentales de protección social, es simplemente alarmante, y exige, como denota el artículo de Marquez, mucha mayor atención de parte de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional de donantes (Véase el cuadro 12)

Al mismo tiempo, sin embargo, el estudio de Marquez rescata la importancia de fortalecer los mecanismos informales de protección y asistencia social que ya existen en todos los países de la región. Está claro, por ejemplo, que debido a la debilidad manifiesta de la acción estatal, muchos hogares pobres dependen de ayudas económicas y del apoyo social y psicológico de la familia extensa, amistades y vecinos, cuando experimentan pobres cosechas, pérdidas de empleos, enfermedades imprevistas, cuando requieren cuidado infantil o cuando hacen frente al impacto de desastres naturales. Esta claro también que las iglesias, las ONG y una variedad de organizaciones de base en el plano

local desempeñan un importante papel en la asistencia de los pobres urbanos y rurales en tiempos de crisis. Quizá uno de los mayores desafíos estriba en cómo fortalecer esas organizaciones, a fin de que puedan atender las necesidades inmediatas de la población pobre y, al mismo tiempo, proporcionarles capacidades organizativas para que sean ellos, por sí mismos, quienes exijan y monitoreen nuevos programas gubernamentales de asistencia social para atender sus necesidades.

En síntesis, no será suficiente fortalecer y ampliar los actuales programas de seguridad social que existen en la región. De similar o mayor importancia será el fortalecimiento de los recursos de capital social de la población pobre, sus organizaciones y movimientos, que los han de constituir en actores sociales primarios en su lucha contra la pobreza y la mayor equidad e inclusión social. Esta, puede decirse, es una de las mayores lecciones que se deriva del estudio del desempeño de las estrategias nacionales de protección social y reducción de la pobreza durante la década de los 90. Y será, seguramente, una de las formas más duraderas para proporcionar a la población en condición de pobreza, las condiciones necesarias para enfrentar los riesgos políticos, económicos y naturales tan característicos de la fisonomía social tanto de América Central como de Latinoamérica en los primeros años del siglo XXI.

CAPÍTULO I

DESARROLLO Y ETNICIDAD EN CENTROAMÉRICA: UN DIÁLOGO INCONCLUSO

VIRGILIO REYES

INTRODUCCIÓN

La dinámica del desarrollo y la multietnicidad en Centroamérica está relacionada con la naturaleza de su proceso social y las posibilidades que el entorno natural le brinda para el desarrollo, dada su posición geográfica. La región tiene una extensión de 507.768 km² y comprende los países de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Se calcula que hasta 1999 la población global del istmo fue de 34.628.000 habitantes, de los cuales, hoy día, 8.290.860 pertenecen a uno de los 65 grupos lingüísticos reconocidos en la región; esto quiere decir que aproximadamente un 24,4% de la población se adscribe a una cultura en particular.

La importancia de la composición sociocultural de las poblaciones de la región está relacionada, de igual forma, con la representatividad demográfica de estos. Guatemala, por ejemplo, tiene la mayor concentración de población indígena por país, y en la región (79% del total indígena centroamericano, y 61% de la población guatemalteca). Los demás países, cuentan con poblaciones indígenas que oscilan entre 1% como en Costa Rica, y el 8% que es el caso de Nicaragua.

A parte de las diferencias sobre porcentajes de población, la región presenta diferencias sustanciales en cuanto a la dinámica de estos pueblos con respecto a su existencia frente a los Estados nacionales. Esto tiene que ver, en principio, con la forma en la que han sido percibidos en distintos períodos históricos. Sin duda, el punto de arranque es el colonial, la cual violenta los sistemas de relaciones sociales precolombinos e impone un régimen fundamentado en la explotación de la tierra y de la fuerza de trabajo indígena. Este nuevo contexto produce, sobre la base de la violencia, procesos de síntesis entre los antiguos patrones sociales y la imposición colonial.

Con la vida independiente, las condiciones de los pueblos originarios no presentaron realmente una mejoría sustancial. Los indicadores de pobreza y pobreza extrema sitúan a estos grupos en tales rangos. Ser indígena implica también ser pobre. Finalizados los violentos conflictos armados que se vivieron en la región (Nicaragua, El Salvador y Guatemala, respectivamente), se abren nuevos espacios para la participación social, en el marco de los Acuerdos de Paz, o bien, con el impulso de iniciativas focalizadas para el desarrollo. De esta forma, se promulga la Ley de Autonomía en Nicaragua en 1987 y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala.

El comportamiento de la multiétnicidad en la región no es un fenómeno localizado en cada país; hay grupos étnicos cuyas poblaciones se extienden a países vecinos, algunos de los cuales también comparten recursos naturales estratégicos para la región. De la misma forma, en cada país hay asentamientos de comunidades étnicas en zonas de reserva natural, las cuales constituyen a la vez el marco sobre el cual gira la supervivencia comunal.

En términos de políticas públicas, el dilema es tratar la cuestión étnica como instrumentos focalizados o como eje transversal para todo lo público. Estos elementos aún están en discusión y el avance en torno a estos es lento. Lo que existe es una práctica focalizada, y pese a los Acuerdos de Paz y a los instrumentos internacionales que se han creado para el efecto, los mecanismos son aislados.

El movimiento indígena y campesino ha logrado abrir espacios importantes para el posicionamiento político de sus demandas. Sin embargo, en cada país del área la intensidad para la consecución de sus objetivos estratégicos se relaciona con la recuperación de la memoria histórica y la politización de su identidad, tras largos períodos de invisibilización por parte de los gobiernos.

En este marco, las demandas en torno a la autodeterminación, la seguridad del territorio, la ampliación de la cobertura educativa y la sensibilización en torno al valor de la cosmovisión, son apenas algunas manifestaciones que ponen en relieve a estos actores que han estado relegados de los beneficios del desarrollo.

DESARROLLO Y ETNICIDAD: UN DIÁLOGO INCONCLUSO

En los últimos años, la consideración de las distintas problemáticas de los pueblos indígenas y la dinámica de la pobreza, ha llamado la atención de los organismos internacionales que promueven la cooperación para el desarrollo en países periféricos que cuentan con poblaciones multiétnicas. Los distintos grupos indígenas generalmente son poblaciones que se encuentran entre la pobreza y la pobreza extrema, que es el resultado de un largo proceso de generación de exclusiones que no son posibles entender, si no se considera cómo los países y las regiones se han constituido políticamente como tales, a lo largo de la historia.

En tal sentido, en América Latina, la discusión sobre las relaciones asimétricas entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales no es reciente. Lo nuevo es que lo étnico tiene una connotación más global que surge frente al comportamiento homogeneizante de la globalización, la proliferación de conflictos de base étnica en diferentes regiones del mundo, y las condiciones económicas en las que sobrevive gran número de grupos étnicos.

Por tales razones, la relación entre desarrollo social y multiétnicidad tiene una serie de connotaciones de acuerdo con las perspectivas teóricas con las cuales se le trata de abordar y con las realidades nacionales en las cuales se ha aplicado. No es lo mismo diseñar políticas públicas para minorías étnicas, donde la acción social es más focalizada y geográficamente delimitada, que para aquellos Estados multiétnicos, en los cuales la relación se torna más compleja y pone en tela de discusión la pertinencia de las políticas por el contexto. El debate en esto último se centra entre la focalización y la transversalidad; es decir, entre lo multicultural y lo intercultural.

Para los países centroamericanos, esta situación no es reciente, ya que a través de su proceso histórico es posible observar la aplicación de una serie de estrategias y mecanismos provenientes del Estado, para integrar a la sociedad nacional, o “pasar inadvertidos”, a grupos sociales que tienen la particularidad de identificarse como tal a partir de asumir una identidad cultural concreta o como grupos étnicos. Estas formas de políticas de exclusión y racismo han sido denunciadas por las mismas organizaciones indígenas que demandan cambios en la orientación del desarrollo y la participación social.

Si bien hay componentes sociales que son inherentes a estos grupos, estos no pueden ser visualizados ni entendidos fuera de los procesos sociales que han configurado económica y políticamente a la región. En la coyuntura actual, tal situación plantea la necesidad de comprender, en el escenario actual, las distintas lógicas de los actores que se han visto involucrados en la trama del desarrollo en general, en cuanto a los roles que asumen o deberían de asumir. Los espacios que en este texto consideramos son

importantes para tratar tal dinámica son: El Estado, el movimiento social y la cooperación internacional.

Las interacciones entre los diversos entes implicados vienen dadas por los nuevos espacios para el tratamiento de lo étnico en la conceptualización del desarrollo en sus distintos niveles, que se vienen produciendo a raíz de los impactos de la globalización y de los avances en la normativa internacional relacionada con pueblos indígenas. El surgimiento de nuevos movimientos sociales de base étnica y las reconceptualizaciones del desarrollo, ponen en evidencia la heterogeneidad y complejidad de la cuestión, principalmente en América Latina.

Hasta hace algunos años, la cooperación internacional apoyaba ciertas posiciones del etnodesarrollo, el cual era entendido como la generación de condiciones para que los distintos pueblos indígenas tuvieran acceso al conocimiento técnico y a los recursos financieros necesarios para la participación en la planificación e implementación de los procesos de desarrollo (Davis, 2003:181). Sin embargo, como plantea Roger Plant (1998), tal concepto solo podría ser factible en aquellas situaciones donde los pueblos indígenas tuvieran la posibilidad de ejercer controles sobre un territorio en el cual pudieran desarrollar actividades económicas sostenibles. Siendo que la realidad es diversa, señala Plant, este paradigma no podría ser pensado como de aplicación universal (*Ibíd.*).

Las posiciones dentro del Banco Mundial (*BM*) sobre el etnodesarrollo exponen que la pertenencia a un grupo indígena en América Latina significa estar en una posición de riesgo socioeconómico, pues estos grupos se encuentran ubicados entre los pobres de los más pobres (Partridge *et al.*, 2001). El etnodesarrollo, según el *BM*, se expresa como un proceso autónomo que representa la visión de una comunidad sobre su proceso social, valores y metas para alcanzar una mejor calidad de vida, en razón de lo cual se requiere de las siguientes condiciones: derechos claros de propiedad y del manejo local de recursos, mantenimiento de la seguridad alimentaria respetando las prácticas tradicionales, promoción de actividades generadoras de ingresos, integración en los servicios de salud de las prácticas tradicionales con las occidentales, fortalecimiento de las organizaciones existentes y de la identidad cultural; apoyo a la educación bilingüe y multicultural, entre otros aspectos (*Ibíd.*)

Los nuevos cambios de enfoque en esta materia tratan ahora de redimensionar la institucionalidad local como una variable participativa y representativa en la construcción de capital social y en la responsabilidad de la toma de decisiones para la negociación de las agendas de desarrollo. Con esto se trata de superar aquellas visiones fragmentarias dirigidas fundamentalmente hacia el proteccionismo de las comunidades, en las cuales a estas se les designa un rol eminentemente estático que no les permite la movilización de sus demandas más inmediatas.

La reticencia de algunos gobiernos de los países a asumir un enfoque de desarrollo dirigido a pueblos indígenas, apoyado principalmente por la cooperación, muestra las visiones construidas políticamente desde el Es-

tado, en el cual poblaciones indígenas son vistas únicamente como poblaciones eminentemente campesinas (Plant, 1998). Con frecuencia, la visión de homogeneidad social y cultural esgrimida sobre el discurso de la igualdad constitutiva de la nación, oculta toda una historia de exclusión y negación de la diversidad étnica y su relación con la pobreza que evidencian los indicadores de desarrollo humano¹.

Desde los movimientos indígenas, las reflexiones que se presentan cuestionan la intervención de los agentes externos que no han sido sensibles a las especificidades culturales y formas de entender el entorno, que ha dado lugar al fracaso de una diversidad de proyectos de desarrollo que han contado con altas inversiones financieras. Ante esto, lo que se propone al final es la consecución de mayores niveles de autonomía a través del reconocimiento de su estructura institucional, normas consuetudinarias y prácticas agroecológicas, frente a los mecanismos de inserción en la lógica de la economía de mercado impulsada por el propio Estado o por algunas organizaciones de desarrollo.

En tal sentido, los contenidos de las reivindicaciones sociales se articulan siempre a manifestaciones de orden cultural (como el idioma y las costumbres), y por las características de los territorios en los cuales están asentados, la cuestión del acceso, manejo y propiedad de los recursos naturales, se constituye en uno de los ejes transversales de los movimientos indígenas en la actualidad. Los espacios que se han abierto en esta materia se dirigen hacia la promulgación de normativas que posibiliten la participación política efectiva y la legitimación, desde el espacio público, de aquellas expresiones que se piensan como propias y que se establecen como marcadores de las identidades de estos pueblos.

LOS CONTEXTOS DE LAS DIVERSIDADES

En este marco, la cuestión de la etnicidad y el desarrollo social en Centroamérica requiere considerar el proceso histórico que han moldeado sus componentes sociales, políticos y culturales, que presentan en determinadas coyunturas procesos violentos de rupturas de sus estructuras, y a la vez, la configuración de nuevas dinámicas de recomposición social.

Desde esta perspectiva, la región constituye una zona en la cual la diversidad se presenta como una constante que funciona para caracterizarla como región en lo físico y en lo sociocultural. A nivel natural, América

1 En América Latina los pueblos indígenas se ubican dentro del sector de la población más pobre.

Central constituye un corredor que contiene una alta variabilidad biológica, dada su posición geográfica entre las masas continentales de Norte América y Sur América. En cuanto a su composición sociocultural, destaca la existencia de múltiples etnicidades surgidas a lo largo de su historia y que sirvió de base para que los culturalistas norteamericanos delimitaran un área cultural llamada Mesoamérica, definida por la existencia de rasgos culturales comunes dentro de una extensión geográfica que abarca el sur de México y finaliza en Costa Rica².

En la actualidad, la región tiene una extensión de 507.768 km² y comprende los países de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Se calcula que hasta 1999 la población global del istmo fue de 34.628.000 habitantes, de los cuales, hoy día, 8.290.860 pertenecen a uno de los 65 grupos lingüísticos reconocidos en la región (National Geographic, 2002); esto quiere decir que aproximadamente un 24,4% de la población se adscribe a una cultura en particular (véase cuadro 1).

No obstante, es de hacer notar que, el patrón demográfico, la concentración y/o dispersión territorial de este tipo de poblaciones tiene características totalmente distintas de un país a otro, y las políticas dirigidas históricamente a cada una, también han tenido sus propias particularidades. Por citar algunos ejemplos, Guatemala tiene la mayor concentración de población indígena de toda la región (61%), la cual en su mayor parte se moviliza entre la pobreza y pobreza extrema; en tanto que Nicaragua tiene una población originaria del 8,2%, que igualmente se mueve entre la pobreza y pobreza extrema, pero que ha logrado tener mayor control de sus territorios por medio de sus propias instancias organizativas y a través de los espacios políticos que se han generado con la Ley de Autonomía aprobada en 1987.

2 Mesoamérica se extiende desde el sur de México hasta Costa Rica. El criterio fue definido por Paul Kirchoff a inicios del siglo pasado, sustentándose en las características culturales comunes de la región.

Cuadro 1
Población y territorio

País	Extensión en km ²	Población total	Población originaria	% de población originaria	Grupos lingüísticos
Guatemala	108889	10802000	6538000	60,5	23
Belice	22965	233000	45457	19,5	4
El Salvador	21041	6031000	500500	8,3	3
Honduras	112088	6148000	492859	8,0	10
Nicaragua	139000	4807000	393850	8,2	10
Costa Rica	51100	3840000	35440	1,0	8
Panamá	75650	2767000	284754	10,3	7
TOTAL	507768	34628000	8290860		65

Fuente: Elaborado con base con el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. *National Geographic*, noviembre, 2002.

Hay que destacar que el comportamiento de la multietnicidad en la región no es un fenómeno localizado en cada país; hay grupos étnicos cuyas poblaciones se extienden a países vecinos, algunos de los cuales también comparten recursos naturales estratégicos para la región. Inicialmente, los datos nos permiten obtener una referencia general sobre la existencia de un contexto heterogéneo de la multietnicidad en Centroamérica; no obstante, la información oficial de los censos de población de cada uno de los países, así como otras bases de datos de organizaciones no gubernamentales, presentan la dificultad de cómo definen quién es parte de una “etnia” y cuáles son los distintivos para identificarla.

Años atrás, en las encuestas de población, se preguntaba a los individuos acerca del idioma que hablaban y la respuesta era tomada como uno de los indicadores de la existencia de un factor cultural que designaba a la persona como indígena o no indígena. En la actualidad no se ha logrado un consenso sobre la cuestión, aunque en los instrumentos para la recolección de información, tal y como sucede en Guatemala, ya se considera la autorreferencia como principal elemento de identificación; aun así los criterios están en discusión³.

3 Dentro del proceso reivindicativo de los movimientos sociales de base étnica, la variable que se empieza a considerar para la adscripción a un grupo culturalmente definido es a partir de asumir la categoría de pueblos acuñada por Naciones Unidas. No obstante, en lo local, dichas categorías no necesariamente adquieren el sentido político ideológico que tratan de sustentar los movimientos indígenas cuando se le trata de incorporar como variable dentro de los censos. En Guatemala, con tales criterios solo existen cuatro pueblos: Maya, Xinca, Garífuna, y el ladino.

Existen otros aspectos que hacen complejo el mapeo de las poblaciones indígenas en algunos países del área, tal el caso de los impactos de los recién finalizados conflictos armados internos que afectaron a la población civil y particularmente a determinadas poblaciones indígenas en Nicaragua y Guatemala⁴. A todo esto se suma que las causas estructurales que sustentaron el marco de guerra aún siguen vigentes y se expresan de diversas formas en cada contexto nacional⁵, tales como la exclusión económica y social, la debilidad del sistema político y judicial, la disminución de la capacidad de acción del Estado, y la pertinencia de las políticas públicas frente a la realidad multicultural.

La interrelación de los anteriores factores ha propiciado la proliferación de grandes flujos migratorios de población del campo hacia la ciudad, produciendo una serie de asentamientos precarios en zonas periurbanas. Con todo, la orientación migratoria tiende a privilegiar el salir al exterior de los países en busca de mejores condiciones de vida, creando así una red de asentamientos de población principalmente en zonas de frontera⁶ y en los países receptores como los Estados Unidos⁷.

Estos elementos ponen en evidencia que dentro las estrategias de supervivencia se van generando nuevas relaciones sociales y formas de organización social que abren nuevamente la interrogante de cómo identificar efectivamente a los distintos sujetos de la acción pública para el desarrollo. La respuesta hasta al momento sigue siendo la autoadscripción.

Como se podrá observar, la magnitud del problema y la complejidad de esta, difiere de una realidad nacional a otra, tal situación nos obliga a situar los puntos de comparación regional y tratar la magnitud de las variables por país. En este contexto, la relación entre etnicidad y desarrollo social, la asumimos como cuestión étnica; es decir: tratar la dinámica de los grupos sociales que tienen determinada configuración cultural en el plano de la estructura social.

4 Evidentemente de formas muy distintas de un contexto a otro. En Nicaragua con posiciones políticas diferenciadas frente al gobierno sandinista y en Guatemala el extremo de la violencia política con la estrategia contrainsurgente de tierra arrasada impulsada por el Estado. En El Salvador, a pesar de que la población indígena es pequeña, también sufrió las consecuencias de la guerra.

5 Las tasas migratorias más importantes hacia los Estados Unidos son de salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses. En contraste, la migración costarricense no es tan significativa en comparación con los demás países del área.

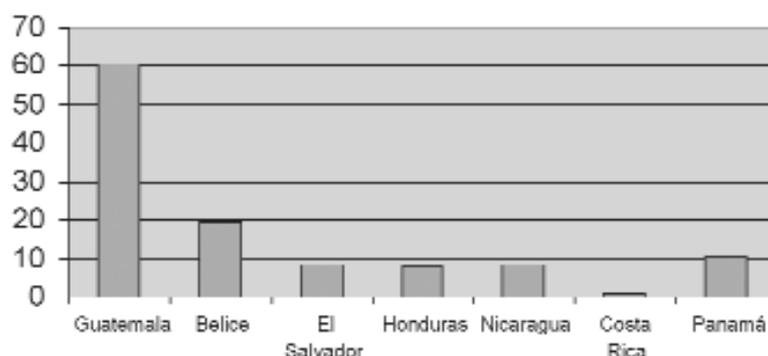
6 Ejemplos de tal situación son los diversos flujos migratorios de nicaragüenses a Costa Rica, y la población migrante centroamericana de tránsito en Guatemala y México.

7 Por el conflicto armado hay población indígena guatemalteca en Chiapas que hace complejo el mapa étnico mexicano. De igual forma, hay grupos específicos asentados en los Estados Unidos, como los jacaltecos de Guatemala en Indian Town.

Desde tal perspectiva, la relación entre etnicidad y desarrollo va más allá de la referencia cuantitativa de la existencia de diversos grupos étnicos; la realidad tiene que ver con la naturaleza del proceso social que deviene desde que América Central comienza a configurarse políticamente en Centroamérica, como una síntesis entre los elementos locales existentes antes de la conquista española y la dinámica estructural del sistema social vigente. Estas nuevas lógicas en el sistema de relaciones sociales le han impreso contenido a las distintas expresiones del mestizaje surgidas de tal fusión.

Gráfico 1

Porcentaje de población indígena con respecto a la población total



Fuente: Elaborado con base en el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre 2002

En este plano, encontramos que el desarrollo en términos generales y la etnicidad referida “tradicionalmente” a pueblos originarios ha variado en tiempo y espacio. En principio, el surgimiento e imposición de identidades étnicas (indio, ladino, mestizo, negro, etc.), con estatus político jurídico, tal como sucedió en la colonia y que fue asumido posteriormente como parte de los contenidos ideológicos del Estado (traducido en discursos y prácticas racistas). Luego encontramos los grandes debates sobre la integración social en el marco del indigenismo a mediados del siglo XX. De igual forma, los movimientos sociales de base étnica que reivindican frente a los Estados nacionales derechos inherentes a su condición histórica (como pueblos) y que en cada contexto nacional construyen sus estrategias para la movilización política.

Por último, la dinámica de la mundialización ha dado lugar a que la situación de los pueblos indígenas constituya uno de los puntos principales de la agenda internacional en materia de derechos humanos, desarrollo y ambiente.

Identidades de la dominación:
La colonia como punto de partida

Los pueblos originarios en Centroamérica presentan un patrón heterogéneo dada su representatividad en términos de población y ubicación geográfica. Guatemala tiene una población mayoritariamente indígena de alrededor del 61% del total nacional, distribuida principalmente en el altiplano occidental. Con respecto al total de la población indígena que existe en la región, este país tiene una representatividad del 79% (Véase gráfico 2). Casos similares en América Latina serían Bolivia y Ecuador, que igualmente tienen poblaciones indígenas importantes.

En Nicaragua, la población está claramente definida en las regiones autónomas de la costa atlántica y las poblaciones que se ubican en el Pacífico. Tal forma de ordenamiento territorial no es arbitraria y encuentra su significación en las estrategias de administración colonial establecidas desde el siglo XVI en lo que fue el Reino de Guatemala⁸.

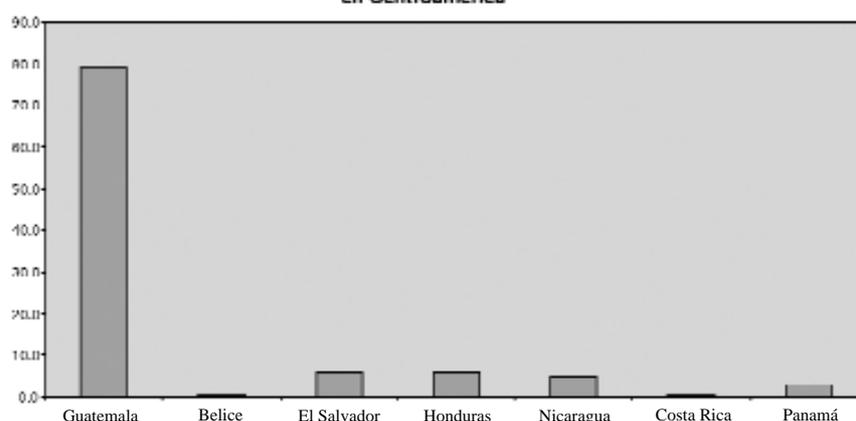
En el proceso histórico regional, hay momentos importantes en la construcción de las identidades colectivas. Previo al “descubrimiento de América” por parte de los europeos, hay una dinámica social importante en las sociedades que habitaban estos territorios hacia el siglo XV, en el cual destaca la organización social fundamentada en el parentesco y el territorio como una unidad que cumplía funciones de diferenciación política frente a otras agrupaciones sociopolíticas.

Esta cuestión puede observarse en los estudios de Arnauld (1998) sobre los Quichés de Guatemala en el siglo XV, donde encontramos, al igual que en los escritos de Carmack (1979), la predominancia del parentesco en la organización social. El primer autor describe la importancia de lo que llama linajes nobles, quienes ejercían su autoridad sobre los denominados Chitinamits, que se configuraban con familias subordinadas a los linajes, y que llevaban sus nombres mas no estaban emparentados directamente con ellos. Todos habitaban el mismo territorio sobre el cual tenían derechos hereditarios; además los Chitinamits (en la colonia nombradas como parcialidades), podían constituir al mismo tiempo una unidad tributaria (Arnauld, 1998).

8 El Reyno de Guatemala comprendía desde Chiapas hasta Costa Rica.

Gráfico 2

Distribución de la población indígena por país con respecto al total indígena en Centroamérica



Fuente: Elaborado con base en el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre, 2002

Estas al igual que otras estructuras organizativas fueron reestructuradas desde el inicio, con los diferentes frentes de conquista que se dieron en la región (Fonseca, 1996:66). Las poblaciones indígenas ante la situación no lograron presentar una estrategia común de defensa frente al agresor ya que entre ellos mantenían sus propias contradicciones y conflictos en las luchas por el control del poder, los tributos y los territorios. Esto generó que cada grupo optará por una vía militar, y otros, como los Cakchiqueles en Guatemala, buscaron una relación de alianza con los españoles para vencer a los Quichés, sus opositores más significativos en la región. No obstante, también tuvieron que sucumbir ante la superioridad de la tecnología militar española, las nuevas relaciones económicas, las enfermedades y la imposición de la representación cristiana católica del mundo y de la vida. Con la destrucción de las principales ciudades indígenas hacia 1530, termina el sistema político anterior a la conquista (Pinto 1996:6-10.).

Con la colonia surgen diferentes categorías de identidad con las cuales se clasificaba a las poblaciones que se articulaban a un nuevo sistema de relaciones sociales, dando origen a nuevas formas de síntesis entre la experiencia histórica anterior y el nuevo régimen económico, político y social. Es así como surge la noción de indio, mestizo, criollo, peninsular, negro, ladino y otras variaciones, esgrimidas sobre el criterio de raza y pureza de sangre, que situaba a cada conglomerado en un sistema de estratificación social y de relaciones de poder.

De acuerdo con Flores Alvarado (1971:34), a mediados del siglo XVIII la configuración económica, política y social que la región centroamericana o Reino de Guatemala experimentó, se puede resumir con la existencia de cuatro grupos de poder:

- a. Los comerciantes criollos, dedicados al comercio y a la exportación hacia la metrópoli castellana.
- b. Los propietarios terratenientes favorecidos por concesiones reales y que mantenían un alto nivel de ingresos.
- c. Un pequeño pero también adinerado grupo de funcionarios de la Corona española.
- d. La Iglesia Católica, que contaba con preeminencias y privilegios.

Estos cuatro grupos de poder mantuvieron una permanente lucha e interrelación, por hacerse de los controles políticos y económicos de la región. Dentro de esto, un factor primordial fue la disputa por mantener cada uno un sistema de explotación desarrollado sobre la población indígena y mestiza. Para el primero, esta situación fue una constante no solo durante el período colonial, sino, también, en períodos posteriores.

El indio, invención colonial

De acuerdo con Pinto (1996:6-10), con este escenario, la disyuntiva para la población del istmo era tratar, desde la negociación y la rendición, de sobrevivir económica y políticamente, ante la imposición de un nuevo régimen interesado en la implementación de un sistema de relaciones de vasallaje.

Al no existir una extracción minera relevante, el sistema económico descansaba en la explotación de las tierras y de la fuerza de trabajo de la población indígena, a través de los repartimientos, encomiendas y el sistema de tributación. En Centroamérica el repartimiento de indígenas en encomiendas formó parte integral de la conquista y pacificación de cada una de las provincias. En el Reino de Guatemala, con la excepción de lo que actualmente es Costa Rica, se da una encomienda temprana. En este último, el primer repartimiento en encomienda sucede hasta en 1569, es decir cuatro décadas después que en el resto de la región (Kramer. *et al.*, 1995: 46-56).

Para el control político y administrativo de las poblaciones sometidas y evitar su exterminio, se crearon las llamadas reducciones o pueblos de indios. Uno de los rasgos en los patrones de asentamiento de las poblaciones Mesoamericanas, era la distribución dispersa de las unidades domésticas; con el sistema colonial fueron reducidos a núcleos concentrados de población, dando lugar a la forma en la que se presentan buena parte de los municipios que existen en la actualidad. De acuerdo

con Pinto, la estrategia de la Corona española era ordenar la explotación de los territorios, así como ganar preeminencia frente a conquistadores y encomenderos, situación que formalmente se concretiza con las Leyes de Burgos de 1512 (Pinto, 1996:13).

Severo Martínez escribe que hubo 770 pueblos a lo largo del Reino, de los cuales 300 se ubicaban en lo que era Guatemala. La explotación y avasallamiento colonial a la población indígena, se mantuvo a lo largo de tres siglos e incluso se extendió hasta después de la independencia de 1821. Cada uno de los pueblos estaba organizado en una agrupación de viviendas ordenadas en torno a una plaza, la cual en determinados días se convertía en centro de intercambio de productos (Martínez, 1990a).

La traza española contemplaba la representación de dos instituciones fundamentales en las relaciones de poder. La primera fue el ayuntamiento o cabildo, que trataba asuntos relacionados con la administración colonial, como la distribución de tierras, recaudación de impuestos, además de que cumplía la función de intermediación con respecto a los derechos de los pueblos frente a la Corona (Rosal *et al.*, 1999). Posteriormente, en los Cabildos de Indios, se introduce una estructura religiosa que en su articulación origina los denominados sistemas de cargos (Martínez, 1990b: 13), que fue una instancia fundamental en cuanto a la reproducción de la identidad y que aún hoy día pueden encontrarse variantes del funcionamiento de sus estructuras organizativas.

La segunda institución presente en el diseño fue la Iglesia Católica, que cumplió desde el primer episodio de la conquista, su misión de copartícipe de la dominación con el rango de aliada en el nivel superior del poder y que beneficiará directamente al sistema de vasallaje y su reproducción ideológica. Tanto fue su papel en la conquista que, por ejemplo, en la provincia de Guatemala, en las verapaces, no hubo necesidad de una intervención militar significativa, ya que estos sucumbieron ante las estrategias de cristianización de la Iglesia.

Este contexto estructural fue el que dio origen a la categoría de “indio” como una configuración económica (*Ibid.*, 1990a: 612) y no como una identidad en sí misma que, como hemos visto, identifica al conglomerado social explotado históricamente. Después de la independencia de Centroamérica, la situación no cambia en cuanto a su contenido ya que el indígena, para las élites, ha constituido desde hace varios años una de las preocupaciones más importantes, pues dentro de su proyecto de nación no saben si incluirlo o excluirlo y no identifican qué papel debe jugar como ciudadano con plenos derechos en condiciones de igualdad (García, 2001:57).

Al respecto, Taracena (1999:272) hace mención de que en 1839 la Asamblea del Estado de Guatemala tuvo como uno de sus primeros propósitos discutir sobre la situación de las comunidades indígenas, formándose

para ello una comisión legislativa que se encargara de protegerlos. Esto se establece a través del decreto N.º 37 denominado: Sobre la protección a la clase de indígena, el cual manda organizar una comisión para el efecto (AGCA. Signatura B Legajo 214 Expediente 4941 folios del 388 al 392).

Entre los puntos sustantivos del decreto se encuentra el artículo tercero que se refiere a la formación de una comisión permanente de protección y fomento de indígenas. Tal ente se encargaría de promover, por todos los medios posibles, el mejoramiento de las condiciones de los indígenas. Así también, se consideraba retomar la medida que en 1823 se había establecido acerca de la elección de alcaldes en las comunidades indígenas, en donde se determinó que en aquellas comunidades donde hubiera indígenas y ladinos, se eligiera a un alcalde indígena y uno ladino. Varios problemas se presentaron pues a estos últimos no les agradaba que los primeros tuvieran sus propios alcaldes.

“La situación de los indígenas y de las minorías negras de los cinco países centroamericanos ha sido variable, de acuerdo con el número de miembros de esas poblaciones y el grado de preservación de sus culturas y de su identidad“ (Fonseca, 1996: 232-233).

Pueblos trasplantados: negros

La presencia de población negra en el Reino de Guatemala durante la colonia se debe a la importación de esclavos africanos desde 1543, que es el año de la promulgación de las Leyes Nuevas. Después de veinte años, a través de una real cédula, se autoriza su venta y reventa libre en todo el Reino (Martínez Peláez 1990a:272). La dispersión de este nuevo grupo social fluctúa de acuerdo con como la mano de obra nativa se ve demográficamente afectada por las secuelas de la conquista y colonización.

La introducción de población negra tuvo varios sentidos. Una de las razones fue la de sustituir la mano de obra indígena en aquellas provincias donde el número estaba decreciendo. En segundo lugar, la introducción de negros sucede cuando se llegó a creer que los indios pasarían a la condición de trabajadores libres en los años en que fue estructurándose y autorizándose el nuevo régimen de servidumbre (*Ibíd.*: 275).

Cuando este estuvo instaurado, ya no se necesitaba de tal población; por lo tanto, no se desarrollaron las instituciones y medios de fuerza para controlarlos, tornándose peligrosos a los ojos de las elites. En esos años, el Cabildo pide que cese su importación, y la Real Audiencia colaboró para reducir el ingreso comercial de negros durante el resto del período colonial.

Otra razón fue que la población con raíces africanas tuvo una función de intermediación entre los españoles y los mecanismos de control para la población indígena, ya sea sofocando las revueltas, perteneciendo a las

milicias o bien ejecutando los castigos (Fonseca, 1996: 113-114). En las diversas formas de relacionamiento social, surge el mestizaje, dando lugar a un nuevo sistema de categorías de identificación tales como: mulato (mezcla del español con africano) y el zambo (mezcla de africano con indígena). Su presencia hasta el siglo XVIII era perceptible desde el Socusco hasta Nicoya y como estrategia para apartarse del estatus de esclavo, fue mezclarse con la población local (*Ibíd.*).

Así, a finales del siglo XVIII, aparecen a lo largo de la costa atlántica centroamericana flujos migratorios provenientes del Caribe, particularmente de las Islas de San Vicente con los llamados caribes negros o gari-nagus (conocidos también como garífunas), que son una mezcla de esclavos africanos y de indígenas caribes y arahuacos. Esta nueva identidad trae consigo la experiencia de la vivencia colonial con los ingleses, que es la que motiva su concentración en la isla de Roatán en Honduras y su posterior dispersión hacia el protectorado inglés de Belice, en el Atlántico guatemalteco y la costa de la Mosquitia entre Honduras y Nicaragua (Arrivillaga, 1999:170)

Mestizaje y el surgimiento del ladino

El mestizaje tuvo diversas implicaciones tanto en la población⁹ como para el régimen que se estaba instaurando. Los primeros mestizos surgen del momento de la conquista, dentro un contexto de violencia; con los inicios de la colonia, se hace frecuente el concubinato de españoles o criollos con mujeres indígenas (Martínez, 1990a: 264). El panorama en esta etapa se hace complejo cuando aparece la población negra, dando lugar al surgimiento de otras designaciones identitarias resultantes de las siguientes relaciones: mestizo (español-india), mulato (español con negra) y zambo (negro con india) (*Ibíd.*, 267).

Posteriormente, estas nuevas identidades también se mezclan dando lugar a una heterogeneidad étnica mayor y que sirvió de base para identificar a los mestizos que luego pasaron a ser denominados ladinos. De acuerdo con Martínez Peláez, el término ya se utilizaba con Fuentes y Guzmán y este se generalizó durante todo el período colonial. Ladino era una categoría de clasificación que identificaba a toda aquella persona que no era india ni española o criolla (*Ibíd.*, 270).

Los ladinos tuvieron que abrirse espacio en la sociedad colonial conforme fueron apareciendo y creciendo demográficamente; las posibilidades que les quedaban para adaptarse al sistema se concretizaron a partir de

9 Afecta principalmente a las mujeres y principalmente a mujeres indias, ya que sobre ellas gira el referente de la mezcla.

dos vías: La primera era la de servir a los dos grupos dominantes de la época, y la segunda era arreglárselas para explotar de alguna forma a los indios; con tales estrategias podrían situarse en el sistema de estratificación social y de relaciones de poder, con un estatus superior al del indígena, pero por debajo del criollo y los peninsulares. Fue así como surgieron los grupos medios coloniales que fueron llamados ladinos. (*Ibíd.*, 22).

La población mestiza también fue objeto de marginación social, ya que no se le consideraba como miembro activo y efectivo de la sociedad. Con todo, esta población llegó a desarrollar determinadas actividades económicas tales como: artesanado, trabajos en labores agrícolas y ganaderas, tanto en haciendas como en rancherías, y además eran propietarios de tierras.

Los mestizos eran mal vistos y poco estimados por las elites, debido a que su conducta social era diversa y resaltaba, en el imaginario de los criollos y peninsulares, su carácter agresivo y sus constantes manifestaciones de descontento. Incluso, por tales características, el mestizo fue visto como una amenaza al orden social establecido, situación que se extendió hasta el siglo XIX (Pinto, 1998).

Estos también intentaron aprovecharse de la fuerza de trabajo y de los excedentes de los indígenas, a quienes veían con recelo y constantemente mostraban su interés por introducirse en sus pueblos. No obstante, en el ocaso del régimen colonial los procesos de pauperización que experimentaron tanto la población indígena como la mestiza, las niveló socialmente dentro del orden que imperaba (Palma, 1994:287).

En las regiones donde eran escasos los indígenas, la población ladina se encontraba dispersa. En Nicaragua, en las postrimerías de la colonia el 84% de la población era ladina, todos vivían diseminados y distribuidos en rancherías sin formar pueblos (Martínez, 1990a: 397). En la región que hoy corresponde a San Salvador, el número de indígenas era casi igual a la de los ladinos, los cuales se encontraban introduciéndose a los territorios de los primeros situación que sería similar para el sueste del territorio que actualmente corresponde a Guatemala (*Ibíd.*)

En las regiones con mayor concentración de población india, como el Altiplano central-occidental y el suroeste guatemalteco, se contaba con una gran cantidad de pueblos de indios a diferentes escalas (medianos y pequeños) en los cuales la población ladina o bien no existía, o su número era muy reducido. A principios del siglo XIX, estos últimos representaban el 31% de la población total de todo el Reino de Guatemala, mientras que los indios constituían el 65% y los criollos o españoles un 4%. (*Ibíd.*, 398).

Para el siglo XVIII, el ladino como grupo social se define colectivamente por oposición al indígena, cumpliendo además una función de intermediación entre la administración colonial, la elite y la población indígena. Esta situación suscitó diversos conflictos derivados del creciente predomi-

nio en lo local y además porque el poder colonial responderá y será representativo del ladino local en sus intereses diversos (Pinto, 1996:10).

El contexto histórico nos da una orientación que permite situar cómo han surgido y en qué condiciones se han desarrollado los distintos pueblos que habitan lo que hoy es Centroamérica. Del igual forma, el análisis de esta dinámica social permite encontrar elementos que explican las correlaciones entre poblaciones indígenas y campesinas con respecto al territorio.

TERRITORIO, MULTIETNICIDAD Y FRONTERAS

La relación entre territorio y multiethnicidad en el plano del desarrollo, visto desde lo local, se entiende de diversas maneras de acuerdo las valoraciones que los grupos sociales les van asignado en términos de supervivencia y pertenencia. El territorio no solo demarca físicamente una extensión de recursos naturales susceptibles de ser explotados para la conformación de la base económica para la reproducción social, sino, también, constituye un factor de referencia para la reproducción simbólica que se traduce en términos de identidad colectiva. De ahí que la reivindicación de la tierra por parte de organizaciones indígenas y campesinas en la región centroamericana, sea una de sus demandas fundamentales frente a las políticas de los Estados.

Gran parte de las poblaciones indígenas sobreviven a través de la agricultura¹⁰, lo cual las inserta en el conglomerado campesino en una relación de clase¹¹, y como tal, aparece dentro de los sectores afectados por la pobreza que se localiza marcadamente en el ámbito rural. De igual forma, en lo urbano, los grupos en desventaja coinciden con la presencia de grupos étnicos y donde la presión social es también por tierras, solo que esta vez es para vivienda, y muchas veces en condiciones que no son propicias para tal actividad.

La relación entre etnicidad y territorio se presenta también como un fenómeno transfronterizo, que es palpable con la localización geográfica de algunas comunidades étnicas que se extienden más allá de los límites nacionales modernos. Los lazos de cooperación y comunicación entre un

10 Evidentemente, todas las actividades productivas no se reducen a lo agrícola, hay poblaciones en Centroamérica que explotan ecosistemas marino costeros. Ejemplo, Nicaragua.

11 No todo campesino es indígena y viceversa. Algunos movimientos indígenas se movilizan como movimientos campesinos, como en Bolivia y Perú. En otros contextos, se movilizan en varios frentes como parte de las estrategias políticas de articulación social, como por ejemplo: Por un lado se presentan organizativamente como movimiento indígena (maya), y por otro, se manifiestan como movimiento indígena y campesino que es el caso de Guatemala.

mismo grupo que habita en ambos lados de la frontera no necesariamente implica que sean mutuamente correspondientes, incluso las relaciones pueden ser indirectas. Independientemente de esto, lo que sí comparten es su posición en la estructura social, generalmente subordinada y compartida con otros grupos sociales. Los casos que son posibles encontrar evidencian las yuxtaposiciones en tiempo y espacio entre los procesos concretos que se generan desde lo local y la dinámica de la sociedad global.

Este fenómeno de territorialidad define otro tipo de fronteras cuyos límites se demarcan por la conjugación de las variables anteriores y que hacen las distinciones entre una región y otra. Las diferencias que se observan entre la diversidad sociocultural de la costa atlántica y la del Pacífico centroamericano son parte de esos ejemplos. En el primero la influencia inglesa y española en lo que hoy es Belice, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, reconfiguraron en gran medida el mapa étnico en el marco del sometimiento colonial y el comercio oceánico.

En contraste, el Pacífico tiene una menor densidad demográfica y sus relaciones económicas y políticas estuvieron marcadas por las políticas del régimen colonial español. Los casos más representativos estarían en Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En Guatemala, la situación es diferente, puesto que la mayor presencia de grupos étnicos se ubica en el occidente y noroccidente del país, zonas en la cual hay correspondencia con la existencia de asentamientos precolombinos.

Algunos de los casos que reflejan parte de esta situación, los tenemos con los Q'eqchi' de origen maya, cuya presencia se extiende desde el norte de Guatemala hasta Belice. Es una población en constante búsqueda de tierras para la agricultura de subsistencia¹², a través de la práctica de la tala, roza y quema. La población en Guatemala es de 900.000 personas, siendo el cuarto grupo de importancia; mientras que en Belice es de 12.366 personas que los ubica como el segundo grupo más relevante (National Geographic, 2002). Los recursos que utilizan también son binacionales y se encuentran en zonas de latifoliadas y ecosistemas marino-costeros del Atlántico.

Los Chortí, también de origen maya, se ubican entre Guatemala y Honduras. En el primer país la población se estima en 80.000 habitantes, mientras que para el segundo se calcula son 6.000 (*Ibid.*). Este grupo progresivamente ha ido reduciéndose debido a la interrelación de varios factores: La ubicación de esta población se localiza en una zona de predominancia mestiza, que tiene una lógica de producción ganadera y cafetalera. Las condiciones naturales no son propicias para la agricultura de subsistencia de los Chortí, ya que las tierras que poseen se encuentran en lade-

12 La agricultura de subsistencia generalmente comprende el complejo de maíz, frijol y calabazas.

ras secas y tienen un ciclo irregular de lluvias (Dary *et al.*, 1998). La población está considerada económicamente como de extrema pobreza, lo que los convierte en un grupo altamente vulnerable a cambios económicos o a fenómenos naturales.

Lo que se denomina la región Chortí sufrió económicamente las consecuencias del huracán *Mitch* que afectó a Centroamérica en 1998. Aunado a esto, la crisis de la caída de los precios internacionales del café provocó que los comunitarios que se empleaban en las tareas de la recolecta del grano en Guatemala y Honduras, perdieran sus fuentes de ingreso monetario, desatando así en el 2001 una hambruna cuyas secuelas aún se mantienen hoy día. Con respecto a otros grupos, los Chortí no tienen un flujo migratorio importante, y su movilización política, en Guatemala, es marginal. Contradictoriamente, en Honduras, el pequeño grupo que ahí existe tiene una mayor movilidad de sus demandas.

La importancia de los grupos que se extienden más allá de los países se debe también al factor estratégico de las fronteras en determinadas coyunturas. En la frontera noroccidental, entre Guatemala y México, se encuentran grupos lingüísticos Q'anjobal, Mam, Chuj y Jakalteco, que por su posición geográfica, durante el conflicto armado interno en Guatemala, la parte mexicana recibió millares de refugiados que se asentaron en estos lugares, diversificando así el mapa étnico de ambos países. Incluso al entrar en vigencia los Acuerdos de Paz, hubo pobladores que optaron por quedarse en esta zona y adoptaron la ciudadanía mexicana.

Los Misquitos son otra población importante que se ubican en Honduras con una población de 64.000 habitantes y Nicaragua con 125.000 habitantes (National Geographic, 2002). Esta distribución no es arbitraria ya que la Mosquitia (que es el área comprendida entre ambos países en el Atlántico y una de las zonas de mayor riqueza natural del área), constituyó siempre una región hasta los años sesenta cuando un conflicto limítrofe resuelto en la Corte Internacional de la Haya dividió la zona en dos para establecer una nueva línea fronteriza.

En la costa caribe de Nicaragua, las comunidades indígenas se organizan en dos regiones: La Región Autónoma de Atlántico Norte –RAAN– y la Región Autónoma del Atlántico Sur –RAAS–, cada una tiene su propio gobierno parlamentario, conformado por 45 miembros, en el cual se elige a un coordinador de gobierno y a un presidente del Consejo Regional Autónomo. Entre los pueblos que se encuentran dentro de las regiones autónomas encontramos, aparte de los Misquitos, a los Sumo-Mayangna, los Rama y los Garífunas, al igual que una importante población negra, quienes hablan el idioma Creole.

La importancia de esta región para el desarrollo tiene que ver con su biodiversidad, motivo por el cual en 1991 el gobierno de Nicaragua declaró gran parte de la extensión territorial de la mosquitia como reserva na-

cional de recursos naturales (conocida como Bosawas) que es la más grande de Centroamérica y que le valió ser declarada en 1998 por la UNESCO como Reserva de la Biosfera. La distribución de los pueblos indígenas en Nicaragua, tiene un patrón altamente diferenciado en las 15 jurisdicciones municipales y siete departamentos en las cuales tienen presencia (Valenzuela, 2002:205).

La población Garífuna es la que más dispersión tiene a lo largo de la costa atlántica centroamericana, ya que se encuentran en Guatemala, Nicaragua y mayoritariamente en Belice y Honduras; además, cuenta con una población importante en Nueva York, en Estados Unidos. Es una población que se caracteriza por desarrollar actividades productivas en ámbitos marino-costeros y en tierra firme.

ABRIENDO ESPACIOS: las estrategias políticas y jurídicas

Para la población campesina e indígena en Centroamérica, la estrategia para posicionar sus demandas y lograr así algunos resarcimientos en materia de identidad y supervivencia, se han logrado a través de los espacios jurídicos. Este proceso es relativamente reciente y tiene que ver con las coyunturas políticas en las cuales se ha visto envuelta la zona y en la que las organizaciones, dentro del movimiento social, han tenido un papel relevante.

Guatemala

Como ya se ha apuntado, la población indígena en Guatemala representa más de la mitad de la población total, y es identificada a partir de la existencia de 21 grupos lingüísticos de origen maya, los cuales se ubican en mayor proporción en todo el occidente y parte del norte del país. Los debates sobre cómo se entiende la multiétnicidad no es reciente y la producción académica referente al tema, ha estado marcada por las circunstancias políticas del momento.

Hacia los años cincuentas del siglo XX, el Estado guatemalteco adopta las posiciones ideológicas indigenistas¹³ prevalecientes en aquella época y funda el Instituto Indigenista Nacional, el cual nunca logró tener los alcances y el desarrollo que tuvo por ejemplo en México. Años más tarde, se funda el Seminario de Integración Social de Guatemala, donde se publican varios de

13 El indigenismo puede verse a partir de dos posiciones. Una positiva que trata la existencia del indio como una corriente de opinión favorable (Favre, 1999:7-8). La segunda posición, considera al indigenismo con una ideología impulsada desde el Estado para integrar a los indígenas.

los trabajos de académicos, fundamentalmente de antropólogos norteamericanos, que tratan de abordar el problema de las culturas en la sociedad nacional.

En esos años, el país se percibe como un sistema de relaciones asimétricas entre una cultura indígena subordinada y una cultura ladina dominante. En consecuencia, para tal posición, el problema principal es el de la integración social, el cual, solo podría tener dos cauces: o los grupos indígenas terminaban integrándose a los componentes sociales de la sociedad dominante, o bien, podía seguir un proceso por medio del cual el país se pudiera integrar socialmente por las culturas, reconociendo sus diferencias (SISG, 1959).

Los científicos sociales guatemaltecos se plantean la cuestión a partir del comportamiento de la estructura social. Los casos más relevantes son los de Guzmán Böckler y Jean Loup Herbert, que pensaban a Guatemala como un paralelismo simétrico entre clase social y etnia, donde los ladinos eran la clase poseedora de los medios de producción, y los indígenas eran la clase explotada. Severo Martínez defendía la posición de no que existe el indio en sí, ya que esta se conformó históricamente como una categoría económica en las relaciones de vasallaje colonial. Otros autores, como Humberto Flores, asumían la cuestión de clase, pero desarrollándolo también desde el ámbito campesino.

Hacia los años ochentas la cuestión étnica estaba diluida en la cuestión campesina y sustentando las anteriores posiciones; así aparecen los estudios de Carlos Figueroa sobre el proletariado rural y la contradicción indio-ladino como la relación significativa en el campo. Todo este debate se vio bruscamente interrumpido por el impacto del conflicto armado en los distintos sectores de la sociedad. A finales de los años ochentas, la reconfiguración de los espacios políticos con el llamado proceso democrático, crea las condiciones para el surgimiento de “nuevos actores en el escenario político”¹⁴, es así como aparece con intensidad, dentro del movimiento social, el denominado movimiento maya, el cual afirma su identidad a partir de reivindicar la cosmovisión que comienza a ser el eje sobre el cual gira la mayor parte de sus organizaciones.

Las elites de este movimiento han elaborado sus propios marcos de interpretación para la acción política, en los cuales tratan de situar la naturaleza de su proceso desde una visión crítica de lo que consideran ha sido la lógica histórica de la conformación del Estado guatemalteco, el cual es caracterizado como criollo-ladino. Cojtí define el movimiento maya

14 El movimiento guerrillero en su desarrollo articuló a distintos tipos de población dada su presencia en determinadas zonas el país. Así, a finales de los años sesentas, la guerrilla estuvo en el oriente (de predominancia mestiza). Desde finales de los años setentas, hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, los combatientes de las distintas organizaciones revolucionarias y las poblaciones civiles afectadas por el conflicto armado fueron en gran medida de base indígena. Por tales situaciones, se reconoce que en Guatemala existió un genocidio y un etnocidio impulsado por los gobiernos militares a los largo de los años ochenta.

como integral y generalizado, que no se reduce a la consideración de determinadas instituciones sociales. Según manifiesta, lo que se busca es el reconocimiento de los mayas como nación o pueblo (Cojtí, 1997).

De acuerdo con lo que plantea este autor, la categoría más importante en la identificación del movimiento maya, es el concepto de pueblo (categoría con la cual identifica también al ladino), que se toma de la definición de la Corte Internacional de Justicia que dice: “Un grupo de personas que viven en un país dado o localidad, que poseen una raza, religión, idioma, y tradiciones propias y que están unidas por la identidad de raza, religión, idioma y tradición en un sentimiento de solidaridad, con el propósito de preservar sus tradiciones, de mantener su religión, de asegurar la instrucción de sus hijos de acuerdo con el espíritu y las tradiciones de su raza y para darse asistencia mutua” (cit. pos. Cojtí:1997:70-71).

Sobre la base de este concepto, se considera, entonces, que Guatemala contiene cuatro pueblos: Ladinos o mestizos, Mayas, Xincas (no maya) y Garífunas (afrocaribeño). Este es el argumento por el cual se justifica el hecho de que el país pueda definirse como multiétnico, plurilingüe y pluricultural. De este marco general, lo específico es la presencia de naciones, que equivalen a grupos étnicos, en los cuales el idioma constituirá el factor de frontera. Se señala entonces, que existen 21 grupos étnicos, pero que en realidad son 30 al considerar a otras comunidades mayas que existen en los países vecinos. En esta posición lo maya es supranacional.

Dentro de las negociaciones que dieron fin al conflicto armado interno en Guatemala, establecido entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, y el Gobierno, se suscribió en México, el 31 de marzo de 1995, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como una parte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. El concepto sobre pueblos indígenas que asume el Acuerdo toma por referencia, en principio, determinados rasgos culturales fundamentales a partir del reconocimiento del origen histórico de los grupos definidos hoy día como Mayas.

El documento trata de rescatar las reivindicaciones que las diferentes expresiones del movimiento Maya habían venido realizando desde la época del conflicto armado, en el cual la cultura y las condiciones materiales para la reproducción social venían siendo parte de las exigencias al Estado durante los últimos años. Como estrategia de unidad, también se incorpora a otros grupos culturales no mayas como los Garífunas y Xincas, quienes también aparecen como beneficiarios del documento suscrito.

La identidad de los pueblos indígenas se define en el texto como: un conjunto de elementos que se relacionan con una descendencia directa de los antiguos Mayas, la existencia de idiomas que se derivan de una misma raíz lingüística y una misma forma de ver y entender el mundo, que se fundamentan en relaciones armónicas con todos los elementos del universo, dentro del cual el humano solo es un elemento más (MINUGUA, 1997).

Lo maya se toma como una unidad articulada a partir de los anteriores niveles, las expresiones y variaciones socioculturales se definen desde lo lingüístico: Achí, Akateco, Awakateko, Chortí, Chuj, Itzá, Ixil, Jakalte-

co, Kanjobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchí, Q'eqchi, Sakapulteco, Sikapakense, Tectiteco, Tz'utujil y Uspanteco.

El acuerdo reconoce la identidad de los pueblos indígenas y su derecho a la cultura, a su traje, idioma, espiritualidad, ciencia, tecnología y a los centros y templos ceremoniales. Las partes se comprometen a luchar contra la discriminación hacia los indígenas, respetar sus derechos civiles, políticos, sociales y económicos.

En 1998 el Congreso de la República aprobó las Reformas Constitucionales para la reestructuración del Estado de Guatemala para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, las cuales, antes de entrar en vigencia, debían ser aprobadas por la sociedad a través de una consulta popular. Dentro de las reformas promovidas al artículo uno de la Constitución Política, se signaba la unidad de la nación guatemalteca y su contenido pluricultural, multiétnico y multilingüe, cosa que se consideraba un avance dadas las expectativas que se habían creado con el proceso de negociación de los Acuerdos.

Sin embargo, en mayo de 1999, con un abstencionismo de más del 80% de la población apta para votar, no se aprobaron las reformas que se habían proyectado. Las explicaciones en el momento trataron el hecho como una evidencia más del racismo, la manipulación de los partidos políticos a las reformas, la falta de representatividad y capacidad de movilización por parte de las organizaciones mayas, etc. Lo cierto del caso, es que la construcción de un marco sostenible para el establecimiento de la paz sufrió en ese momento un revés con los resultados electorales negativos.

A pesar de las circunstancias, la generación de espacios a través de los mecanismos legales oficiales trata de fundamentarse en lo que fue suscrito en los Acuerdos. Últimamente ha habido determinados avances en las reformas al Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización, así como la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena. En el presente año 2003, se instala la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas; esto muy a pesar de que Guatemala no ha reconocido la jurisdicción del Comité contra la Discriminación Racial de Naciones Unidas, que es parte del Convenio que sobre el tema fue ratificado por este país en 1983.

Recientemente también se aprueba la Ley de Idiomas Nacionales, decreto N.º 19-2003, en el cual se establece que el idioma oficial en todo el país es el español, pero el Estado guatemalteco reconoce, promueve y respeta los idiomas de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna, como elementos esenciales de la identidad nacional y se considera como una condición sustantiva en todos los niveles de la administración pública que deberá tomarlo en cuenta.

Como se podrá observar, progresivamente se van posicionando en el plano oficial, los conceptos de pueblo, lo maya, y como agregados en el mismo nivel lo Xinca y Garífuna, que supera visiones anteriores de

grupos étnicos o comunidades lingüísticas, que son categorías más instrumentales y de carácter cultural.

Dentro de la institucionalidad que atañe a los pueblos indígenas y el desarrollo, en 1994 por Acuerdo Gubernativo N.º 435-94, se crea un fondo social denominado: Fondo de Inversión Indígena de Guatemala, con el propósito de apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano y autogestionado de las comunidades y organizaciones mayas, a través de proyectos de desarrollo social, productivos, infraestructura, fortalecimiento institucional, formación y capacitación de recursos humanos. Según el acuerdo constitutivo del Fondo, la duración de este ente es indefinida y existe la posibilidad de convertirse en un ente descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El caso guatemalteco resalta por una transición en su marco institucional. De políticas asimilacionistas desintegradoras, ha pasado a la focalización en términos de desarrollo indígena y con fuerte carga cultural. Igualmente, de forma incipientemente, ha empezado a adoptar algunos rasgos de la transversalidad de pluriétnico.

Nicaragua

De los países centroamericanos, Nicaragua destaca por los avances en cuanto a modelos de multietnicidad y desarrollo que se han logrado impulsar través del establecimiento del régimen autonómico. Si bien las condiciones de pobreza son una constante para las poblaciones indígenas y otras configuraciones étnicas, por lo menos hay espacios en materia jurídica que posibilitan la participación social en ciertas esferas de aplicación de la política pública, cosa que no se repite con la misma eficacia en los demás países del área.

Es perceptible que la cuestión étnica en el país se representa a través de los procesos que se establecen en su costa atlántica, ya que los pueblos del Pacífico no tienen la misma presencia en cuanto a la intensidad de su movilización política (Véase Cuadro N.º 2). Parte de los contenidos de la normativa que sustenta el régimen autonómico en la Mosquitia tiene que ver con el manejo del territorio, y esto viene dado, como ya lo hemos apuntado, por las características de la región y sus implicaciones estratégicas en el plano del desarrollo nacional.

De acuerdo con el artículo cinco de la Constitución Política, el Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y las llamadas comunidades étnicas, a las cuales les asiste el derecho para mantener sus propias formas de gobierno. El Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica legitima los territorios históricos de estos pueblos, así como las formas de organización social, y el uso ofi-

Cuadro 2
Pueblos indígenas de Nicaragua

GRUPO	HABITANTES	UBICACIÓN
Creóele	43.000	Atlántico
Garífuna	2.000	Atlántico
Miskitu	125.000	Atlántico
Rama	1.350	Atlántico
Sumu/Mayagna	13.500	Atlántico
Nahua	40.000	Centro-norte
Matagalpa	97.500	Centro-norte
Nicarao	12.000	Pacífico
Chorotega	19.000	Pacífico
Sutiaba	40.500	Pacífico
Total	393.850	

Fuente: Elaborado con base con el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre 2002.

cial de los idiomas. Con estos espacios políticos jurídicos, se crearon las dos Regiones Autónomas en el Caribe (norte y sur), que se organizan administrativamente con los Consejos Regionales Autónomos, que se constituyen como formas colectivas de gobierno en el cual participan distintas comunidades étnicas, no importando la representatividad demográfica u origen étnico.

Estas instancias multiétnicas han logrado mayor participación con los espacios constitucionales que se han conquistado en los últimos años. Un ejemplo de ello es que los Consejos Regionales Autónomos tienen dentro de sus atribuciones, el derecho de otorgar el aval a las concesiones impulsadas por el Estado en materia de recursos naturales; esta condición les permite, incluso, el derecho al veto (Jackson, 2002)¹⁵.

No obstante este marco positivo para la acción pública, aún hay contradicciones entre lo previsto en la legislación y la práctica cotidiana de las poblaciones locales. El marco autonómico, en ocasiones, es visto a nivel gubernamental como una serie de mecanismos separatistas de la estructura nacional, situación que las comunidades étnicas no han planteado así, pese a una práctica de desconocimiento oficial de las autoridades regionales.

Tales perspectivas se derivan del proceso de descentralización del Estado con respecto a la autonomía, en el cual se conjugan los roles de Es-

15 Esto es posible desde 1995, debido a que el artículo 81 de la Constitución de la República lo permite.

tado en el nuevo contexto internacional y la presión social por el cumplimiento de los estatutos de autonomía (*Ibid.*). Todo esto pone en tela de juicio la representación social del Estado como construcción histórica frente al contexto de multietnicidad.

De acuerdo con Díaz Polanco, dentro de los principios del Estatuto de autonomía, los sujetos de la acción pública son las regiones autónomas constituidas en el marco de la legalidad estatal y como principales instancias de administración y gobierno (Díaz-Polanco *et al.*, 1992: 159). La acción del Gobierno Central ha tendido a privilegiar un trato más directo (aunque parcial) con las comunidades indígenas y municipios, es decir, de las instituciones gubernamentales para con las autoridades de las comunidades y los gobiernos locales, lo que se considera un factor erosionador de las posibilidades regionales para institucionalizar la autonomía en su nivel interno (Jackson, 2002).

Las condiciones sociales de la región muestran al igual que en otros países centroamericanos, el rezago en el desarrollo humano: una tasa alta de deserción escolar en el área rural, debido a la falta de maestros y la dificultad de los niños y adolescentes de llegar a los centros educativos ubicados en los centros urbanos. La infraestructura es deficiente ya que no existe ninguna carretera pavimentada, siendo los únicos accesos por vía aérea y marítima. De igual forma, los medios de comunicación son escasos.

A pesar de este panorama, la generación de espacios por la vía legal sigue progresando. Recientemente se acaba de publicar la Ley N.º 445, sobre el régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los ríos Bocay, Indio y Maíz¹⁶. En esta ley se garantizan por parte del Estado los derechos a la propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las tierras.

Los derechos de propiedad pertenecen en forma colectiva a las comunidades indígenas o étnicas, los cuales serán administrados por la autoridad territorial¹⁷ y las autoridades comunales¹⁸. Además, establece derechos exclusivos de explotación de recursos marítimos para las comunidades del litoral, islas y cayos del Atlántico. Esto representa realmente un avance, ya que la sensibilidad para los pueblos indígena en Centroamérica con respecto al territorio, no solo es el hecho de tener acceso, sino, también, la garantía sobre este (propiedad), y la capacidad de ejercer controles sobre el manejo y explotación de sus recursos.

16 Aparece en el diario oficial el 23 de enero del 2003

17 La autoridad territorial se concibe como órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente.

18 Las autoridades comunales se estructuran con los órganos de administración y de gobierno tradicional que representa a las comunidades según costumbres y tradiciones.

Costa Rica

La población indígena en Costa Rica es pequeña y localizada, representa al 1% del total de habitantes que oscila aproximadamente entre 35.440 (National Geographic, 20002), y 39.264 según la Mesa Indígena (cit. pos. Cordero, 2002:286). En el país, la relación entre territorio y etnicidad se asocia al concepto de reservas indígenas, sobre el cual se han implementado diversas políticas para su promoción y desarrollo.

Tras un proceso de reivindicación de tierras impulsado por diferentes grupos indígenas, entre 1976 y 1977, se establece la Ley N.º 6172 o Ley indígena, en la cual se conceptualiza a estos pueblos como todas aquellas personas que constituyen grupos étnicos descendientes de civilizaciones precolombinas y que aún conservan su identidad. De acuerdo con el decreto N.º 13573 de 1982 y las subsiguientes modificaciones, cada reserva indígena se constituye como una comunidad única que se administra con una Asociación de Desarrollo Integral que la representa.

Es así como oficialmente se reconoce la existencia de ocho grupos étnicos: los Brunca, Teribes, Malekus, Huetares, Chorotegas, Guaymies, Bribris y Cabécares (Véase Cuadro 3), además de 23 Reservas o Comunidades Indígenas, a las cuales, incluso, pueden regirse no solo por la Ley Indígena y otros decretos, sino, también, por sus costumbres y reglas propias¹⁹. El estatus jurídico declara el territorio como inalienable, no transferible y exclusivo para las comunidades que las habitan, a la vez, que establece restricciones para los no indígenas quienes no tienen la posibilidad de acceder, negociar, o transferir propiedades que hayan sido adquiridas dentro de las reservas.

El pueblo Cabécar es el que registra un mayor número de territorios que en total tendrían una extensión de 173.670.8862 hectáreas y en correspondencia con ello concentra la mayor parte de la tierra indígena; esto es, un poco más de la mitad del total de tierras (Cordero, 2002:286). Le siguen los Bribris, quienes disponen de aproximadamente un cuarto de las tierras; es decir 86.788 hectáreas. Las tierras restantes, cerca de un cuarto del total, se distribuyen entre otros pueblos indígenas (*Ibid.*).

La mayoría de estos pueblos se extiende hacia el sur de la Cordillera de Talamanca dentro de la Reserva de la Biosfera La Amistad, que abarca una parte de los territorios de predominancia de Bribris y Cabécares. Talamanca también es uno de los seis cantones de la provincia de Limón que atraviesa la cordillera y que según los informes regionales so-

¹⁹ Esto se garantiza con el decreto N.º 13573

Cuadro 3
Pueblos indígenas de Costa Rica

GRUPO	HABITANTES
Bribi	10.369
Brunca	2.869
Cabécar	14.275
Chorotega	0.958
Huetar	1.620
Maleku	1.083
Ngäbe-Buglé	3.516
Teribé/Térraba	0.750
Total	35.440

Fuente: Mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre, 2002.

bre los índices de desarrollo humano, es uno de los peor calificados en cuanto al desarrollo social (Estado de la Región, 1999:46). En estas regiones, no se explotan los recursos marino-costeros, sino que se manejan las actividades forestales y agrícolas (National Geographic, 2002).

La instancia nacional que articula a los pueblos indígenas en Costa Rica es la Mesa Nacional Indígena, así también hay otro tipo de organizaciones que tratan de establecer un proceso más autonómico con respecto al territorio y sus recursos. Cordero, tomando como referencia a Guevara y Chacón (1992), escribe que a partir de 1989, en la sierra de Talamanca se genera un proceso de recuperación de la autonomía indígena, que se expresa con el surgimiento de organizaciones independientes del Estado, las cuales logran combinar lo reivindicativo con una visión que integra a varias organizaciones indígenas que vendrían a ser las expresiones organizativas del tal proceso.

En tal sentido, en 1989 se forma ASOPROBRITA (Asociación de productores Bribri de Talamanca), dirigida hacia la comercialización del cultivo del plátano y también se forma otra organización denominada SOSWAK (que en Bribri significa hombre o mujer trabajador/a), que en ese momento desarrollaba un proyecto para proteger un bosque de 3.000 hectáreas ubicadas entre Coroma y Cachabri (Dary, 2002, 99).

El problema para sustentar las bases materiales y simbólicas para el desarrollo en general en las Reservas Indígenas es la garantía en la propie-

dad de la tierra, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Indígena. Cordeiro escribe que pese a la normativa creada sobre el asunto, la propiedad de la tierra sigue siendo una cuestión sensible en la relación entre las comunidades y el sector público y entre la población indígena y la no indígena (Codero, 2002: 290).

Según el autor, los campesinos blancos o mestizos por su pobreza terminan vendiendo su tierra y se ven obligados a migrar hacia las tierras en posesión de indígenas o hacia áreas de reserva natural en Talamanca, situación que es similar para los campesinos negros y mestizos de la costa quienes por las mismas razones adoptan una conducta análoga (*Ibid.*). Es de hacer notar que dentro de los modelos de explotación agrícola en Centroamérica, Costa Rica también tuvo los enclaves bananeros que modificaron no solo los patrones de asentamiento de la población local, sino también la biodiversidad de la cual sobrevivían por el cambio en el uso del suelo y el establecimiento de relaciones capital-trabajo.

Siempre hacia el sur, se encuentra el pueblo Ngöbe-Guaymí que cuenta con cuatro Reservas Indígenas, y tienen en posesión aproximadamente 24.400 hectáreas de tierra; y, a pesar de las presiones que este territorio tiene por parte de madereros y campesinos pobres logran conservar el 70% de su masa boscosa (CONAI, 1988). Aquí padecen también las mismas situaciones anteriormente mencionadas: existen otros grupos sociales que compiten por las tierras y otros recursos naturales.

Esto provoca también ciertas formas de diferenciación social y por ende contradicciones entre las prácticas productivas locales y las que se van adoptando en la construcción del contexto, dentro del cual, lo agrícola y forestal dan paso también a la ganadería en una secuencia que no necesariamente se traduce en desarrollo. Esto es lo que motiva que los grupos étnicos reconocidos oficialmente traten de concretar, política y jurídicamente mayores niveles de autonomía que les permita tener controles más eficaces de los recursos que tradicionalmente han manejado.

Honduras

La población indígena en Honduras, conjuntamente con otras comunidades étnicas, suman aproximadamente 492.859 habitantes y representa aproximadamente al 8% de la población total. Los grupos mayoritarios son los Garífunas, Lencas y Miskitos. Le siguen los Xicaques o Tolupanes, Chortís, Pech o Payas, así como otras configuraciones étnicas conocidas como Isleño, que son poblaciones negras que hablan inglés; y otras poblaciones como los Nahoá y Tawaca (Véase Cuadro N.º 4).

Cuadro 4
Pueblos indígenas de Honduras

GRUPO	HABITANTES
Chortí	6,00
Garífuna	200.000
Indios de Texihuat	2.306
Isleño	80.000
Lenca	110.000
Miskito	64.000
Nahoa	1.300
Pech	2.900
Tawaca	1.353
Tolupan	25.000
Total	492.859

Fuente: Elaborado con base con el mapa de pueblos indígenas y ecosistemas naturales en Centroamérica y el sur de México. National Geographic, noviembre 2002.

De acuerdo con los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la pobreza en este país alcanza al 70% de la población total hondureña, dentro de la cual las poblaciones indígenas se ven afectadas al constituir parte de la población más vulnerable (cit. pos. Glied, 1999). Por tal razón, este proceso va generando una serie de necesidades básicas que son indispensables para la reproducción social, entre las cuales se encuentran:

- Titulación de tierras.
- Acceso a servicios sociales principalmente en los sectores de educación y salud pública (con atención primordial a niños).
- Mejoramiento de infraestructura.
- Financiamiento y creación de nuevos empleos en proyectos productivos y mejoramiento de la tecnología aplicada.
- Apoyo a la revalorización de sus expresiones sociales y culturales.
- Participación étnica en el proceso de decisiones a nivel local, regional, nacional.

En los últimos ocho años se han producido avances en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas; un ejemplo de ello es la promulgación del Acuerdo N.º 719-EP 94, en el cual se consigna que el país se considera pluricultural y multiétnico y se institucionaliza en el Programa Nacional de Educación para las etnias Autóctonas de Honduras (PRONEEAH).

En cuanto a los órganos de política indígena, el Decreto N° PCM-003-97 de 1997, crea el Consejo Nacional de las Etnias, que se constituye como un órgano adscrito a la Presidencia del República. Como parte de sus objetivos, esta instancia pública trata de formular, orientar y dirigir las políticas de etnodesarrollo, así como la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, instituciones privadas y Organizaciones No Gubernamentales. Quienes integran el Consejo son cinco representantes de las distintas secretarías de Estado, un representante de cada una de las federaciones indígenas y el Comisionado Nacional de las étnias.

Las federaciones nacionales que integran tanto a indígenas como poblaciones negras se aglutinan en la denominada: Confederación de los Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH). Según von Gleich, el ente se crea con la Declaración de Comayagua de 1987, a partir de los resultados de un seminario taller realizado con los grupos étnicos de Honduras, en el cual se impulsa el anteproyecto de Ley de Protección de las Minorías Étnicas de Honduras. Dentro de sus primeros logros, se cuenta con el impulso de la firma y ratificación del convenio 169 de la OIT en 1994 (Von Gleich, 1999).

El autor plantea que, a nivel gubernamental, se ha considerado como parte de las medidas incluidas dentro de la agenda social, una mayor participación de las etnias, el desarrollo empresarial de las artesanías para la exportación, la creación de cooperativas, bancos comunales, empresas asociativas, así como la promoción entre el gobierno y las diferentes comunidades étnicas de programas de salud y nutrición (*Ibid*). Al igual que en casos anteriores, en Honduras hay comunidades que se encuentran en zonas de Reserva Natural de importancia estratégica.

El Salvador

De los países centroamericanos, El Salvador es que el mayor densidad de población tiene; sin embargo, también es el que presenta mayor ambigüedad en cuanto a los datos demográficos relacionados con poblaciones indígenas. Esto se debe a la disminución progresiva de este tipo de población a causa de las guerras, la asimilación social y cultural, así como a la negación de su existencia como grupo social diferenciado por parte de los gobiernos durante sucesivos períodos históricos.

La información existente, como por ejemplo la del BID, da cuenta de que la población indígena podría alcanzar hasta un 7% de la población total (cit. pos. Vázquez, 2000); mientras que las organizaciones indígenas estiman una población aproximada del 12%²⁰. Las condiciones de vida de esta población es similar a la situación general de estos pueblos en la región. Se estima que solamente el 1% de la población indígena logra cubrir sus necesidades básicas de sobrevivencia, mientras que el resto se moviliza dentro de la pobreza extrema (*Ibid.*).

20 Según el Consejo Nacional Indígena Salvadoreño.

Los grupos que son reconocidos en El Salvador son: Cacaopera, Lenca y Nahua. La mayor parte de estos grupos han perdido sus rasgos distintivos y su identidad étnica se representa marcadamente por la autoadscripción, la cual se va expresando y reproduciendo con el surgimiento de distintas organizaciones de la sociedad civil, que tratan de rescatar sus contenidos culturales.

Las organizaciones que recientemente han estado involucradas en la promoción de la cultura indígena salvadoreña son: Asociación Nacional de Indígenas de El Salvador –ASNAIS-, Asociación para la Recuperación de la Cultura Autóctona de El Salvador –ARCAS-, Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño –RAIS- entre otros.

LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN CENTROAMÉRICA

La lucha que han llevado a cabo los pueblos indígenas, como movimientos en sí mismos, o bien dentro del movimiento social en general, ha permitido que la movilización de sus demandas tenga mejores cauces para una participación social y política más efectiva. Es evidente que todavía falta mucho camino por recorrer, pero en los últimos años se han concretado mayores espacios que no eran posibles visualizar en el marco de los conflictos armados, o en el de gobiernos que negaban la existencia de una multiétnicidad o que bien la diluían en la cuestión campesina. Como parte de este proceso, se han creado instancias regionales que articulan las distintas iniciativas de pueblos indígenas y campesinos a las cuales nos referimos a continuación.

Consejo Indígena de Centroamérica - CICA-

Los orígenes del CICA se remontan hacia 1993 con la Mesa Coordinadora Indígena creada en el marco del primer encuentro de líderes indígenas de Centroamérica. La organización tuvo como fin aunar esfuerzos y criterios para asumir una agenda común de desarrollo y crear las condiciones necesarias para el establecimiento de un organismo regional. En 1994 se conforma provisionalmente el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), que se instala formalmente en julio de 1995, como una iniciativa propia de los pueblos indígenas frente a las tendencias del desarrollo prevalecientes en esos años (CICA, 2001).

La organización cuenta con siete consejos miembros que son: Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá –COONAPIP-,

Mesa Nacional Indígena de Costa Rica –MNICR-, Movimiento Indígena de Nicaragua –MIN-, Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras –CONPAH-, Consejo Coordinador Nacional Indígena de El Salvador –CCNIS-, Consejo Indígena Nacional de Belice y Comité para el Decenio del Pueblo Maya en Guatemala –CDPM-.

Los principios de la institución recogen las demandas de los movimientos indígenas en cada uno de los países del área, tales como los derechos de los pueblos en el marco de lo multicultural y multilingüe, así como el fortalecimiento de la unidad dentro de la diversidad para promover la coexistencia dentro de la sociedad en igualdad de condiciones. Los fines se orientan hacia representación, promoción y propuestas de aquellas estrategias que permitan la formulación de políticas de desarrollo coherentes con la visión de los pueblos indígenas, que les permita salir de la pobreza a la cual históricamente han estado sometidos (*Ibíd.* 3).

Los ejes de la visión indígena del desarrollo giran alrededor de la cosmovisión, que entrelaza el universo, la naturaleza y la humanidad, lo cual constituye al mismo tiempo la base ética moral sobre la cual se asientan las estrategias de desarrollo impulsadas a través del enriquecimiento mutuo entre las culturas y pueblos (*Ibíd.*). Algunos de los puntos prioritarios para el desarrollo de estos pueblos, a nivel de políticas, se dirigen hacia rediseñar las relaciones con la cooperación en materia de negociación, tecnología y trabajo. Las propuestas son las siguientes:

Promover la relación directa entre la cooperación y las organizaciones indígenas para evitar a los intermediarios que puedan tergiversar las necesidades de las comunidades. Crear mecanismos para fortalecer y potenciar el autodesarrollo y la autodeterminación de los pueblos indígenas que signifique mayores niveles de autonomía. Así mismo, se considera de suma importancia la valorización del conocimiento tradicional y la defensa de la propiedad intelectual. En la relación con los entes de cooperación, se considera necesaria la flexibilización de la contratación de personal en aquellos casos donde hayan limitantes de formación especializada o acreditación de experiencias. Con este marco se pretende también promover el diálogo intercultural y ampliar los espectros de la cooperación a fin de no limitarse al campo de lo económico (*Ibíd.*: 6-8).

Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana –ACICAFOC-

ACICAFOC es una instancia regional muy dinámica cuyos orígenes se ubican hacia 1990, cuando diversas organizaciones indígenas y campesinas en Centroamérica plantean la necesidad de aunar esfuerzos en mate-

ria agrícola y forestal desde un enfoque comunitario. Es en 1994 cuando la iniciativa se materializa, fomentando así el intercambio de experiencias dentro de las distintas actividades productivas propias del sector rural. Con este proceso, se han logrado consolidar espacios en cuanto a diálogos con los gobiernos, así como el reconocimiento como instancia representativa ante la Comisión Centroamericana de Bosques.

Parte de las áreas de trabajo de esta instancia se relacionan con la cuestión del manejo comunitario de los recursos naturales, como estrategia para el desarrollo sostenible. Hay que agregar que esto deriva no necesariamente de una especialización institucional, sino que viene dado, como ya hemos reiterado, en la inserción de los sistemas naturales dentro de las estrategias de supervivencia de los sectores más vulnerables de la sociedad y que se ubican mayoritariamente dentro del sector rural.

Lo que ACICAFOC busca es fortalecer la incidencia en políticas dirigidas hacia el sector rural, así como el apoyo a las iniciativas relacionadas con el acceso, uso y manejo de recursos naturales. De igual forma, pretende estimular la creación de sistemas de financiamiento local y fomentar el desarrollo humano que permite una mejor condición de vida para los grupos indígenas y campesinos de la región. Actualmente, esta instancia tiene una participación efectiva dentro de lo que se ha denominado el Corredor Biológico Centroamericano.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES (origen histórico y la pertenencia)

Uno de los convenios internacionales relativos a pueblos indígenas es el N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que trata sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Los criterios para identificar lo que es un pueblo indígena considera en primer lugar la configuración histórica del grupo y sus instituciones. En la parte primera, correspondiente a la política general, artículo uno y párrafo b, identifica a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Así mismo, considera que cualquiera sea su situación jurídica, estas poblaciones conservan sus propias instituciones sociales, económicas y políticas.

En este apartado también se considera el factor de la representación social que sobre sí mismo tiene el grupo. Según el convenio, la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del convenio.

Este instrumento ha servido de referencia a partir del cual se tratan de orientar las políticas que se focalizan en pueblos indígenas. Sin embargo, el acuerdo en su universalidad presenta la dificultad de cómo hacerlo pertinente en Estados multiculturales donde la diferencia demográfica entre pueblos indígenas y mestizos, no es sustantiva. De tal cuenta, lo que el convenio plantea va asociado también con la discusión entre las posiciones relativas a lo que se entiende por multiculturalidad e interculturalidad.

MULTICULTURALIDAD E INTERCULTURALIDAD

En los últimos años, hay una mayor discusión acerca del carácter multicultural de los Estados centroamericanos, que también se plantea como una reivindicación del movimiento social ante el Estado (como aparato), que jurídicamente aún no reconoce tal condición. El multiculturalismo según García Ruiz (1998), es una forma de organización de la coexistencia de grupos étnicos en un espacio nacional. Esta situación plantea el problema desde un plano eminentemente político, en el cual el Estado es el eje de referencia.

Para el autor, existen cuatro formas por las cuales el Estado se presenta de acuerdo con determinada composición étnica de una sociedad. En primer lugar se encuentra el Estado monoétnico donde las pertenencias y el territorio son uniformes; luego se encuentran los Estados fraccionarios que se caracterizan por la presencia de una etnia configurando varios Estados. Un tercer tipo son los Estados pluriétnicos donde varios grupos étnicos o lingüísticos se integran dentro de un mismo territorio (que en menor o mayor grado es el caso de la región). Por último se encuentran los anaétnicos, que se conforman con otros elementos sociales que no involucran necesariamente los étnicos (*Ibid.*).

Para Mayen, la multiculturalidad implica dos cosas. La primera es la aceptación y el reconocimiento de las particularidades de las culturas, que permitan su desarrollo diferenciado. Comprende, además, que los grupos que tradicionalmente han hegemonizado los espacios de poder, permitan la inclusión de otros sectores de la población mantenidos históricamente al margen, para lo cual se requiere la formulación de la nación guatemalteca como pluricultural, multiétnica y multilingüe.

Las diferencias entre multiculturalidad e interculturalidad es el carácter relacional. En el primer caso, los grupos étnicos o lingüísticos se presentan como configuraciones cuyos límites se identifican a partir de las diferencias, por las cuales es posible identificarlas y ubicarlas territorialmente. Lo que no nos dice tal posición, es la lógica de las relaciones sociales que se desarrollan en contextos culturalmente diferenciados. En el segundo caso y de acuerdo con Giménez (2000:31), la interculturalidad

enfatisa sobre las convergencias existentes, que en términos relacionales significa armonía entre las culturas, o bien, intercambios positivos y convivencia social entre actores culturalmente diferenciados.

En el plano político, la interculturalidad es “ la promoción sistemática y gradual desde el Estado y desde la sociedad civil, de espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia” (*Ibíd.*:26).

IMPLICACIONES DE LA PLURICULTURALIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA

Hasta el momento, el rezago en el desarrollo humano se impone como el criterio más generalizador para toda la sociedad en la región, que si bien impacta más a los grupos indígenas y comunidades étnicas, también otros sectores de la sociedad lo padecen, considerando las brechas sociales características de nuestras sociedades de acuerdo con la subordinación estructural a la cual han sido sometidos históricamente.

Los nuevos espacios que se han ganado en el marco de la institucionalidad democrática, luego de finalizados los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, abren las posibilidades para una nueva forma de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado. Esto manifiesta que el tratamiento de la cuestión étnica en el desarrollo, más allá de lo que los datos manifiestan en cuanto a las condiciones de vida, es una reflexión y es una acción eminentemente política.

Por una lado, está la pertinencia de la focalización o la transversalidad de la cuestión étnica en las políticas públicas, de acuerdo con los contextos nacionales de multiétnicidad. Para esto se requiere situar quién es el sujeto de la acción pública y quién lo define, situación que hasta el momento no tiene un criterio formal consensuado. Con esta deficiencia resalta el papel del movimiento social en cuanto al posicionamiento de las demandas y los ámbitos de aplicación.

Lo anterior debe reflejarse en los proyectos de nación, en los cuales, se supone, se integran los sectores y se definen los roles. Es evidente que uno de los puntos de partida son los Acuerdos de Paz, que en el caso de Guatemala, ha sido el único instrumento político que hasta el momento ha permitido a los pueblos indígenas el ser considerados positivamente en sus diferentes manifestaciones.

Los ritmos en cuanto al tratamiento de lo étnico y la complejidad que esto representa en la administración de la pluriculturalidad, tienen que ver con la movilización social y la representatividad demográfica de los gru-

pos que componen cada país. Para toda Centroamérica, Guatemala que contiene una población indígena mayoritaria, la discusión y el tratamiento político del tema, si bien presenta avances significativos, estos no corresponden con la dinámica de deterioro social y pobreza que aqueja a la mayor parte de la población.

Estas inflexiones vienen motivadas por el nuevo papel de las instituciones en la globalización. El Estado que sigue siendo el ente político sobre el cual gira el orden social, se encuentra en proceso de reconfiguración, de acuerdo con las demandas internas de democratización de sus estructuras y a los requerimientos de la sociedad globalizada. Según Willem Assies (*et al.*, 2001), estos ajustes presentan que ciertas funciones públicas sean absorbidas por mecanismos transnacionales, y otras respondan a las políticas de descentralización y privatización.

El movimiento indígena ha logrado abrir espacios importantes para el posicionamiento político de sus demandas. Sin embargo, en cada país del área, la intensidad para la consecución de sus objetivos estratégicos tiene que ver también con el proceso de recuperación de su memoria histórica, lo cual implica que la relación con el movimiento social no presenta un patrón común. En Nicaragua, a pesar de las adversidades, la población indígena y las comunidades étnicas tienen una presencia sustantiva; mientras que en Costa Rica, Honduras y El Salvador, se presenta un proceso de resurgimiento y revalorización social y cultural, frente a políticas de “olvido”. En Guatemala, el movimiento indígena presenta un patrón fragmentado, que es la misma situación de los demás sectores que componen el movimiento social.

En este marco, las demandas de nuevas formas de participación social en la toma de decisiones políticas y la inserción progresiva de las comunidades en las lógicas de mercado, van priorizando las acciones públicas de corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con las características de la región centroamericana, son varias las cuestiones que requieren de la atención institucional y que además coinciden con las demandas de otras configuraciones étnicas alrededor del planeta²¹.

Dado que la población indígena y comunidades étnicas en la región se encuentran en zonas naturales estratégicas para el desarrollo económico de los países, es importante implementar medidas sobre la seguridad territorial, que involucra la garantía de la propiedad, el acceso y control de los recursos naturales que son importantes para la reproducción social de las comunidades.

21 Parte de la discusión sobre las prioridades de los pueblos indígenas puede encontrarse en el documento *Diálogo por los Pueblos Indígenas*, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas publicado en el año 2002, que fue presentado en la preparación de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible.

La legislación que existe aún presenta vacíos que han sido denunciados por las organizaciones de los movimientos sociales de base étnica. A nivel de instrumentos internacionales, hay avances progresivos en materia de derechos humanos, discriminación y desarrollo social, algunos de los cuales han sido ratificados total o parcialmente por los países. En tal sentido, es importante que de acuerdo con cada contexto, estos sean incorporados en la negociación, diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a minorías étnicas o realidades significativamente multiétnicas.

La autoderminación es un asunto que genera controversias en Centroamérica, por las interpretaciones que se expresan en torno a su carácter secesionista o en a cuanto a políticas de justicia social para con los pueblos indígenas en torno a una visión unitaria de nación. La experiencia nicaragüense es la única que presenta, desde el inicio, este tipo de reflexión que permite comparar los alcances y limitaciones de una política estructural de tal naturaleza. Sin embargo, esta es una demanda de las organizaciones en cada país y a nivel centroamericano que debe ser sopesada en los proyectos de nación y en las estrategias de gestión pública.

En aspectos más concretos, y sobre la base de la pertinencia de los modelos de desarrollo que se presentan en contextos de multiétnicidad, se considera importante la universalización de la educación primaria y la ampliación de la educación bilingüe que les permita a la niñez y a los jóvenes, mejores opciones de empleo en el futuro.

De la misma forma, la promoción de los fondos de inversión para fortalecer la organización social y para estimular la iniciativas productivas y comerciales, son acciones necesarias para diversificar de forma efectiva las economías locales de los pueblos indígenas, principalmente para aquellos grupos cuya subsistencia gira únicamente alrededor de la explotación de la tierra o de la explotación de recursos marino costeros limitados.

La orientación del desarrollo y sus implicaciones para los pueblos indígenas no puede asumirse como la aplicación de un conjunto de prácticas aisladas, que no se sustentan en un proyecto de nación y en una visión integradora de la sociedad. Como se ha descrito, el contexto de multiétnicidad en la región se enmarca en un proceso histórico y se inserta en una dinámica estructural que ha representado la marginalidad y exclusión de sectores importantes de la sociedad. Tal situación obliga al tratamiento político del desarrollo y, por ende, el papel que el Estado debe representar en tales condiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Richard. 1964. *Introducción a la Antropología Aplicada*. Guatemala. Ministerio de Educación.
- Alvarado, Humberto. 1971. "Proletarización del campesino de Guatemala". *Rumbos Nuevos*. Guatemala.
- Arnauld, Michael. 1998. *Estrategias políticas Mayas y españolas en Guatemala (siglos XV-XVI). Poder y desviaciones*. Génesis de una sociedad mestiza en Mesoamérica. Siglo XXI, CEMCA. México.
- Arrivillaga Cortez, Alfonso. 1999. *Danzas de tambor Gariganu*. Revista Tradiciones de Guatemala. N° 52-1999. Centro de Estudios Folklóricos. USAC. Guatemala.
- Assies, Willem. *et.al.*, 1999. *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América latina*. El Colegio de Michoacán. Zamora, Mich. México.
- Bastos, Santiago y Manuela Camús. 2003. *Entre el mecapal y el cielo: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. FLACSO. Guatemala.
- Carmack, Robert. 1979. *Historia Social de los Quichés*. Guatemala: Editorial Piedra Santa.
- Cojtí, Demetrio. 1997. *El movimiento maya en Guatemala*. Guatemala. Cholsamaj.
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas. 1988. *Reservas Indígenas de Costa Rica*. San José.
- Consejo Indígena de Centroamérica. 2001. *Nuestra Palabra en el nuevo milenio*. Guatemala.
- Cordero, Allen. 2002. *Las mujeres talamanqueñas costarricenses y su biodiversidad*. Género y biodiversidad en comunidades indígenas de Centroamérica. FLACSO. Guatemala.

- Dary, Claudia; Silvel Elías y Violeta Reyna. 1998. *Estrategias de sobrevivencia campesina en ecosistemas frágiles; los ch'orti' en las laderas secas del oriente de Guatemala*. FLACSO. Guatemala.
- Davis, Shelton. 2003. *Los pueblos indígenas y el desarrollo económico en América Latina: la experiencia del Banco Mundial*. El rostro Indígena de la pobreza. FLACSO. Guatemala.
- Fonseca. 1996. *Centroamérica: su historia*. FLACSO. Costa Rica.
- García, Teresa. 2001. *Nación cívica, nación étnica en el pensamiento político centroamericano del siglo XIX*. Historia intelectual de Guatemala. CEUR. USAC. Guatemala.
- García, Ruiz, Jesús. 1992. *Historias de nuestra historia. La construcción social de las identificaciones en las sociedades mayas de Guatemala*. Guatemala. IRIPAZ.
- García, Ruiz, Jesús. 1998. *Las nuevas formas de acción colectiva: emergencia del movimiento indígena, discurso identitario y democracia social en Guatemala*. Universidad del Valle. Documento.
- Giménez, Carlos. 2000. *Guía sobre Interculturalidad*. Primera parte: fundamentos conceptuales. Guatemala. Colecc. Cuadernos Qánil. PNUD.
- Kramer, Wendy. 1995. *La conquista española de Centroamérica. Historia General de Centroamérica*. Tomo II. FLACSO. Costa Rica.
- IV Congreso Indigenista Interamericano. 1959. Orientación y recomendaciones del Primer Congreso Indigenista Interamericano. Guatemala. Ministerio de Educación.
- Plant, Roger. 1998. *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Pueblos indígenas y desarrollo comunitario. 2003. Legislación indígena. <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/index2a.cfm> (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica).
- Martínez, Severo. 1990. *La patria del criollo*. En Marcha. México.
- 1990b. *Racismo y análisis histórico en la definición del indio guatemalteco*. USAC. Guatemala.
- Mayén, Guisela. sf. sr. *Diagnóstico social y cultural de Guatemala*.
- MINUGUA. Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Suscrito por el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en la ciudad de México del 31 de marzo de 1995. Guatemala, agosto de 1995. Pág. 20
- Seminario de Integración Social de Guatemala, 1956. Integración Social en Guatemala, Vol. II.
- Palma Murga, Gustavo. 1994. *Economía y Sociedad en Centroamérica (1680-1750)*. Historia General de Centroamérica. Tomo II. FLACSO. Costa Rica.

- Partridge Wiliam. *et al.*, 2001 Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America. <http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf>
- Pinto, J. C., 1996. *El Régimen colonial y la formación de identidades indígenas en Guatemala (1624-1821)*. Guatemala, CEUR. USAC.
- Pinto, J.C. 1998. *Ladinos e indígenas en la nación criolla guatemalteca: de la colonia al régimen conservador*. Guatemala, CEUR. USAC.
- Pinto, J. C. 1999. *El debate de la cuestión étnica en Guatemala (1944-1970)*. Centro de Estudios Urbanos y Regional. USAC.
- Reyes, Virgilio. 2003. *Perspectivas sobre la definición de los pueblos indígenas en Guatemala*. El rostro Indígena de la pobreza. FLACSO. Guatemala.
- Smith, Carol. 1999. *Interpretaciones norteamericanas sobre la raza y el racismo en Guatemala. ¿Racismo en Guatemala?* Guatemala. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.1999.
- Taracena, Arturo. 1999. *Inversión criolla, sueño ladino, pesadilla indígena: Los Altos de Guatemala: de región a Estado, 1740-1871*. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica. CIRMA. Guatemala.
- Tom Jackson, Earl. 2002. *Acompañamiento a la gestión comunitaria Tawira en la Biodiversidad en los Cayos Miskitus, Litoral Sur: Una propuesta local*. Informe, Diplomado en Forestería Comunitaria. FLACSO. Guatemala.
- Tumin, Melvin.1956. *El sistema de castas en Guatemala*. En: Integración social en Guatemala. Guatemala. SISG.
- Vázquez, Manuel. 2000. *Evaluación y recomendaciones de un enfoque nacional ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, sobre la situación de los Pueblos indígenas en las tierras de Cuzcatlán (El Salvador)*. Reporte Nacional. Consejo de la Tierra. El Salvador.
- Von Gleich, Uta. 1999. *Pobreza étnica en Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. D.C.

OTROS DOCUMENTOS

- Archivo General de Centroamérica. Signatura B Legajo 214 Expediente 4,941 folios del 388 al 392.
- National Geographic. 2002. *Pueblos indígenas de Mesoamérica*. Mapa.

CAPÍTULO II

LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA CENTRAL: EVIDENCIAS E INTERROGANTES DE LA DÉCADA DE LOS 90

JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ

Tradicionalmente se han considerado las zonas urbanas, y especialmente las metropolitanas, como los espacios propicios para escapar a la pobreza. Ahí se han concentrado las oportunidades de empleo y los trabajos mejor remunerados así como los servicios públicos, especialmente los educativos que son los que permitían la movilidad social. De hecho, estas ideas han conformado el imaginario de numerosos migrantes: se escapaba de la pauperización en áreas rurales buscando un empleo en la ciudad que permitiera la supervivencia de su hogar y, sobre todo, el acceso educativo de los hijos que tendrían la posibilidad de obtener mejores ocupaciones y lograr así la integración social. De esta manera, se mostraba que los medios ciudadanos eran el escenario de la modernidad latinoamericana.

Esta es, en efecto, una imagen de la modernización que podemos calificar como nacional, o sea, la que tuvo lugar en las décadas antes de las crisis de los 80 y que buscaba la constitución de la Nación a través del Estado. Sabemos que esta historia feliz no siempre acaeció y hubo pobreza persistente en los medios urbanos. La crisis de los 80, que afectó a la región, cuestionó toda esta dinámica ya que fue en los medios urbanos donde hubo un mayor incremento de la pobreza por haber sido, justamente, el escenario de la modernidad y, por tanto, de una mayor mercantilización de las relaciones sociales. Con la aplicación de programas de ajuste estructural está emergiendo un nuevo modelo acumulativo que conlleva una nueva modernización que vamos a denominar globalizada. Este nuevo contexto plantea nuevos interrogantes respecto a la pobreza urbana: ¿siguen siendo los medios ciudadanos los espacios con mayor posibilidad de

integración social?, ¿persiste pobreza en tales medios?, ¿cuál puede ser su evolución en el futuro?

En este texto queremos comenzar a responder estos interrogantes teniendo como referente empírico una de las regiones latinoamericanas donde la pobreza ha alcanzado mayores cuotas: América Central. Uno de los principales problemas en tal intento es optar por los distintos abordajes analíticos del fenómeno de la pauperización. En nuestro caso, nos hemos inclinado por el enfoque basado en la línea de pobreza que prioriza la obtención de ingresos para la satisfacción de necesidades y que remite al mercado de trabajo como uno de los principales ámbitos para entender los procesos de (des)integración social. La razón es tanto de orden práctico como analítico.

Por un lado, la información disponible que permite la comparación entre los países de la región, privilegia este método. No obstante, es importante reseñar un par de problemas de orden metodológico con este método que atañen a Centroamérica. En primer lugar, no en todos los países se han aplicado de manera periódica encuestas de hogares que constituyen la fuente primaria para estimación de la pobreza. De hecho, solo en Costa Rica y Honduras se han realizado para todos los años de la década de los 90, que es el período que privilegiamos en este trabajo. Panamá las tiene desde 1991; El Salvador, a partir de 1995, ya que para el primer lustro la cobertura de las encuestas era solo urbana; y en los casos nicaragüense y guatemalteco se tienen solo dos observaciones: 1993 y 1998 para el primero, y 1989 y 1998 para el segundo. Señalemos también que la encuesta guatemalteca de 1998 no es, estrictamente, de hogares, sino de ingresos y gastos, lo cual tiene ventajas claras para la estimación de la línea de pobreza, pero plantea problemas para su comparación con los datos de 1989. Y en segundo lugar, hay que tomar en cuenta las realidades centroamericanas, especialmente los cuatro países septentrionales de la región, en un doble sentido que afecta la estimación de ingresos del hogar. Por un lado, está el hecho de que un porcentaje no despreciable de los ingresos no son de origen salarial y corresponde a actividades no empresariales donde la estimación de excedente es problemática. Y, por otro lado, no hay que olvidar el fenómeno de las remesas que, como veremos más adelante, tienen gran importancia en la superación de la indigencia y de la propia pobreza. Por consiguiente, la información manejada debe ser tomada con la debida cautela.

Pero hay otra razón, más importante por ser de orden analítico, para optar por el método de la línea de pobreza. Se puede decir que durante décadas ha operado, en América Latina, un cierto triángulo armonioso que relacionaba mercado laboral con políticas sociales y situación de bienestar. En concreto, tal triángulo se materializaba en la mutua interrelación de tres fenómenos: empleo formal, regulación estatal e integración social.

Urbanización y movilidad social posibilitaron la constitución de una ciudadanía social que se procesaba a través de ciertos segmentos del mercado laboral urbano y que el Estado consolidaba, especialmente, a través de la cobertura de la seguridad social. Obviamente, distintas modalidades de modernización (temprana, acelerada y tardía), y los correspondientes arreglos a escala nacional, dieron resultados diferentes en cada país (Mesa-Lago, 1994; Roberts, 1996). Esta triangulación se ha visto cuestionada desde la crisis de los años 80. Al respecto, se puede decir que se han redefinido dos relaciones separadas en términos de integración social. Por un lado, la intervención estatal se ha orientado hacia una construcción de ciudadanía social que no necesariamente pasa por la estructura del empleo. La lógica de focalización que configuran, desde hace algunos años, las políticas sociales en la región, interpela directamente grupos sociales (preferentemente, pobres extremos) en términos de ciertos tipos de carencias (educación y vivienda, principalmente). Y, por otro lado, la sustitución del Estado por el mercado, ha hecho de este el centro de la construcción societal. En este sentido, el mercado laboral emerge, con más fuerza que antaño, en configurar las dinámicas de (des)integración social. De ahí que el método de línea de pobreza presenta ventajas analíticas.

Partiendo de estas premisas, el presente texto tiene cinco apartados. En el primero se procura contextualizar la región en términos de cómo le afectó la crisis de los 80 y cuáles fueron las estrategias de ajuste estructural que comenzaron a aplicarse. En un segundo apartado intentamos ofrecer una imagen de la evolución y características de la pobreza urbana desde los 80, enfatizando la década de los 90, que es el período que nos interesa. En el tercer acápite procuramos identificar cuáles son los cambios en la dinámicas laborales de la región, resaltando sus impactos en los medios ciudadanos, para desarrollar, en un cuarto apartado, una serie de reflexiones sobre la pobreza urbana que está configurándose en Centroamérica y su posible evolución. Finalizamos intentando identificar áreas claves de intervención para políticas públicas tendientes a reducir la pauperización urbana.

LA CRISIS DE LOS 80 Y LOS AJUSTES ESTRUCTURALES EN CENTROAMÉRICA

La crisis de los 80 en la región se caracteriza por cuatro fenómenos que merece la pena recordar en el ánimo contextualizador que persigue este primer apartado.

En primer lugar, se debería resaltar que la crisis de los 80 representa uno de los momentos claves del desarrollo histórico de la región desde su independencia. El primero de estos hitos lo constituyeron las reformas liberales y el comienzo del predominio económico del café hacia el tercer cuarto del siglo pasado. Un segundo momento lo representó 1930 con el inicio de

la depresión económica y la desaparición del Estado oligárquico liberal, mientras que el movimiento democrático de mitad de los 40 supuso un tercer hito. Y el cuarto gran momento ha sido, justamente, la crisis de los 80 (Bulmer-Thomas, 1979). Por consiguiente, se podría decir que la coyuntura de la década de los 80 se inscribe en un ciclo histórico de largo alcance.

Segundo, tomando en cuenta esta perspectiva, es importante recordar los resultados de los dos momentos previos, según lo mencionado en el párrafo precedente, a la actual crisis. Respecto a la depresión de los años 30, se han formulado tres proposiciones: no hubo cuestionamiento del sistema de dominación oligárquica; los efectos prolongados de la crisis económica tuvieron causas políticas debido al comportamiento ortodoxo y conservador de las clases dominantes; y, el fin de la depresión económica restableció la conducta productiva de la oligarquía. En cuanto al tercer momento, lo importante que se debe resaltar es que las luchas antidictatoriales de los 40, en las que se reivindicó la democracia casi como sinónimo de sufragio libre, no se completó en ningún país centroamericano, con la excepción costarricense (Torres-Rivas, 1987). De hecho, la manera como quedó planteada la crisis oligárquica explica el desarrollo de cada sociedad centroamericana (Torres-Rivas, 1984).¹ Los resultados de estos dos momentos llevaron a una doble transición. En el plano de lo político se evolucionó hacia el autoritarismo que degeneró en el terrorismo de Estado y, en lo económico, las redefiniciones del modelo primario-exportador dieron lugar a sociedades más heterogéneas socio-económicamente (Torres-Rivas, 1987). Es decir, la economía cambió parcialmente pero no el modo de control político (Torres-Rivas, 1984).

Tercero, en lo económico hay que tener en cuenta que las transformaciones se dan siempre dentro del modelo agrario-exportador. Este evoluciona según cinco fases: la del predominio abrumador del café y el banana entre las décadas del 20 y el 50; la de la diversificación de la agricultura de exportación en los 50; la de la industrialización sustitutiva de importaciones en un marco de integración regional en la década siguiente; y la del inicio del desarrollo de exportaciones no tradicionales en los 70 (Bulmer-Thomas, 1979). Este modelo implica una serie de rasgos (alto peso del sector comercial externo, crecimiento concentrador y excluyente, agotamiento del modelo industrializador y limitada intervención estatal) que pueden ser considerados como los antecedentes estructurales de la

1 En este sentido, las proposiciones que se formulan a continuación tienen vigencia plena para Guatemala, El Salvador, Nicaragua y, en menor medida, para Honduras. La peculiar resolución a la crisis oligárquica, en el caso costarricense, supuso el establecimiento de un régimen democrático efectivo y la configuración de una sociedad con menor polarización socio-económica. Por su parte, el desarrollo histórico panameño responde a otro tipo de

crisis de los 80. Los desajustes (crecimiento del desempleo y el subempleo, deterioro del salario real, fuga de capitales, etc.) de estos antecedentes se manifestaron de manera clara a finales de los años 70 y en la siguiente década se vieron potenciados por la incidencia de desajustes de origen externo (deterioro de los términos de intercambio, descenso de la demanda de productos de exportación en el mercado mundial, etc.) (López, 1986).

Cuarto, en los 60 y los 70 se frustraron los intentos democratizadores, a la vez que los sectores populares sufrieron la represión cada vez que intentaron organizarse políticamente (Torres-Rivas, 1984). Como consecuencia de esta ausencia de apertura del sistema político, el rasgo más importante de la política en la región durante la década de los 70 fue la irrupción violenta de las masas populares (Torres-Rivas, 1985).

Por consiguiente, la crisis de los años 80, que tiene fundamentalmente una expresión política, aparece como la conjunción de dos procesos. Por un lado, manifiesta la vieja crisis oligárquica no resuelta por la renovación burguesa. Y, por otro lado, la propia crisis capitalista desatada por las luchas populares como respuesta al autoritarismo estatal (Torres-Rivas, 1987).

Si bien esta crisis tuvo una manifestación fundamentalmente política, sus efectos pauperizadores, como veremos en el próximo apartado, fueron devastadores. En el ánimo contextualizador de este acápite, es importante referirse a las dinámicas laborales, gestadas desde los años 50 del pasado siglo, ya que en ellas se pueden identificar las causas estructurales de la amplia pobreza que ha afectado, históricamente, a la región.

Comenzando con el agro, lo primero por destacar fue la propia modernización de los dos cultivos que habían dominado las economías centroamericanas: el café y el banano. En el primer caso, la modernización siguió dos vías. Por un lado, se dio expansión hacia nuevas tierras como en Honduras debido a la existencia de una amplia frontera agrícola. Hubo uso generalizado de mano de obra asalariada, con participación de trabajadores familiares y supervisión directa del productor (Baumeister, 1994). Por otro lado, cuando tal expansión no fue posible, como acaeció en Guatemala y —sobre todo— en El Salvador, se optó por la tecnificación. El impacto sobre el empleo fue ambiguo: se incrementó la demanda de mano de obra, pero, a la vez, se redujo la necesidad de trabajadores permanentes. Además, se impuso un control mucho más rígido sobre los costos laborales lo que supuso una férrea oposición, por parte de los cafetaleros, a toda forma de organización de jornaleros. La historia del banano fue otra y estuvo signada por una importante reducción de empleo (casi la mitad de los puestos de trabajo en las principales compañías bananeras se perdieron) debido a la competencia de la producción ecuatoriana (resultado del desarrollo de tierras vírgenes ante el impacto de la plaga de la sigatoka) y la introducción de técnicas más intensivas en capital (Bulmer-Thomas, 1989). Pero, por supuesto, el gran impulso modernizador tuvo lugar

con las nuevas agroexportaciones: algodón, caña y carne vacuna. Lo importante por resaltar es que se operó un cambio importante en la unidad agropecuaria y en su relación con los dos factores básicos productivos: la tierra y el trabajo. Estos se vieron relativizados por el uso de tecnología avanzada, el incremento de la relación capital/tierra y la elevada rotación de capital invertido en insumos (PREALC, 1986). Su efecto en el empleo fue la generalización de la estacionalidad de la mano de obra.

Es decir, la modernización del agro centroamericano conllevó la consolidación del binomio: grandes fincas agroexportadoras y pequeñas propiedades para fines de subsistencia.² Esto dio lugar a que la dinámica del empleo estuviera signada por cuatro fenómenos. En primer lugar, los puestos de trabajo generados en el sector agrícola durante este período modernizador fueron escasos. Segundo, se mantuvo la estructura de inserción ocupacional ya que a inicios de los ochentas todavía un poco más de la mitad de la fuerza laboral se ubicaba en pequeñas parcelas como trabajadores familiares. Tercero, el sector moderno (fincas dedicadas a productos de exportación) generaba pleno empleo por períodos cortos de tres a cuatro meses, correspondiendo con las temporadas de cosecha demandando mano de obra temporal. El excedente laboral era revertido al sector campesino tradicional que, dada su baja productividad, se caracterizaba por un alto subempleo. Es esta combinación de temporalidad del pleno empleo en el sector moderno, con alto subempleo en el sector tradicional, lo que el análisis del PREALC (1986) identificó como el problema básico del agro centroamericano. Y, cuarto, la remuneración de los trabajadores permanentes en fincas no estaba asociada al desarrollo de la productividad, sino a las condiciones del mercado influido por la sobreoferta de trabajadores eventuales. Por su parte, los salarios de estos últimos servían, junto con la diversificación hacia actividades no agrícolas, para intentar compensar el deterioro del ingreso campesino.

El otro momento modernizador, durante estas décadas, lo constituyó el desarrollo de un proceso industrialización basado en el modelo sustitutivo de importaciones, como se había aplicado ya en otras latitudes latinoamericanas. Este incorporó tres elementos inéditos con relación a etapas previas de acumulación en Centroamérica: fue una actividad predominantemente urbana y no rural; se desarrolló en un marco protegido por lo que la resistencia empresarial a las demandas salariales no fue tan rígida; y su mercado tuvo alcance regional (Bulmer-Thomas, 1989).

proceso.

2 Las excepciones fueron el café en Costa Rica y Honduras, donde predominaron las propiedades medianas y pequeñas, y el arroz que, basado en grandes propiedades, se orientó

Tres son los fenómenos por señalar en términos de dinámicas de empleo de ese proceso industrializador. Primero, a pesar de un incremento sostenido de las ocupaciones industriales fabriles, no parece que se operó un desplazamiento significativo de la actividad artesanal que mantuvo pesos entre el 43,9%, en El Salvador, hasta el 68,4%, en Guatemala, del empleo industrial total a mediados de los 70 (PREALC, 1986: cuadro 21). Este fenómeno parecería responder a dos causas: por un lado, la industria moderna sustituyó, fundamentalmente, importaciones extrarregionales; y por otro lado, la artesanía se habría beneficiado del desarrollo urbano inducido por la industrialización (Bulmer-Thomas, 1989). La urbanización de los mercados de trabajo es el segundo fenómeno por destacar, con un peso creciente de los centros metropolitanos. Así, ya para los 70, el empleo metropolitano oscilaba entre 40,2 %, para San José, hasta 47,0%, para Managua, del total del empleo urbano; por su parte, Tegucigalpa y San Pedro Sula³ concentraban el 65,4% (Pérez Sáinz, 1999. cuadro 10). Y, finalmente, hay que mencionar el incremento del empleo público, expresión más nítida de terciarización laboral. Fue en Costa Rica donde tal fenómeno tuvo, realmente, significación con un crecimiento entre 1950 y 1983, del 6,7% anual (PREALC, 1986: 80). Pero, esta modernización en las áreas urbanas fue limitada y, sobre todo, de corta duración. Ya en la década de los 70, en todos los países, el crecimiento del empleo urbano tendía a sustentarse en el desarrollo de ocupaciones informales, mostrando así una creciente precarización del empleo y prefigurando así el escenario de la crisis de los 80 (Pérez Sáinz, 1999).

Por consiguiente, de las primeras décadas de modernización se pueden concluir tres hechos. Primero, hubo modernización laboral en toda la región aunque sus expresiones fueron desiguales y no todos los países alcanzaron igual nivel de modernización. Segundo, en el agro se consolidó una dinámica perversa cuyo resultado principal fue la generalización de la pobreza. Y tercero, las posibilidades de contrarrestar esta dinámica mediante el desarrollo de empleo formal en las ciudades fue insuficiente y de corta duración y las zonas urbanas se vieron también sumidas en tendencias laborales generadoras más bien de pauperización.

Hemos señalado que la crisis de los 80 en la región tuvo fundamentalmente una expresión política, lo cual también se expresó en que las reformas propias de ajustes estructurales, que a partir del denominado Consenso de Washington se comenzaban a implementar en toda América Latina, se postergaran en Centroamérica por dos razones. Por un lado, su implementación hubiera complicado los conflictos bélicos, prologándolos.

hacia el mercado interno.

Y, por otro lado, de manera compensatoria existió un importante flujo de ayuda externa, especialmente por parte de las administraciones republicanas de los Estados Unidos, que tenían un claro propósito contrainsurgente. Es decir, la región tuvo una suerte de renta geopolítica que le permitió tal postergamiento. El país más beneficiado por esta renta fue, sin duda, Costa Rica, que, ante la ausencia de conflicto bélico en su propio territorio, inició procesos de reformas manteniendo dos características muy propias del desarrollo de este país: consenso y gradualismo.

Pero ya a fines de los 80 e inicios de los 90, con el horizonte de finalización de los conflictos bélicos, se iniciaron las primeras experiencias de ajuste estructural. Como ha señalado Sojo (1999), varios son los rasgos que hay que destacar. Primero, hubo distorsión de propósitos ya que el énfasis se centró sobre el Estado cuando el papel de este en el modelo previo no fue central. El resultado ha sido la impronta de un fuerte sesgo antiestatista en el nuevo modelo. Segundo, como corolario de ello, se priorizó el problema del desequilibrio fiscal. Y tercero, como la capacidad recaudadora ha sido históricamente muy limitada en la región, el ajuste se llevó a cabo del lado de los gastos. Esta estrategia ha tenido como consecuencia que sea el gasto social el que haya salido más perjudicado con sus consecuencias empobrecedoras inevitables. Obviamente, esta imagen debe ser matizada según el país, representando Guatemala y Costa Rica los extremos del espectro regional.

Añadamos, para concluir este apartado de contextualización, que las estrategias de ajuste han buscado propiciar la emergencia de un nuevo modelo donde las actividades exportadoras, especialmente de nueva naturaleza, se erigieran en los nuevos ejes acumulativos. En el tercer apartado abordaremos estas actividades, viendo su impacto en términos de empleo que es el nexo que nos sirve para relacionar el nuevo modelo y sus efectos en términos de (des)integración social.

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA

Primeramente hay que mencionar que, como en el resto de América Latina, la región centroamericana se caracterizó por su urbanización como una de las expresiones más genuinas de la modernización nacional. Para 1980, Nicaragua aparecía como el país más urbanizado, con el 53,4% de su población viviendo en áreas citadinas, mientras Honduras representaba el extremo opuesto (35,9%). El resto de los países se ubicaba en posiciones intermedias: Panamá (50,6%), Costa Rica (46,0%), El Salvador (41,5%) y Guatemala (38,5%) (Menjívar Larín y Rodríguez Román, 1998: cuadro I.5).

Para ese mismo momento, el cuadro 1 nos muestra la incidencia de la pobreza en la región, a inicios de los 80, como resultado de tres décadas de modernización cuyas consecuencias socio-económicas apuntamos en el apartado precedente.

Cuadro 1
América Central: Estimaciones de pobreza en 1980
(porcentajes)

País	Nacional		Urbana	
	Total pobreza	Indigencia	Total pobreza	Indigencia
Guatemala	71,1	39,6	47,0	16,8
El Salvador	68,1	50,6	57,6	44,5
Honduras	68,2	56,7	43,9	30,6
Nicaragua	61,5	34,7	45,6	21,6
Costa Rica	24,8	13,6	13,6	7,4
Panamá	53,9	23,7	42,9	11,8

Fuente: Gallardo y López (1986: cuadros 1.8 y 1.12)

Lo primero por resaltar es que la mayoría de la población centroamericana se encontraba sumida en la pauperización a inicios de esa década. Hay que destacar además que en El Salvador y Honduras un poco más de la mitad de los hogares se encontraba en situación de indigencia, acentuando el dramatismo de la pauperización. La gran excepción era Costa Rica, donde acaecía la situación inversa. Varios factores explicarían esa diferencia. Primero, la dinámica perversa del empleo en el agro, mencionada en el apartado precedente, fue más limitada por una estructura menos concentrada de la propiedad en el agro, especialmente en la actividad cafetalera. Segundo, la modernización urbana parece que tuvo mayores efectos compensadores, especialmente, por el crecimiento del empleo público. Y, finalmente, relacionado con esto último, hubo el desarrollo de un Estado benefactor que logró paliar, en buena medida, los efectos pauperizadores del modelo acumulativo. Estos niveles de pobreza se incrementan en las áreas rurales, donde, con la excepción costarricense, la mitad o más de la población se encontraba en estado de indigencia. En estos niveles alarmantes se encuentra el sustrato social y condición necesaria, en términos de dinámicas propias⁴, de los conflictos bélicos que acaecieron en la región. La salida política que se dio a la

3 Honduras es el único caso de sistema urbano bicéfalo de la región.

4 Por supuesto, hubo factores exógenos que tuvieron que ver con la denominada "Guerra Fría"

crisis oligárquica de los 30 explica la condición suficiente, tal como se ha argumentado en el acápite anterior.

La parte derecha de este mismo cuadro nos muestra la expresión urbana de la pobreza que es la que nos interesa. Tres fenómenos deben ser resaltados. Primero, en todos los países, como era de esperar, los niveles de pauperización son menores en las áreas urbanas, además de que, excepto en El Salvador, la pobreza no estaba generalizada en los medios ciudadanos. Segundo, este primer fenómeno tiene expresión distinta por país. Así, en el caso de Costa Rica la incidencia de la pobreza era casi la mitad menos de la nacional mientras que en Panamá era más de tres cuartos. Tercero, también la incidencia de la indigencia era menor en áreas urbanas con diferencias entre países. Esto supone que se puede hablar, para ese momento, de tres tipos de situaciones de pobreza en los medios urbanos centroamericanos. La primera la representaba Guatemala y, sobre todo, Panamá donde la pobreza urbana era, fundamentalmente, relativa. La segunda, era una situación con pesos similares entre pobreza relativa e indigencia; a este tipo de situación pertenecía Costa Rica y Nicaragua. Y, finalmente, Honduras y, especialmente, El Salvador correspondían a situaciones de claro predominio de la indigencia.

Se tiene evidencia sobre la evolución de la pobreza en el primer quinquenio de los 80, que representó el momento de mayor agudización de la crisis de esa década.⁵ Al respecto, se puede hablar de tres patrones. El primero lo representa Panamá, donde acaeció descenso de la pauperización a escala nacional, que tuvo aproximadamente el mismo ritmo en áreas urbanas. La segunda situación corresponde a Costa Rica, donde el descenso, a escala nacional, del porcentaje de pauperización se acompañó, por el contrario, de un incremento de la pobreza urbana. Y el resto de los países mostró incrementos de pobreza tanto a escala nacional como urbana. No obstante, hay que diferenciar Guatemala ya que el incremento de pobreza urbana fue inferior al nacional al contrario de los otros tres países. Por consiguiente, esta evidencia insinúa que, en la mayoría de los países, hubo incremento de la pobreza urbana con la crisis de los 80. Al respecto, se puede pensar en dos causas no mutuamente excluyentes. Por un lado, los medios ciudadanos, por su mayor mercantilización, fueron el escenario donde la crisis hizo sentir con más fuerza sus efectos pauperizadores. Y, por otro lado, hubo traslado de pobreza rural a las ciudades a través de la migración.

La evolución de la pobreza tanto a escala nacional como urbano durante la década de los 90, la podemos observar en el cuadro 2.

que hicieron de Centroamérica uno de sus últimos escenarios.

5 Los datos provienen del estudio de Menjívar y Trejos (1992) que tiene estimaciones que no coinciden plenamente con las del cuadro 1 de este estudio. Por esta razón vamos hacer re-

Cuadro 2
América Central: Evolución de la pobreza (1990-1999) (porcentajes)

País	Año	Hogares bajo línea de pobreza ^a				Hogares bajo línea de indigencia			
		Total país	Zonas urbanas			Total país	Zonas urbanas		
			Total	Área metropolitana	Resto urbano		Total	Área metropolitana	Resto urbano
Guatemala	1998	53,5	38,8	30,9	48,0	28,0	12,9	6,6	20,1
El Salvador	1995	47,6	40,0	29,5	49,5	18,2	12,4	7,3	16,9
	1999	43,5	34,0	26,4	43,2	18,3	14,4	6,8	16,3
Honduras	1990	75,2	64,5	54,9	68,8	54,0	38,0	26,8	43,0
	1994	73,1	69,6	63,7	75,8	48,5	40,8	33,5	48,6
	1999	74,3	65,6	58,4	72,9	50,6	37,1	28,7	45,6
Nicaragua	1993	65,1	60,3	51,6	67,9	43,2	32,2	24,5	39,0
	1998	65,1	59,3	52,4	64,5	40,1	30,7	24,0	35,8
Costa Rica	1990	23,7	22,2	19,8	25,1	9,8	6,9	5,0	9,3
	1994	20,8	18,1	16,2	20,5	7,7	5,6	4,3	7,3
	1999	18,2	15,7	14,7	16,8	7,5	5,4	4,7	6,2
Panamá	1991	36,3	33,6	32,1	39,5	16,0	13,9	13,5	15,4
	1994	29,7	25,2	23,0	34,7	12,0	8,7	7,6	13,4
	1999	24,2	20,8	19,6	25,8	8,3	6,6	6,3	8,0

a. Incluye hogares en estado de indigencia.

Fuente: CEPAL (2001, cuadro 15).

Lo primero por resaltar es que en la región se detectarían tres tipos de situaciones en términos de pobreza a escala nacional. La situación más favorable sería la de los dos países más meridionales, Panamá y sobre todo Costa Rica, donde a inicios de la década la pobreza no estaba generalizada y a lo largo de estos años ha descendido. No obstante, en el caso costarricense hay que matizar esta conclusión, señalando que en los últimos años de la década pasada e inicio de la presente, parecería que se ha alcanzado cierto límite estructural en la reducción de la pobreza (Estado de la Nación, 2002).⁶ La segunda situación la representaría El Salvador donde la pobreza ha dejado de ser generalizada y ha descendido. Hay que mencionar que las observaciones que se tienen no cubren el primer lustro

ferencia a las tendencias sin cuantificarlas.

6 Un fenómeno que no es ajeno a la inversión insuficiente en educación que durante años ha sufrido este país cuyos logros educativos fueron destacados a nivel latinoamericano. Este deterioro ha supuesto que Costa Rica ha perdido, en parte, su liderazgo regional en materia

de los 90. De hecho, se ha señalado que los dos quinquenios de esa década se diferencian por su dinámica. En el primero hay una importante dinamización del consumo debido a diversos factores (euforia consumista después de la firma de los Acuerdos de Paz; mayores opciones de consumo con la apertura económica; impacto de las remesas; y mayor intermediación de recursos como fruto de la modernización del sistema financiero), mientras en el segundo la tendencia es hacia un crecimiento más lento (Rivera Campos, 2000). O sea, es probable que la reducción significativa de la pobreza haya acaecido en el primer lustro.⁷ En esta segunda situación se podría también ubicar a Guatemala aunque, para 1998, la pobreza estaba aún generalizada a escala nacional.⁸ Y, finalmente, estarían los dos países restantes donde los niveles de pobreza son altos y se han mantenido, prácticamente, a lo largo de la década.⁹ Honduras y Nicaragua son los dos países que muestran una situación más preocupante en términos de la incidencia de la pauperización.

En cuanto a la pobreza urbana, su evolución mantiene patrones similares a los nacionales pero, obviamente, a niveles inferiores de pauperización. O sea, durante los 90 los medios ciudadanos han seguido siendo un contexto de menor empobrecimiento. Sin embargo, este cuadro nos permite una mirada más matizada ya que se diferencia la incidencia entre áreas metropolitanas y resto urbano. En este sentido, hay que decir que la afirmación anterior tiene su expresión más nítida en las áreas metropolitanas. De hecho, para ciertas observaciones, la incidencia de la pobreza en el denominado “resto urbano” supera el promedio nacional: El Salvador (1995), Honduras (1994), Nicaragua (1993), Costa Rica (1990) y Panamá (1991 y 1999). En este sentido, se puede observar que las diferencias dentro de las zonas urbanas varían entre Costa Rica, donde la incidencia de la pobreza en el resto urbano es apenas 1.1 veces mayor que en el área metropolitana, y Guatemala y El Salvador donde tales diferencias son de 1,5 y 1,6, respectivamente. Es decir, se insinúa que, al menos desde un punto de vista de la (des)integración social, el corte territorial no sería tanto lo urbano con lo rural, sino más bien lo metropolitano con el resto del país.

En relación con la indigencia, expresada en las columnas de la parte derecha de este mismo cuadro, son varias las observaciones que se pueden hacer. Primero, al escala nacional y con la excepción salvadoreña, hay reducción de la incidencia de la pobreza extrema destacándose el caso pa-

educativa (Walter, 2000).

7 A partir de estimaciones propias, Segovia (2002: cuadro 5.1) ha señalado una reducción de la incidencia de la pobreza desde el 65,9% en 1991 al 53,0% en 1995.

8 Hay estimaciones de pauperización para 1989 que indican una tasa de pobreza relativa del 21,5% y una de indigencia del 54,0% (INE, 1991: cuadro 15). Si bien estos datos no son, estrictamente, comparables con los de 1998 insinúan descenso de la pobreza.

9 Respecto a estos dos países, hay que recordar que la catástrofe natural más importante de la

nameño. Segundo, también el impacto de la indigencia en las áreas urbanas es menor que el nacional. Pero, en tercer lugar, hay que diferenciar entre áreas metropolitanas y resto urbano. Al contrario de la pobreza en su conjunto y con la excepción relativa de Honduras en 1994, la incidencia de la indigencia en el resto urbano no es en ningún caso superior a la nacional. De la misma manera que en relación con la pobreza, la incidencia de la pauperización extrema es mayor en el resto urbano, pero las diferencias son más marcadas, llegando a alcanzar, en el caso salvadoreño y guatemalteco, 2,4 y 3,0 veces más, respectivamente, en el resto urbano que en las áreas metropolitanas. Estos datos sugieren que, en términos específicos de indigencia, hay que diferenciar tres territorialidades: las áreas metropolitanas, el resto urbano y las áreas rurales. Esta observación, junto con la última del párrafo precedente, nos indica que el término urbano respecto a la pobreza y la indigencia debe ser matizado.

Por su parte, el cuadro 3 nos permite entrar ya a explorar la caracterización de la pobreza. Al respecto, se quiere privilegiar el impacto de la pauperización en hogares encabezados por mujeres en zonas urbanas¹⁰, lo que remite a la problemática de la feminización de la pobreza.

Cuadro 3
Centroamérica: Magnitud de la pobreza en hogares encabezados por mujeres en áreas urbanas (1990-1999) (porcentajes)

País	Año	Total hogares	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres
Guatemala	1989	22	23	21	22
	1998	24	24	22	25
El Salvador	1995	31	38	31	29
	1999	31	36	36	29
Honduras	1990	27	35	21	21
	1999	30	32	30	28
Nicaragua	1993	35	40	34	32
	1998	35	39	36	30
Costa Rica	1990	23	36	25	21
	1999	28	56	39	25
Panamá	1991	26	34	29	24
	1999	27	45	28	26

Fuente: CEPAL (2001: cuadros 2.1).

¹⁰ década, el huracán *Mitch* de 1998, les impactó con mayor fuerza (CEPAL, 1999a, 1999b). Este tipo de hogar es, probablemente, la expresión más visible, pero no la única, de nuevos arreglos familiares en Centroamérica, aunque hay que mencionar que la familia nuclear

Lo primero que muestra este cuadro es que ha sido en Costa Rica donde ha acaecido en la década pasada un mayor incremento del fenómeno de la jefatura femenina. Este incremento es menos pronunciado en Guatemala y Honduras, mientras en el resto de los países no ha habido variaciones sustantivas. Pero en términos de la relación de este fenómeno con el de la pobreza y la indigencia, encontramos situaciones diversas. Así, la evolución de la indigencia, de la pobreza no extrema y de la integración muestra combinaciones específicas para cada país. Solo Guatemala y Costa Rica coinciden en que las tres categorías de (des)integración ha aumentado el porcentaje de hogares jefeados por mujeres. No obstante, este proceso ha sido mucho más marcado en este último país, especialmente en términos de indigencia. Esto último es el cambio más abrupto de todos los acontecidos; en el mismo sentido hay que resaltar el mismo fenómeno en Panamá. El otro hecho por destacar es la evolución similar de los casos salvadoreño, hondureño y nicaragüense en términos de descenso del porcentaje de hogares encabezados por mujeres en estado de indigencia y el aumento en situación de pobreza relativa. Además de las diferencias en las magnitudes de los cambios, es la distinta evolución en la no pobreza lo que diferencia estos tres países. Por consiguiente, el único rasgo común a la región que se puede resaltar es que ha habido un incremento de la pobreza no indigente, con la excepción panameña, en los hogares jefeados por mujeres. Es decir, el fenómeno de la feminización de la pobreza en Centroamérica ha tenido un carácter relativo.

La ambigüedad de estos resultados queda también reflejado en estudios de corte nacional. Así, mientras la tasa de masculinidad en Guatemala es más alta en la pobreza que en la no pobreza, lo contrario acaece en Costa Rica (INE, 1991; Céspedes y Jiménez, 1995). Por su parte, en Honduras se sugiere que sí habría diferencias de género, pero marcado por lo espacial: las mujeres tienen más probabilidades de ser pobres fuera de las áreas metropolitanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula). O sea, en otras ciudades y en áreas rurales, la feminización de la pobreza es más probable (SECPLAN, 1994). Mediatizando esta problemática con la de la jefatura del hogar, para El Salvador, se refleja un porcentaje relativo más alto de hogares bajo responsabilidad de mujeres en las situaciones de pobreza crónica y reciente en áreas urbanas (Briones, 1992). Por el contrario, en Nicaragua la jefatura masculina es, claramente, predominante en situación de pobreza inercial de áreas urbanas, y en cualquier tipo de pauperización en zonas rurales (MAS/ PNUD/ UNICEF, 1995). También el estudio del Banco Mundial (The World Bank, 1994), sobre este mismo país, argumenta que no hay evidencia de que los hogares, con mujeres a la cabeza, tengan mayores probabilidades de ser pobres; esto se debería, probablemente, a que no hay diferencias entre las unidades domésticas en el número de personas ocupadas. No obstante, en el estudio del FIDEG (Renzi y

Agurto, 1992), referido a las tres principales ciudades del país (Managua, Granada y León), en términos de necesidades básicas insatisfechas, se detecta un mayor nivel de pobreza en hogares con mujeres al frente de la jefatura del hogar.¹¹ A partir de un análisis multivariado, un estudio regional sobre Centroamérica para períodos de inicio de ajuste estructural, muestra que las unidades domésticas jefeadas por mujeres se encontraban en una situación más vulnerable al igual que aquellas donde el nivel educativo de la persona jefa de hogar es menor (Funkhouser y Pérez Sáinz, 1998). La excepción la representaba El Salvador, pero controlando los hogares que reciben remesas y que tienen mujeres a su frente ante la ausencia de hombres, se reconfirma este patrón regional (Eekhoff-Andrade, 1998).

Se quiere aprovechar esta referencia a atributos socio-demográficos de los hogares para explicitar la situación de la población indígena en Guatemala, probablemente uno de los grupos sociales más pauperizados de la región por razones históricas que van mucho más allá del horizonte histórico de la modernización. Los datos disponibles son de finales de los 80, pero muestran que, para 1986, mientras el 71,7% de los hogares no indígenas se encontraban en estado de pobreza, ese nivel se elevaba a 93,9% en el caso de familias indígenas. Pero lo más grave ha sido que, en el último trienio de esa década, el peso relativo del estrato no indígena descendió al 64,0%, mientras el indígena se mantuvo (93,1%). Esto ha supuesto que la condición étnica de indígena ha sido un factor que ha incrementado su incidencia en la pobreza a lo largo de ese período (Carrera Guerra, 1998). En este mismo sentido hay que mencionar que el promedio de ingresos de origen laboral de los indígenas es 55% inferior al de los no indígenas, una diferencia que hay que buscar en la discriminación que siguen padeciendo (Steele, 1993: 136-140).¹² Hay que recordar que la gran mayoría de la población indígena se encuentra en áreas rurales, pero el estudio de Bastos y Camus (1998), sobre distintos grupos de indígenas en ciudad de Guatemala, muestra también dinámicas de exclusión para este grupo étnico en medios ciudadanos.

En términos generales y sin distinciones espaciales, el PNUD (1999), en su Estado de la Región, identifica las siguientes expresiones de la pobreza centroamericana: hogares con mayor tasa de dependencia, especialmente de niños en edad preescolar; mayor impacto sobre la población infantil sometida mayores tasas de desnutrición y con problemas de trabajo infantil; menor nivel educativo; carencia de vivienda adecuada y de sus servicios correspondientes; jefatura femenina del hogar; condición indíge-

sigue siendo la predominante (Cordero, 1998).

11 Para el caso de Costa Rica, Trejos (1992) ha identificado tres tipos de hogares urbanos pobres según la inserción del jefe(a) de hogar.

12 Igualmente, en el caso panameño, la tasa de pauperización de la población indígena es el

na. Además, menciona que desempleo abierto y precariedad laboral están asociados a la pauperización.

Estas dos últimas observaciones nos permiten comenzar a relacionar el mundo del trabajo con el de la pobreza. Una primera aproximación la podemos observar en el cuadro 4.

Cuadro 4

América Central: Magnitud de la pobreza en categoría ocupacionales^a de zonas urbanas (1990-1999) (porcentajes)

País	Año	Total población Total	ocupados Empleados públicos	Asalariados del sector privado	(excluye profesionales y técnicos)			Trabajadores por cuenta propia (excluye profesionales y técnicos)	
					Establecimientos con más de 5 personas	Establecimientos hasta 5 personas Empleadas	domésticas	Industria y construcción	Comercio y servicios
Guatemala	1989	53	42	20	47	61	42	48	35
	1998	46	40	19	41	53	46	51	46
El Salvador	1995	54	34	14	35	50 ^b	32	50	41
	1999	39	29	9	26	44 ^b	41	43	35
Honduras	1990	70	60	29	60	76	51	81	73
	1999	72	64	41	64	81	58	80	72
Nicaragua	1993	66	52	47	54	64	74	60	45
	1998	64	54	-	54 ^c	68	74	59	52
Costa Rica	1990	25	15	-	15	22	28	28	24
	1999	18	10	3	9	14	27	17	16
Panamá	1991	40	26	12	24	38 ^b	31	42	38
	1999	26	15	5	12	24 ^b	20	24	26

a: Ocupados pertenecientes a hogares pobres

b: Hasta 4 personas

c: Incluye empleados públicos

Fuente: CEPAL (2001: cuadro 17).

La comparación de las dos primeras columnas nos muestra que, como era de esperar, la incidencia de la pobreza en individuos ocupados es menor que la que afecta al total de la población urbana.¹³ Esto estaría reflejando que los hogares que tienen una relación dependencia económica más favorable, o sea un mayor cociente de empleados entre el tamaño total de la unidad doméstica, tienen menor probabilidad de encontrarse en estado de pauperización. Obviamente, hay un doble corolario ya conocido: desempleo e inactividad se asocian claramente con pobreza. Pero detrás de ello se encuentra la relación de dependencia demográfica, relación entre miembros del hogar en edades no laborales (niños y mayores) y los de edad de laborar (adultos), que suele resultar una variable fuertemente asociada al bienestar de la unidad doméstica. Esta relación despliega su influencia con mayor fuerza en medios urbanos que en rurales, donde las lógicas de reproducción campesina logran neutralizarla hasta cierto punto. Las mayores diferencias relativas entre estas dos primeras columnas corresponden a los casos de Costa Rica y Panamá, lo cual estaría indicando que estos dos países tienen mercados de trabajo donde se pueden obtener mejores remuneraciones y, por tanto, la incorporación laboral tiene un mayor efecto reductor de la pobreza.

Pasando ya a las categorías ocupacionales contempladas en este cuadro, como era de esperar la incidencia de la pauperización en los empleados públicos es la menor de todas. No obstante, hay que destacar los casos de Honduras (1999) y de Nicaragua (1993) donde casi la mitad de los empleados públicos pertenece a hogares pauperizados. El siguiente fenómeno por relevar es la incidencia en los asalariados de establecimientos no pequeños.¹⁴ En tres países (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) serían la segunda categoría ocupacional por menor incidencia de la pobreza. Por el contrario, en Guatemala (en 1989), en El Salvador (en 1995) y en Honduras (en ambas observaciones), hay otras categorías, en concreto el empleo doméstico, menos afectadas por la pauperización. Son los asalariados de las empresas pequeñas los que muestran la incidencia más alta de pobreza. La excepción la constituye Costa Rica con el empleo doméstico, donde se podría pensar en la presencia cada vez más importante de mujeres nicaragüenses en esta actividad. Dentro del trabajo por cuenta propia, con la excepción panameña para la última observación, en todos los ca-

95% y la de indigencia del 88% (Beluche, 1999).

13 Señalemos que en la región centroamericana hay mayor incidencia de la pobreza entre trabajadores rurales que entre los urbanos. La excepción es el caso costarricense, donde el corte espacial del empleo no parece inducir diferencias en niveles de pauperización. Sin embargo, para inicios de la década, Cordero y Mora (1998) han argumentado que el impacto del ajuste afectó más a los trabajadores urbanos.

14 Estos asalariados corresponderían al denominado sector formal. Pero, como hemos argumentado en otro trabajo (Pérez Sáinz, 1998), nos parece que esta categoría, así como la de

Los niveles de empobrecimiento son mayores en las actividades productivas que en las terciarias. Si bien la pobreza es un atributo del hogar, se puede pensar que esta diferencia estaría reflejando, en parte, que estas actividades terciarias se relacionan más con demandas de sectores medios mientras las productivas se orientarían más hacia los sectores populares. O sea, se estaría más ante una economía de la pobreza: pobres produciendo para pobres.

Por consiguiente, esta primera aproximación entre pobreza en mercado de trabajo nos insinúa un corte regional entre los dos países meridionales, Costa Rica y Panamá, y el resto. Los primeros tendrían mercados de trabajo que, como se ha mencionado, retribuyen mejor a la fuerza laboral y, por tanto, la inserción ocupacional tendría un mayor efecto reductor de la pauperización.

Podemos complementar esta visión regional con estudios de alcance nacional. Estos muestran para Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua que pobreza y desempleo están positivamente asociados (Briones, 1992; INE, 1991; SECPLAN, 1994; The World Bank, 1994). No obstante, hay que recordar que este fenómeno de la desocupación, con la excepción panameña, no suele ser tan relevante en los mercados de trabajo centroamericanos como lo es el subempleo. En este sentido, los datos guatemaltecos muestran que la tasa de subempleo, en su variante invisible, es casi tres veces superior en la pobreza que en la no pauperización (INE, 1991). Es decir, los pobres suelen insertarse en segmentos precarios de la estructura del empleo como la agricultura de subsistencia y las actividades urbanas de baja productividad. Al respecto, se ha enfatizado, para El Salvador, que en la pobreza crónica en medios ciudadanos hay sobrerrepresentación del trabajo por cuenta propia y el familiar no remunerado (Briones, 1992). Y, en sentido opuesto, en Nicaragua el empleo público está asociado con la no pobreza (The World Bank, 1994).

Pero el intento más completo de articular mercado laboral y pobreza lo constituye el estudio regional, para inicios de la década, que lo plantea a través de un análisis de descomposición que permite identificar cómo inserción en el mercado laboral, ingresos obtenidos en este y estructura de la unidad doméstica inciden en el cambio del nivel de pobreza.¹⁵ Lo primero por reseñar es que para los períodos considerados, finales de los 80 e inicios de los 90¹⁶, se dio reducción la pobreza en Guatemala, Honduras y Costa Rica (en torno a los cinco puntos porcentuales), se mantuvo el mismo nivel de pauperización en El Salvador (en las áreas urbanas), mientras que en Nicaragua se operó un proceso rampante de empobrecimiento (incremento de

informalidad, han devenido analíticamente obsoletas. Por esto intentaremos evitar utilizarlas.

15 Este análisis de descomposición se realiza a partir de regresiones lineales múltiples sobre niveles de pobreza para dos observaciones en el tiempo.

16 En concreto se trata de los siguientes períodos: Guatemala (1986-89); El Salvador (1989-

casi diecisiete puntos porcentuales). Limitándonos a los impactos del mercado de trabajo, se detecta que los ingresos contribuyeron a disminuir la pobreza en los dos casos, Guatemala y Costa Rica, donde no hubo deterioro de ingresos reales de origen laboral. Por el contrario, en El Salvador y Honduras acaeció lo contrario; no obstante, la incorporación de más miembros del hogar al mercado de trabajo ha tenido, como era de esperar, un efecto reductor del empobrecimiento. Este ha sido patente en Costa Rica y, sobre todo, en Honduras donde, al contrario del caso salvadoreño, neutralizó el impacto pauperizador de los ingresos. Por su parte, el caso nicaragüense es instructivo de cómo un mercado laboral sin capacidad de generación de empleo y condenado a ajustarse, durante esos años, a través del desempleo abierto ha sido transmisor de pauperización. De ahí que no sea de extrañar que la emigración constituya la estrategia más viable para los hogares nicaragüenses para escapar a la pobreza (Funkhouser y Pérez Sáinz, 1998).

Para finalizar con esta problemática de la pauperización, se quiere hacer referencia a un conjunto de estudios recientes (referidos a medios urbanos en Honduras, Nicaragua y Costa Rica) sobre el fenómeno denominado de nueva pobreza.¹⁷ Varios son los hechos que merecen ser resaltados.¹⁸ Primeramente, no en todos los casos estos pobres son nuevos en el sentido de que la crisis y el impacto de medidas de ajuste les haya desclasado mediante el desempleo o el deterioro de los ingresos. Esto solo se cumple en Nicaragua, donde una mayoría de los casos de estudio corresponden a antiguos empleados públicos afectados por los diversos programas de reducción de personal estatal que además empiezan a mostrar patrones de consumo cercanos a los de la pobreza estructural. Pero en el caso de Honduras lo que se detecta es más bien a pobres inerciales que, ante el impacto favorable de programas de provisión de servicios básicos, han visto su condición de pauperización redefinida. En cuanto a Costa Rica, se señala movilidad “interpobreza” que choca contra la línea de pobreza que se erige en un verdadero muro para impedir la movilidad social ascendente. Un segundo fenómeno por resaltar es la percepción generalizada de deterioro de la propia situación socio-económica que se tiene en los casos de Honduras y Nicaragua. Es decir, el pesimismo signa a estos hogares.¹⁹ Y tercero, en cuanto al empleo, en el caso hondureño, lo más relevante por destacar es la “informa-

91); Honduras (1989-92); Nicaragua (1985-1993); y Costa Rica (1989-91).

17 El término remite a una de las cuatro categorías resultantes de combinar el método de línea de pobreza, el privilegiado en el presente estudio, con el de necesidades básicas insatisfechas. La nueva pobreza o pobreza reciente correspondería a los hogares y personas que son clasificadas como pobres por el primer método pero no por el segundo. El trabajo pionero, en Centroamérica, en utilizar esta combinación de métodos es el de Briones (1992) que caracterizó de esta manera la pauperización urbana en El Salvador a inicios de los 90.

18 Este conjunto de estudios abordó también problemáticas de cultura política y gobernabilidad, pero nos vamos a limitar a resaltar sus conclusiones referidas a empleo y pobreza.

19 Otros estudios de percepción de pobreza, pero a escala nacional, se han realizado en Guatemala (von Hoegen y Palma, 1999) y en Nicaragua (Coordinadora Civil-CCER, 2001).

lización” de este mientras que en Costa Rica el fenómeno se expresa más bien en términos de precarización (Del Cid y Kruijt, 1997; Renzi y Kruijt, 1997; Sojo, 1997).

LAS NUEVAS DINÁMICAS LABORALES Y SU IMPACTO URBANO

Como señalamos en la introducción, debido al papel cada vez más central que el mercado de trabajo está jugando en los procesos de (des)integración social, queremos explorar los principales cambios que están acaeciendo en las dinámicas laborales de la región para poder así abordar, en las conclusiones, sus posibles impactos sobre la pobreza urbana.

En otro texto hemos argumentado que hay varias tendencias laborales operando en el nuevo contexto de la globalización. Así, en términos de “salarización”, hay que mencionar la crisis del empleo formal, pero también la emergencia de nuevas relaciones salariales. Desempleo y migración internacional representan las tendencias de naturaleza excluyente inequívoca. Y respecto al autoempleo, se puede observar tanto la persistencia de la economía de la pobreza como la revitalización de economías y empleo locales (Pérez Sáinz, 2003b). Veamos cada una de estas tendencias por separado, pero limitándonos a aquellas que se materializan en espacios urbanos.

En este sentido, la crisis del empleo formal es un fenómeno exclusivamente urbano ya que tal tipo de ocupación es propio de medios ciudadanos. A escala latinoamericana se puede decir que esta crisis se expresa en la pérdida de centralidad del empleo formal que lo erigía en el paradigma laboral de la modernización previa. Esta crisis tiene una doble manifestación: desregulación laboral²⁰ y pérdida de peso del empleo público en la estructura ocupacional (Pérez Sáinz, 2003a). No obstante, en el caso de Centroamérica esta doble afirmación debe matizarse partiendo del hecho de que, con la excepción de Costa Rica y Panamá, el empleo formal no tuvo, durante la modernidad previa, una centralidad tan clara y las legislaciones laborales, concebidas respecto a un mundo rural, no tuvieron mayores actualizaciones y, sobre todo, no fueron respetadas durante los regímenes autoritarios (Pérez Sáinz, 1999).

Del estudio realizado por la OIT (2,000), sobre reformas laborales en América Latina durante la década de los 90, se señala —en primer lugar— que ni en Honduras ni en Costa Rica, los códigos de trabajo tuvieron modificaciones. No obstante, en el último país, en 1993, se promulgó una ley que afectó a la legislación de asociaciones solidaristas, al propio Código del Trabajo y a la Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo. En Nicaragua,

20 Este fenómeno es una de las piedras angulares de lo que Bulmer-Thomas (1997) denomina nuevo modelo económico en América Latina.

se ha regulado, por primera vez, el período de prueba pero solo para contratos de duración indeterminada. En Guatemala se ha generalizado a todos los sectores un mínimo de 15 días de vacaciones. En estos dos países se ha extendido la duración de licencias con goce de sueldo. En cuanto a dimensiones colectivas de las relaciones laborales, es tal vez en El Salvador donde se han logrado más transformaciones, suprimiendo normas restrictivas de derecho de asociación, facilitando los trámites de inscripción de sindicatos y estableciendo el fuero sindical. Respecto a este hay que mencionar que en Costa Rica se han establecido normas de protección al sindicato, especialmente en sus relaciones conflictivas con el solidarismo. En estos dos países se ha intentado fortalecer la contratación colectiva, prohibiendo esta fuera del sindicato cuando este existe. Y, en el país cuscatleco se ha establecido la presunción de legalidad en el caso de huelga. Respecto a este fortalecimiento de derechos laborales colectivos, hay que tener en cuenta la solicitud que elevó la AFL-CIO ante el Congreso de Estados Unidos de excluir del Sistema General de Preferencias a aquellos países que violaran las libertades sindicales.²¹ Este hecho está ligado a los nuevos procesos de proletarización y a sus consecuencias en términos de globalización de la acción laboral, fenómenos que abordaremos más adelante.

Pero sí ha habido un país donde se ha dado una reforma laboral profunda: Panamá en 1995. Ha constituido una reforma típica de flexibilización de las relaciones laborales. Los aspectos medulares de esta tienen que ver con regulaciones básicas de las relaciones laborales tales como los procedimientos de despidos, indemnizaciones, contratos por plazo determinado, fijación de los salarios, etc. O sea, conquistas básicas de los trabajadores han sido afectadas por esta flexibilización. Pero, como se señalado, ha sido en torno al abaratamiento del costo del despido (disminución del monto máximo de indemnización por despido injustificado y cambio de la prima de antigüedad por un seguro de desempleo) que se ha estructurado esta estrategia de flexibilización (Beluche, 1999). No obstante, al mismo tiempo, los derechos sindicales adquiridos fueron respetados, otorgándose también importancia al instrumento de la convención colectiva. No es por ello casual que la reforma al Código de Trabajo en Panamá contara con la oposición beligerante de amplios sectores laborales, encabezados por los trabajadores de la construcción, que lograron importantes movilizaciones (con el triste saldo de cuatro muertos y centenares de detenidos), pero que no pudieron doblegar la voluntad gubernamental y empresarial que, finalmente, logró imponerse (Pérez Sáinz y Cordero, 1997).

21 Se debe tener en cuenta que en el capítulo V del "Trade and Tariff Act of 1984", se establecen cinco garantías laborales que han de ser respetadas para acceder a las ventajas que se derivan de este sistema. Estas garantías son las siguientes: general de asociación; específico de sindicalización; prohibición de trabajos forzados; utilización de menores; y de régimen aceptable de condiciones de trabajo (Pérez Sáinz, 1999).

Por consiguiente, lo que se puede concluir del párrafo precedente es que las reformas laborales en la región centroamericana, con la excepción panameña, presentan varias características. Primeramente, son limitadas, lo que implica que la desregulación laboral no ha sido una cuestión central en las estrategias de ajuste estructural en estos países. Segundo, no parecen que hayan inducido flexibilización en los mercados de trabajo.²² Y, tercero, en algunos casos se han extendido y fortalecido los derechos laborales colectivos. En nuestra opinión, estos rasgos responden a dos fenómenos. Por un lado, los mercados laborales centroamericanos han sido, históricamente, flexibles y, por tanto, no había muchas “rigideces” que remover. Y, por otro lado, la democratización iniciada con la finalización de los conflictos bélicos tenía que tomar en cuenta los derechos de los trabajadores. El caso más elocuente, al respecto, es El Salvador, donde el conflicto finalizó en un empate y las fuerzas insurgentes lo hicieron valer en la reconstrucción democrática.

En cuanto a la pérdida de peso de empleo público, este fenómeno se puede observar en el cuadro 5.

Cuadro 5
América Central: Evolución del empleo público por sexo en zonas urbanas (1990-1999) (porcentajes)

País	Año	Hombres	Ocupados	Total
Guatemala	1989	15,0	13,4	14,2
	1998	8,4	7,8	8,2
El Salvador	1990 ^a	15,5	11,7	13,8
	1999	12,9	11,5	12,3
Honduras	1990	13,6	15,5	14,4
	1999	8,0	11,8	9,7
Nicaragua	1993	18,8	22,4	20,3
	1998	-	-	-
Costa Rica	1990	23,0	28,7	25,0
	1999	14,6	21,5	17,2
Panamá	1991	23,2	32,5	26,6
	1999	17,0	23,5	19,4

a. Las cifras de 1990 no son estrictamente comparables a las de 1999 por cambios en la clasificación de técnicos y profesionales.

Fuente: CEPAL (2001: cuadros 4, 4.1 y 4.2)

22 En términos de la evaluación hecha por el Banco Mundial, institución que apoya sin reservas la flexibilización de los mercados laborales, Centroamérica estaría en una posición intermedia en el espectro latinoamericano. La excepción sería Nicaragua que, junto a México, aparecen los casos de mayor “rigidez” laboral (Burki y Perry, 1997); un legado del sandinismo.

Con la excepción relativa de El Salvador, en todos los países ha habido pérdida relativa del peso del empleo público en la estructura ocupacional urbana. Las caídas más abruptas son las de los casos guatemalteco y hondureño, pero las que han afectado a mayor número de empleados han sido la costarricense y la panameña, donde, históricamente, la ocupación estatal ha tenido mayor importancia. O sea, casi en toda la región la reforma del Estado, parte esencial de las estrategias de ajuste estructural, se ha expresado en pérdida de empleo público. No hay datos para estimar tal descenso en Nicaragua, pero ha sido el país donde tal pérdida ha sido más pronunciada por el nivel que alcanzó el empleo público en el marco del modelo de economía mixta implementado durante la experiencia sandinista. La reducción de este se inició ya en ese período con la política de compactación que llegó a afectar a unas 21000 personas en el bienio 1988-89 que fueron a parar sea a actividades informales o al desempleo (Evans, 1995). Con el gobierno de Barrios de Chamorro se puso en funcionamiento en 1991 el Programa de Conversión Ocupacional que planteándose como objetivo “desmovilizar” a 10000 personas, superó ampliamente esta meta, alcanzando la cifra de 25000. En 1994 tuvo lugar una nueva iniciativa, el Programa de Movilidad Laboral, con la finalidad de reducir 13500 puestos de trabajo de manera escalonada. A mediados de 1995 los logros alcanzados eran inferiores a los esperados. Además de este conjunto de programas, tal vez la medida más impactante fue la que afectó a los Ministerios de Defensa y Gobernación con la finalización del conflicto bélico de los años 80. Se estima en torno a las 75000 las personas afectadas (Pérez Sáinz y Cordero, 1997: cuadro 13). Así, el empleo público representaba, en 1985, el 31,0% del total de la PEA de ese país y se redujo, entre ese año y 1993, a una tasa anual del 7,7% (Funkhouser y Pérez Sáinz, 1998).

Este cuadro nos permite también comparar estos descensos en términos de sexo. Al respecto, hay dos patrones regionales. Por un lado, en Guatemala y Panamá estos cambios no han tenido sesgo de género, afectando de manera bastante similar a hombres y mujeres. Por el contrario, en el resto de los países con información para las dos observaciones, las mujeres han sufrido menos la reducción del empleo público, dándose así un cierta feminización de este ámbito ocupacional.

Por lo tanto, al contrario del fenómeno de la reforma laboral, la tendencia a la pérdida de empleo público en Centroamérica se ha ajustado a la tendencia a escala regional latinoamericana. Es decir, respecto a la pérdida de centralidad del empleo formal, los resultados son mixtos, pero lo importante por tener en cuenta es que tal centralidad no fue tan significativa, durante la modernidad previa, en Centroamérica con las excepciones costarricense y panameña. Ha sido este último país que, por antecedentes, reforma laboral y descenso del empleo público, se asemeja más al promedio latinoamericano.

El otro fenómeno respecto a la “salarización” por tener en cuenta, es el relacionado con los nuevos procesos de proletarización que se han generado con las actividades ligadas al modelo acumulativo emergente. Tres son las actividades relevantes: las nuevas agroexportaciones, el turismo y la nueva industria orientada hacia la exportación. Es esta última la que tiene relevancia en términos de empleo urbano y nos vamos a limitar a ella. La información que se tiene es fragmentada, pero da una idea del alcance de este fenómeno en términos de generación de empleo.

Los orígenes de este nuevo patrón industrializador hay que rastrearlos en los años 70, cuando en todos los países centroamericanos se intentó el desarrollo de nuevas exportaciones como respuesta a la crisis de la experiencia industrializadora basada en la sustitución de importaciones de alcance regional (Bulmer-Thomas, 1989). Así, durante esa década, proliferó la creación de zonas francas en todos los países, pero diversas causas (falta de vigor en la acción estatal, inicio de conflictos bélicos, cambio de régimen en el caso de Nicaragua con el triunfo de la revolución sandinista, etc.) limitaron tal experiencia y, por tanto, no permitieron la emergencia de un nuevo patrón de industrialización. Fue hasta fines de los 80, ante perspectivas de finalización de la crisis, tanto en lo económico como en lo político, y con la aplicación generalizada de programas de ajuste estructural, que se ha dado un fuerte impulso a este tipo de industria que lo ha erigido en una de las bases del nuevo modelo acumulativo en Centroamérica. Impulso que se ha traducido en una importante generación de puestos de trabajo. Las estimaciones más recientes, y de naturaleza prudente, señalan la creación de un cuarto de millón de empleos directos en el istmo donde los casos más relevantes serían los siguientes: Guatemala (61000); El Salvador (38000); Honduras (75000) y Costa Rica (48000).²³ Esto supone que el peso de esta nueva industrialización, respecto del total del empleo industrial, varía del 23% en Nicaragua al 38% en Guatemala (OIT, 1997: 10). Por otro lado, diversos estudios sobre la maquila en Centroamérica muestran un perfil común de la fuerza laboral empleada (Pérez Sáinz y Castellanos, 1991; Altenburg, 1993; Price Waterhouse, 1993; Pérez Sáinz, 1994). Se está ante una fuerza laboral femenina, joven y con poco nivel de instrucción.²⁴ Con menor seguridad se puede afirmar que esta mano de obra no ejerce la jefatura del hogar y que no aporta la mayoría de su ingreso a la unidad familiar.²⁵

23 En Panamá y Nicaragua, el impacto es menor por ser el proceso incipiente. Pero, a inicios del presente siglo, este segundo país es el que está atrayendo más empresas maquiladoras en la región.

24 No obstante, dados los niveles bajos de escolaridad de la región, con la excepción costarricense, no se puede considerar a la mano de obra de la maquila muy poco instruida (CEPAL, 1994).

25 Al respecto hay que mencionar lo detectado en un estudio de trabajadoras de maquila en Ciudad de Guatemala. Se identificaron dos grupos, claramente, diferenciados de mujeres: jóvenes con poco compromiso familiar y maduras, normalmente jefas de hogar y sometidas a doble jornada laboral (la de la fábrica y la de la casa) (Pérez Sáinz y Castellanos, 1991).

Este perfil laboral insinúa que el tipo de industria que se estaría desarrollando en la región sería de ensamblaje con uso intensivo en mano de obra. De hecho, se trata de maquila de confección. Pero si bien este tipo de actividad es predominante, no es la única, y en Costa Rica, el país con mayores costos laborales, se ha dado diversificación con implantación de empresas de alta tecnología, especialmente en el campo de la electrónica, donde se hace un uso de mano de obra más calificada con empleos menos precarios. El caso más notorio es, por supuesto, el de Intel, líder mundial en semiconductores, que con una inversión inicial de 300 millones de dólares había generado 2300 puestos de trabajo para fines de 1998 que deberían ampliarse a 3500 cuando se complete el desarrollo de la planta con 200 millones de dólares adicionales de inversión. No obstante, los malos resultados de esta firma en los dos últimos años, ha supuesto revisar a la baja tales metas. Pero, ya previamente a esta empresa existían 40 empresas extranjeras en el sector electrónico además de 130 empresas, en su gran mayoría costarricenses, que desarrollan *software* (INCAE/HIID, 1999; Monge, 2002).²⁶ No obstante, el impacto sobre el empleo de estas empresas, consideradas de alta tecnología, es mínimo: en total habrían dado ocupación a un poco más de 12000 personas (BCCR, 2001). Es decir, se está hablando de menos del uno por ciento de la fuerza laboral costarricense.

De gran importancia para nuestro análisis es la expresión territorial de esta nueva industrialización. Al respecto, se han detectado en la región cuatro modelos de territorialización.

El primero, de corte más clásico, supone el desarrollo de zonas francas en espacios urbanizados y, por tanto, dentro de la misma territorialidad de la industrialización sustitutiva de importaciones. Este sería el caso de San Salvador, con el parque de San Bartolo, uno de los primeros de Centroamérica²⁷, y de las zonas francas en el Área Metropolitana de San José de Costa Rica. Si bien puede haber absorción de mano de obra preferentemente de áreas próximas, como se ha detectado para el caso de la zona franca costarricense de Cartago (Bodson *et al.*), en principio es el mercado de trabajo metropolitano, el correspondiente al modelo anterior, el que define el ámbito socioespacial. En el mismo sentido, esta localización metropolitana responde a la existencia de infraestructura y de cierto tejido industrial en términos de proveedores locales.

26 Este tipo de desarrollo es aún muy incipiente en el resto de la región aunque se puede señalar el inicio de servicios de asesoría técnica, a través de telefonía internacional, a usuarios de equipo electrónico del extranjero en El Salvador; la presencia de algunas empresas extranjeras de ensamblaje electrónico en Honduras; y cierto desarrollo de *software* y de procesamientos de datos en Guatemala.

27 Otros casos de zonas francas de los 70 se localizaron en puertos marítimos Santo Tomás en Guatemala y Puerto Cortés en Honduras o aeropuertos, Las Mercedes en Managua. De todas estas experiencias solo la hondureña no fracasó.

El segundo modo de implantación tiene como contexto también los espacios metropolitanos, pero tal localización es difusa y no limitada a recintos de parques industriales. El caso más ejemplificador al respecto es el de la maquila de fines de los 80 en Guatemala, donde ante el fracaso de la experiencia de la zona franca de Santo Tomás se optó por atraerla a la propia capital y constituirla como una especie de gran zona franca con una espacialidad difusa. En la misma categoría se puede incluir las impresas que se acogieron en Costa Rica a regímenes de contrato de exportación o de admisión temporal.²⁸ Estos dos primeros tipos de modelos corresponden, a nuestro entender, a una estrategia de inserción en la socio-territorialidad ya existente del modelo modernizador previo. Distinto es el caso de los dos modos.

El tercero correspondería a situaciones de implantación de parques industriales en centros urbanos menores que históricamente han estado ligados a actividades agrarias, tales como las zonas francas en el valle del Sula, en Honduras; el ejemplo más llamativo sería el de la población de Choloma, donde se han establecido varias zonas francas.²⁹ Obviamente, el mercado laboral local ha sido transformado de manera radical en un doble sentido: por el desplazamiento de ocupaciones agrícolas por parte de las industriales y por la atracción de mano de obra migrante proveniente de otras zonas del país.

El cuarto modelo sería el de localización de una o pocas empresas en comunidades rurales con la finalidad de cautivar el mercado laboral local. Tal vez el ejemplo más interesante en la región sea el de relocalización de empresas maquiladoras del textil de origen coreano, sobre la carretera Interamericana y en el departamento de Chimaltenango, en Guatemala. Estas firmas, que están entre las más grandes de las que operan en la industria maquiladora de ese país, se ubicaron inicialmente en la propia capital, pero la competencia de otras empresas para obtener mano de obra calificada como desleal, y la búsqueda de trabajadores sin tradición y cultura organizativas, llevaron a esta relocalización en el Altiplano indígena.

Hemos señalado la existencia de dos tendencias excluyentes inequívocas. La primera es la migración internacional que representa una de las principales modalidades de inserción de Centroamérica en el proceso globalizador; inserción originada en la propia sociedad y no resultado de políticas estatales o estrategias empresariales. Lo que se quiere enfatizar son sus efectos en términos laborales, que serían dos. Primero, la emigración se ha erigido, en algunos países de la región, en un mecanismo importante de ajuste del mercado de trabajo, como ya se ha mencionado. Y segundo, es-

28 Incluso empresas acogidas al régimen de zonas francas no tienen por qué localizarse en parques industriales.

29 En concreto, han sido tres zonas industriales de procesamiento (ZIP Choloma, ZIP San Miguel e Inmobiliaria Hondureña del Valle) además de dos extensiones de zona libre (Galaxy y Choloma Park Industrial).

te fenómeno muestra la globalización de los mercados laborales cuestionando el carácter nacional de estos. Es decir, en el período previo de modernización, las migraciones internas, especialmente la rural-urbana, permitieron la movilidad espacial de la mano de obra y la configuración de lo que se podría identificar como mercado nacional de trabajo. (Obviamente, la territorialidad de este se concentraba en las áreas urbanas, especialmente, en las metropolitanas que fue el escenario privilegiado por ese tipo de modernización, como ya hemos señalado). En la actualidad esta centralidad está cuestionada por el fenómeno de la emigración que internacionaliza tal mercado, pero también por su fragmentación a nivel local como veremos más adelante.

Si bien la migración internacional es un fenómeno, en su gran mayoría, de origen rural, el desplazamiento de mano de obra con mayor escolaridad, y en concreto de profesionales, lo está convirtiendo también en un fenómeno urbano. Pero esta espacialidad también emerge del lado de la demanda en el caso más importante de migración al interior de Centroamérica: la de mano de obra nicaragüense a Costa Rica. Uno de los rasgos más relevantes de esta nueva migración es que su destino es el área metropolitana de ese país (Morales y Castro, 1999).

La otra tendencia, el desempleo, es claramente propia de los medios ciudadanos. Su evolución durante la década pasada se puede contemplar en el cuadro 6.

Cuadro 6
América Central: Evolución del desempleo abierto urbano por sexo
(1990-1999) (tasas anuales en medias)

País	Año	Hombres	Mujeres	Total
El Salvador	1990	10.1	9.8	9.9
	1999	9.9	5.8	8.0
Honduras	1990	9.6	5.2	6.9
	1999	3.7	3.8	3.7
Costa Rica	1990	4.9	6.2	5.4
	1999	4.9	8.2	6.0
Panamá ^a	1991	12.8	22.6	20.0
	1999	8.8	16.7	11.6

a. Región metropolitana.
Fuente: OIT (2001:cuadro 2-A)

Como se puede observar, la desocupación abierta urbana muestra, para los países que se tiene información, que la tendencia generalizada es la reducción del desempleo, donde destaca el caso panameño aunque, a fines de la década, mantiene un nivel de desocupación de dos dígitos. La excepción a esta tendencia la representa Costa Rica, pero el incremento es reducido. Nicaragua, país respecto al cual no se tiene datos desagregados por sexo, muestra también un incremento desde 7,6%, en 1990, a 10,7%, a fines de la década. Pero hay que mencionar que la tasa más alta se alcanzó en 1993 (17,8%) y desde esa fecha el nivel de desocupación ha estado descendiendo (OIT, 2001: cuadro 1-A). Por su parte, Guatemala se ha caracterizado por tasas de desempleo abierto muy bajas. Para 1998 era de apenas de 3,8% (CEPAL, 2001:cuadro 1) ya que la exclusión laboral en ese país se manifiesta a través de otros tipos de tendencias como la precarización salarial y el autoempleo de subsistencia (Pérez Sáinz, 2001).

Este cuadro nos permite también observar el impacto del desempleo por sexo donde se debe esperar un mayor impacto de esta tendencia excluyente en las mujeres. No obstante, se pueden identificar dos patrones. Por un lado, están los casos que confirman este sesgo de género que son los dos casos de mercados de trabajo más modernos. Así, en Costa Rica el incremento del desempleo se debe a un aumento de la desocupación femenina. Y en Panamá, a pesar del descenso de este fenómeno tanto en hombres y en mujeres, ha sido más lento respecto a la mano femenina de obra que, a fines de la década, muestra una tasa casi el doble que la de los hombres. Por el contrario, en los otros dos países, no acaece este fenómeno. En Honduras el desempleo no muestra sesgo de género. Y en El Salvador, el verdadero descenso de la desocupación ha tenido lugar entre las mujeres.

Pero son los jóvenes el grupo socio-demográfico afectado por el desempleo. Así, el espectro de niveles de desocupación por país es el siguiente: El Salvador, del 13,1% (1996) al 18,6% (1990); Honduras, del 6,6% (1992) al 12,3% (1991); Costa Rica, del 9,3% (1992) al 14,9% (1999); y Panamá, del 29,5% (1999) al 38,8% (1991) (OIT, cuadro 3-A). Es fácil imaginar los efectos sociales erosionadores en este grupo, especialmente en términos identitarios, con sus secuelas de comportamientos anómicos.

Finalmente, hemos postulado que, en términos de autoempleo, operarían dos tendencias: la primera sería la de revitalización de economías y empleo locales y la segunda sería la persistencia de una economía de la pobreza.

Respecto a la primera, lo que hay que destacar es que, a base de la evidencia disponible, se está ante un fenómeno rural. Esto tiene que ver con la socio-territorialidad que sustenta estas experiencias: comunidades de vecindad donde espacio de vida y trabajo coinciden, lo cual tiene conse-

cuencias en términos de la centralidad de los mercados nacionales de trabajo que se abordará en las conclusiones.

En cuanto a la economía de la pobreza, como autoempleo de subsistencia, esta tiene una expresión tanto a nivel rural como urbano. En relación con esta última, hay que señalar que, históricamente y en términos del fenómeno de la informalidad, la limitada dinámica del sector formal llevó a que, ya desde los 70, la principal fuente de ocupación se generase en actividades informales. Estas, también en su mayoría, estuvieron signadas por lógicas de subsistencia. Como se mostró para los años 80 en las principales ciudades de la región, con la excepción de San José, los altos niveles de pauperización indujeron el predominio de una informalidad no dinámica orientada hacia la subsistencia y, por lo tanto, reproductora de pobreza (Pérez Sáinz y Menjívar Larín, 1994).

Respecto a las tendencias en la década de los 90, hay que recordar lo analizado en relación con el cuadro 4 del apartado precedente, destacando tres hechos. Primero, la extensión de la economía urbana de pobreza está en función de la incidencia total de la pobreza urbana. En este sentido, hay diferencias regionales ya señaladas. Segundo, son los asalariados de empresas pequeñas los más afectados por la pauperización. O sea, hay ciertos clivajes de clase dentro del mundo del autoempleo y de la “salarización” que induce. Y, dentro del trabajo por cuenta propia, la economía de la pobreza tiene mayores posibilidades de desarrollo dentro de actividades productivas por las razones de demanda señaladas.

LAS TENDENCIAS FUTURAS DE LA POBREZA URBANA: ALGUNAS HIPÓTESIS

En la introducción de este trabajo, planteábamos tres interrogantes sobre la pobreza urbana en el nuevo contexto de la globalización. Intentar responder a estos interrogantes nos va ayudar a estructurar las reflexiones de este apartado que tienen un tono prospectivo y, por tanto, hipotético.

El primero de estos interrogantes cuestionaba si las áreas urbanas seguían siendo los espacios de mayor posibilidad de integración social. La evidencia de la década de los 90 muestra que las áreas urbanas siguen siendo aún espacios donde hay menor incidencia de la pobreza, tanto en su expresión relativa como en términos de indigencia. No obstante, la evidencia también nos sugiere que el término urbano debe ser matizado. Así, en relación con la pobreza en general, la distinción se establecería entre áreas metropolitanas y el resto, y respecto a la indigencia, la diferenciación es entre áreas metropolitanas, resto urbano y áreas rurales. Tal vez esta distinción espacial no es nueva y se arrastra desde los tiempos de la modernización nacional, pero sirve para plantear el tema de las territorialidades que en el contexto de la globalización es crucial. Este tema se ha insi-

nuado en las reflexiones sobre mercado de trabajo y el cuestionamiento de su naturaleza nacional, debido tanto a la migración internacional como a la revitalización local. Merece la pena reflexionar al respecto para ver sus consecuencias para la pobreza.

En término supranacionales y referido a lo social, la problemática que hay que resaltar es, sin lugar a dudas, la de la migración transnacional. En sus orígenes supone exclusión extrema que conlleva expulsión territorial, pero en sus efectos implica, paradójicamente, integración directa al proceso globalizador aunque con costos sociales muy altos. Si bien el fenómeno migratorio internacional no es nuevo, en la actualidad hay tres fenómenos novedosos respecto a patrones migratorios precedentes. Primero, son producto del capitalismo global ya que responde a la demanda de mano de obra desde el Norte. Segundo, constituyen un fenómeno social distinto de patrones tradicionales de adaptación migratoria. Y tercero, ofrecen mayores posibilidades a las iniciativas populares (Portes *et al.*, 1999). Este fenómeno afecta no sólo a los que transmigran y a sus respectivos hogares, sino a la totalidad de la comunidad, la cual, participando de esta dinámica transmigratoria, se constituye en una socio-territorialidad diferenciada en la globalización. O sea, se configuran comunidades transnacionalizadas.

Esta transnacionalización introduce elementos novedosos respecto de lo social. Al menos se pueden mencionar tres. El primero tiene que ver con la importancia de las remesas como recurso de superación de la pobreza de los hogares que las reciben. El segundo elemento remite a la existencia de remesas colectivas, transferencias de asociaciones de migrantes en el Norte, que proveen bienes colectivos a las comunidades de origen. En este sentido, hay una provisión inédita de este tipo de bienes. Y finalmente, en las comunidades transnacionalizadas se manejan no sólo los estándares de vida del respectivo país, sino, también del de acogida, produciéndose así percepciones complejas de integración y exclusión (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

En cuanto a la segunda dinámica de cuestionamiento de la centralidad de la territorialidad nacional, es ya un lugar común afirmar que la globalización, paradójicamente, ha revitalizado lo local. En contra de una esperada homogeneización a nivel planetario, inducida por el mercado global, los lugares emergen mostrando condiciones diferentes de materialización para la globalización, enfatizando así sus peculiaridades socio-culturales. Si bien la bibliografía predominante enfatiza a las ciudades globales y a las regiones ganadoras como las expresiones más paradigmáticas de esta revitalización de lo local, hay una modalidad de socio-territorialidad local que no es contemplada por su invisibilidad y que tiene una gran relevancia para Centroamérica. Nos referimos a la comunidad de vecindad que ha logrado estructurar su economía local en tor-

no a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada.³⁰ Este tipo de socio-territorialidad local muestra, al igual que la migración transnacional, que hay procesos de inserción en la globalización que no son producto de la acción de firmas multinacionales (actor por excelencia de la globalización) y/o de las políticas estatales; hecho que explica —en gran parte— su invisibilidad.³¹ Y junto a estas dinámicas socio-económicas hay que señalar las políticas-administrativas de descentralización ligadas a la reforma del Estado que también tienden a revitalizar lo local.

Como en el caso de la migración transnacional, en esta revitalización de lo local surgen nuevos elementos respecto de lo social. Caben destacar dos. En primer lugar, la socio-territorialidad acotada hace que lo social se procese a través de relaciones más concretas en las que las demandas y las responsabilidades se esbozan más claramente que en la abstracción de lo nacional. Y, en segundo lugar, las socio-territorialidades con mayor integración social son más proclives al logro de consenso en torno a proyectos locales de inserción en el mercado globalizado. Esto supone contar con la ventaja de la acción colectiva respecto a tal inserción. Es decir, la integración social puede devenir en un factor de competitividad de cara a la globalización (Pérez Sáinz y Andrade-Eekhoff, 2003).

Pero tanto comunidades transnacionalizadas como las de vecindad insertas en el proceso globalizador muestran nuevos mecanismos de reducción de pobreza en áreas rurales que pueden relativizar la tesis de que las áreas urbanas, y especialmente las metropolitanas, van a continuar siendo los espacios privilegiados de reducción de la pobreza. Hay que tener en cuenta que este tipo de comunidades es difícil que se constituya en medios ciudadanos por la separación de espacios de trabajo y vida que se opera en esos medios.

El segundo interrogante tenía que ver sobre la persistencia de pobreza urbana. La evidencia empírica que hemos analizado muestra que tal fenómeno acaece, pero con manifestaciones regionales distintas tanto en términos de incidencia como de ritmo de reducción de la pauperización. El espectro regional se mueve desde los dos países meridionales, Costa Rica y Panamá, donde la reducción ha sido mayor y los niveles de incidencia son los menores a Nicaragua y, sobre todo, Honduras donde la pau-

30 El término comunidad de vecindad proviene de la sociología clásica. Se trata de un tipo de comunidad de lugar, basada en lazos de proximidad geográfica y que tiene como espacio el pueblo. Su inserción en la globalización tiene lugar a través de distintas actividades como nuevas exportaciones agrícolas, subcontratación manufacturera, artesanía, turismo, etc. Para un análisis de este tipo de socio-territorialidades, véase Pérez Sáinz y Andrade-Eekhoff (2003).

31 Existen respuestas a la globalización desde la propia sociedad que han logrado visibilizarse. Nos referimos a la migración laboral internacional y al fenómeno denominado transnacionalismo desde abajo (Smith y Guarnizo, 1998; Portes *et al.*, 1999).

perización urbana está generalizada y no ha habido cambios en la década de los 80, con El Salvador y Guatemala en posiciones intermedias. Teniendo en cuenta la diferenciación entre países, podemos hacer avanzar algunas hipótesis a partir de los cambios que están acaeciendo en los mercados de trabajo.

Una primera hipótesis que plantearíamos es que la crisis del empleo formal ha sido una de las causas de que no haya habido una mayor reducción de la pauperización urbana. Hemos visto que en Centroamérica esta crisis se ha manifestado fundamentalmente en términos de pérdida de importancia del empleo público. La evidencia sobre la desregulación, con la excepción panameña, no muestra mayor contribución a la precarización de las relaciones salariales y, por tanto, al mantenimiento de la pobreza. Esta crisis ha tenido mayor incidencia en aquellos mercados laborales más modernizados, o sea el costarricense y el panameño. En efecto, es en estos casos que han tenido más importancia la reducción del empleo público y los efectos de la reforma laboral en el caso panameño. Postularíamos, por tanto, que estos factores ha contribuido al que el descenso de la pobreza urbana no haya sido menor y que incluso, al menos para el caso costarricense, esté incidiendo —junto con factores como el deterioro en el campo educativo— en la existencia de límites estructurales de erradicación de la pauperización urbana, especialmente de la indigencia.

Por su parte, el desempleo abierto, de nuevo con la excepción panameña, no parece haber tenido mayor impacto en la persistencia de pobreza en la región al contrario de casos suamericanos. Esta sería nuestra segunda hipótesis.

Pero distinto es el caso de la persistencia de la economía de la pobreza. Si bien esta tiene mayor incidencia en áreas rurales, en los países septentrionales, especialmente en Nicaragua y Honduras, contribuyen al mantenimiento de la pobreza en las ciudades. Esta sería nuestra tercera hipótesis sobre posibles causas laborales de persistencia de pobreza urbana.

Nuestro tercer interrogante nos lleva a indagar sobre la posible evolución de la pobreza urbana. Esta evolución está ligada a los efectos del nuevo modelo acumulativo y al respecto, la evidencia sugiere tendencias opuestas. Por un lado, se ha señalado que las nuevas actividades no parecen privilegiar los espacios urbanos. Esto es claro con las nuevas agroexportaciones; también, en gran medida, con el turismo; y es menos claro con la nueva industria de exportación, donde hay distintas socio-territorialidades. Es decir, no se puede decir que, en este sentido, el nuevo modelo tenga un sesgo claro urbano como el proceso acumulativo previo. Pero, por otro lado, el nuevo modelo implica una nueva terciarización expresada en dos fenómenos. El primero, de poco impacto en términos de empleo y -por tanto- con consecuencias para la reducción de la pobreza, es el desarrollo de servicios empresariales cuya ubicación es claramente urbana.

El segundo fenómeno tiene que ver con la apertura comercial y el desarrollo de un nuevo consumismo. En tanto que las mayores concentraciones de población y de poder adquisitivo se encuentran en ciudades, estas actividades comerciales se localizan en medios urbanos. Aquí, por el contrario, hay una importante fuente de ocupación urbana que puede incidir en la evolución de la pobreza en las ciudades.

Por consiguiente, las tendencias del nuevo acumulativo son ambiguas respecto a la generación de empleo en áreas urbanas. Obviamente, el impacto sobre la pobreza tiene que ver también con las remuneraciones y, en este sentido, lo que entra en juego es si la inserción el mercado global se basa en mano de obra barata o si, por el contrario, apuesta por capital humano. La primera opción no posibilita una reducción significativa de la pobreza al contrario de la segunda. La evidencia existente insinúa que la primera opción tiene más peso en Centroamérica y que, por tanto, no hay que ser demasiado optimista sobre la evolución de la pobreza urbana en la región. Obviamente, este pesimismo hay que matizarlo según el país.

CONCLUSIONES

Como hemos señalado en la introducción, queremos finalizar este trabajo identificando algunas áreas de intervención para políticas públicas tendientes a la reducción de la pobreza urbana.

La necesidad de distinguir la espacialidad metropolitana de otras urbanas, así como la redefinición de lo rural que no puede ser reducido a lo agrícola, plantean a las políticas públicas, tendientes a la reducción de la pobreza, la necesidad de explicitar una dimensión territorial. En términos de lo urbano, al respecto requiere la diferenciación entre áreas metropolitanas y otros centros urbanos. Las primeras arrastran una ventaja histórica por haber constituido el espacio por excelencia de implementación de las políticas sociales. Obviamente, esta inercia afronta el problema de su deterioro y la necesidad de reformulación en un nuevo contexto, donde los recursos estatales son más escasos. En términos espaciales supone la necesidad de acercar más a los ciudadanos ciertos servicios sociales, especialmente los referidos a salud. Pero, probablemente, el gran desafío de las intervenciones reductoras de pobreza se encuentren en cómo responder a los cambios acaecidos en los mercados metropolitanos de trabajo. Nos referiremos a esta cuestión más adelante.

En cuanto a otros centros urbanos, el gran reto es cómo incorporar la política social dentro de la estrategia descentralizadora del Estado. Esto conlleva varias dimensiones. Lo primero es que la desconcentración de servicios no debe suponer el fin de la responsabilidad del Estado Central. Por mucho que se descentralicen las políticas sociales, siguen teniendo

una dimensión nacional insoslayable. Segundo, el desarrollo de servicios debe hacerse más ajustado a las necesidades locales y no responder únicamente a lógicas abstractas nacionales, donde se diluyen las particularidades de los lugares. Esto puede ser importante en relación con la educación, en el sentido de adecuar la oferta educativa a las necesidades de la economía local. Y tercero, esta proximidad con los beneficiarios debería posibilitar el desarrollo de ciertos mecanismos de control y rendición de cuentas al respecto. O sea, se debería propiciar cierta democratización de la política social que, en el ámbito nacional, parece más difícil de lograr.

La incidencia de las dinámicas laborales en los procesos de pauperización urbana plantean, insoslayablemente, el tema de las políticas de empleo como instrumento de reducción de la pobreza. Al respecto, se abren dos grandes áreas de intervención.

La primera tiene que ver con la desformalización del empleo que conlleva la erosión de derechos laborales. Aquí, el gran desafío es el mantenimiento de un mínimo regulación. La propuesta más elaborada es, sin duda, la de Portes (1994), quien ha postulado la existencia de cuatro tipos de derechos: básicos (contra el trabajo infantil, coerción física y trabajo forzado); civiles (de asociación y representación colectiva); de supervivencia (salario mínimo, indemnización por accidente laboral y jornada de trabajo regulada); y de seguridad (contra despido injustificado, compensación por jubilación e indemnización a familiares en caso de fallecimiento). Este autor propone que dos primeros deberían constituir estándares internacionales, mientras los otros se aplicarían de manera flexible según los contextos.³² En este sentido, el mantenimiento de derechos básicos supone la continuidad de la función regulatoria del Estado, esperando que sea eficaz; o sea, que haga cumplir la vigencia legal de tales derechos. Como se ha mostrado, en un contexto de desregulación generalizada, como el que ha caracterizado a la región latinoamericana en los 80 y 90, la intervención protectora del Estado tiene importancia en las condiciones laborales (Itzigsohn, 2000). En concreto, respecto a Centroamérica, no hay que olvidar la importancia de una política activa de salarios mínimos que ha caracterizado a Costa Rica, incluso durante la crisis de los 80, con efectos importantes en la contención de la pobreza.

32 De manera similar, el Banco Mundial (The World Bank, 1995) propone diferenciar derechos básicos (libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación de trabajo forzado, infantil u otra forma de discriminación) de otros estándares (por ejemplo, salarios mínimos). Los primeros tendrían un alcance universal, mientras los segundos estarían ligados a las condiciones nacionales de desarrollo.

El segundo tipo de políticas de empleo contra la reducción de la pobreza es el que tiene que ver con la persistencia de autoempleo de subsistencia atrapado en el círculo vicioso de la economía de la pobreza. Aquí se puede actuar desde la demanda como desde la oferta. Lo primero supone políticas redistributivas las cuales generarían una mayor demanda efectiva que dinamizarían estas actividades de autoempleo, rompiendo el círculo vicioso de la economía de la pobreza. Esta posibilidad nos parece, sin embargo, lejana. Distinto es el caso de acción sobre la oferta. En este caso se trataría de desarrollar la empleabilidad de los autoempleados.

Esta estrategia de empleabilidad se puede orientar en una doble dirección. Por un lado, estarían políticas de capacitación que posibiliten la inserción de autoempleados en actividades dinámicas. Obviamente, tales políticas no pueden ser de corte tradicional, sino que tienen que incorporar la adquisición de competencias³³ que es lo que viabiliza la empleabilidad. Por otro lado, estarían las políticas de reorientación hacia de autoempleo desde la subsistencia hacia la inserción en el mercado global. De las tres posibles vías (autónoma, cooperativa y subordinada) de inserción, parecería que la última es la más factible, aprovechando las posibilidades de subcontratación que se abrirían con estrategias de externalización por parte de firmas globalizadas.³⁴ Esta reconversión implica el desarrollo de una cultura empresarial en donde la calidad y el justo a tiempo devienen en valores centrales que orientan los comportamientos.

Finalmente, respecto a la reducción a la pobreza, urbana o no, en el actual contexto de la globalización hay que referirse inevitablemente al tema del conocimiento. Hay que recordar que se trata del recurso clave de la actual modernización jugando un papel similar, en términos de ordenamiento societal, al que tenían los medios de producción en la modernización pasada. Lo fundamental al respecto es el acceso al conocimiento lo cual comporta tres elementos. El primero tiene que ver con que este recurso, en sus múltiples manifestaciones, constituya un bien público.³⁵ Es decir que su consecución sea un derecho y, por tanto, que exista un acceso verdaderamente democrático a este. El segundo elemento, corolario del primero, apunta de que el Estado debe jugar un papel primordial en la consecución a este recurso. Esto supone que deben desaparecer brechas en la calidad de

33 El tema de las competencias remite no tanto al “saber hacer” en el proceso laboral, sino más bien al “saber estar” (Leite, 1999). Al respecto, véase, entre otros a Mertens (1996).

34 Sobre los retos que implica la inserción de pequeñas empresas en la globalización, véase Pérez Sáinz (2002).

35 Stiglitz (1999) ha argumentado que el conocimiento sea considerado no sólo un bien público, sino además de alcance global.

tal acceso entre sector público y privado ya que estas representan una de las principales fuentes de futuras iniquidades. Y tercero, si bien el acceso al conocimiento es, primordialmente, individual, su naturaleza de bien público hace que tal acceso genere obligaciones y responsabilidades sociales. Son las mismas las que pueden garantizar la apropiación de este recurso no conlleve, inevitablemente, el desarrollo de un individualismo no solidario. Es entonces que el acceso al conocimiento se puede erigir en la piedra angular de constitución de una nueva ciudadanía social no solo limitada al medio urbano, sino de alcance local, nacional e incluso global.

BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, T. (1993): Estudio sobre efectos multiplicadores de las Zonas Francas de Exportación sobre el desarrollo nacional *Informe* preparado para la Corporación de la Zona Franca de Exportación, S.A.
- Bastos, S. y Camus, M. (1998): La exclusión y el desafío. Estudios sobre segregación étnica y empleo en ciudad de Guatemala *Debate*, N.º 42, (Guatemala, FLACSO)
- Baumaister, E. (1994): El café en Honduras, en H. Pérez Brignoli y M. Samper (comp.): *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana* (San José, FLACSO).
- BCCR (2001) Importancia de las empresas de alta tecnología en Costa Rica *Ponencia* presentada al seminario 'Industrial Upgrading, Employment and Equity in Costa Rica: Implications of an Emerging Chain in Electronics', organizado por SSRC, FLACSO-Costa Rica y CODETI, San José, marzo 16 y 17.
- Beluche, O. (1999): Empleo, pobreza y equidad en Panamá durante los años 90, *Informe*, (Panamá)
- Bodson, P.; Cordero, A. y Pérez Sáinz, J.P. (1995): *Las nuevas caras del empleo* (San José, FLACSO).
- Briones, C. (1992): *La pobreza urbana en El Salvador* (San Salvador, UCA).
- Bulmer-Thomas, V. (1989): *La economía política de Centroamérica desde 1920* (Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica).
- (1997): "Introducción", en V. Bulmer-Thomas (comp.): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. (México, Fondo de Cultura Económica).

- Burki, S.J. y Perry, G.E. (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade* (Washington, The World Bank).
- Carrera Guerra, M. (1998): Guatemala: mercado laboral y pobreza en el contexto del ajuste, en E. Funkhouser y J.P. Pérez Sáinz (coord.): *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural* (San José, SSRC/FLACSO).
- CEPAL (1994): Centroamérica: el empleo femenino en la industria de la maquila de exportación. *Documento*, (México, CEPAL)
- (1999a): Nicaragua: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. *Documento*, (México, CEPAL).
- (1999b): Honduras: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998, *documento*, (México, CEPAL).
- (2001): *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago, CEPAL.
- Céspedes, V.H. y Jiménez, R. (1995): *La pobreza en Costa Rica*, (San José, Academia de Centroamérica).
- Cordero, A. (coord.) (1998): *Cuando las mujeres mandan*, (San José, FLACSO)
- Cordero, A. y Mora, M. (1998): Costa Rica: el mercado de trabajo en el contexto del ajuste, en E. Funkhouser y J.P. Pérez Sáinz (coord.) .
- Coordinadora Civil-CCER (2001): La voz de los hogares pobres sobre las estrategias para la reducción de la pobreza, *Documento*, Managua.
- Del Cid, R. Y Kruijt, D. (1997): *Los pobres cuentan. Pobreza y gobernabilidad en Honduras*, (San José, FLACSO).
- Eekhoff-Andrade, K.(1998): Mercado laboral y equidad en El Salvador, en E. Funkhouser y J.P. Pérez Sáinz (coord.).
- Estado de la Nación (2002): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible* (San José, PNUD).
- Evans, T. (1995): Ajuste estructural y sector público en Nicaragua, en T. Evans (coord.): *La transformación neoliberal del sector público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y El Caribe* (Managua, Latino Editores).
- Funkhouser, E. y Pérez Sáinz, J. P. (1998): Ajuste estructural, mercado laboral y pobreza en Centroamérica: una perspectiva regional, en E. Funkhouser y J.P. Pérez Sáinz (coord.)
- INCAE/HIID (1999): *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible* (Alajuela, INCAE/HIID).
- INE (1991): *Perfil de la pobreza en Guatemala* (Guatemala, Instituto Nacional de Estadística).

- MAS/ PNUD/ UNICEF. (1995) : La pobreza en Nicaragua. Medición de la pobreza *Documento*, (Managua, MAS/ PNUD/ UNICEF), Tomo I.
- Leite, M.(1999): “Nuevos desafíos en el mundo del trabajo” *Sociología del Trabajo*, N.º 36
- López, J.R. (1986): Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica, en E.Rivera Urrutia *et al.*: *Centroamérica. Política económica y crisis* (San José, ICADIS-DEI).
- Menjívar Larín, R. y Rodríguez Román, J. (1998): *Centroamérica en cifras, 1980-1996*, (San José, FLACSO).
- Menjívar, R. y Trejos, J.D.(1992): *La pobreza en América Central* (San José, FLACSO).
- Mertens, L. (1996): *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, (Montevideo, Cinterfor/OIT).
- Mesa-Lago, C. (1994): *Changing Social Security in Latin America. Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform* (Boulder, Lynne Rienner).
- Monge, J. (2002): *Industrial Upgrading* en el sector *software* en Costa Rica, en J.P. Pérez Sáinz (ed.): *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica* (San José, FLACSO).
- Morales, A. y Castro, C. (1999): *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*, (San José, FLACSO/Friedrich Ebert/IIDH Defensoría de los Habitantes).
- OIT (1997): Aspectos sociales y laborales de las zonas francas industriales del Istmo Centroamericano y República Dominicana: un marco para el debate *Documento de base*, Seminario subregional tripartito sobre aspectos sociales y laborales de las zonas francas industriales San José, 25-28 de noviembre.
- (2,000) La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado, *Documentos de Trabajo*, N.º 123, Lima, OIT.
- (2001): *Panorama laboral 2001* (Lima, OIT).
- Pérez Sáinz, J.P. (coord.) (1994): *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica* (San José, FLACSO).
- (1998): “The New Faces of Informality in Central America”, *Journal of Latin American Studies*, Vol.30, Part 1.
- (1999): *From the Finca to the Maquila. Labor and Capitalist Development in Central America* (Boulder, Westview Press).
- (2001): Exclusión y mercado laboral en Guatemala, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N.º 2, (Guatemala, PNUD).
- (ed.) (2002): Globalización, *upgrading* y pequeña empresa: algunas notas analíticas, en J.P. Pérez Sáinz (ed.): *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica* (San José, FLACSO).

- (2003a): “Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias”, *Socio - logía del Trabajo*, N.º 47
- (2003b): “Los impactos de la globalización en el mundo laboral centroamericano”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N.º 74.
- Pérez Sáinz, J.P. y Andrade-Eekhoff. K. (2003): *Communities in Globalization. The In - visible Mayan Nahual* (Lanham, Rowman and Littlefield).
- Pérez Sáinz y Castellanos de Ponciano, E. (1991): *Mujeres y empleo en Ciudad de Guatemala* (Guatemala, FLACSO).
- Pérez Sáinz, J.P. y Cordero, A.(1997): *Globalización, empleo y políticas laborales en Amé - rica Central. Los nuevos retos del movimiento sindical* (San Salvador, Fundación Paz y Solidaridad).
- Pérez Sáinz, J.P. y Menjívar Larín, R., (comp.) (1994): *Informalidad urbana en Centroa - mérica. Entre la acumulación y la subsistencia* (Caracas, FLACSO/Nueva Socie - dad).
- PNUD (1999): *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, (San José, Progra - ma de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Portes, A.; Guarnizo, L.E. y Landolt, P. (1999): “Introduction: Pitfalls and promise of an emergent research field.” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, N.º2.
- PREALC (1986): *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica* (San José, EDU - CA/PREALC).
- Price Waterhouse (1993): Actualización del estudio de base sobre las Zonas Industriales de Procesamiento en Honduras, *Informe* (Tegucigalpa.).
- Rivera Campos, R. (2000): *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro* (San Salvador, FLACSO).
- Renzi, M.R. y Agurto, S. (1992): La pobreza en los hogares de Managua, León y Granada (Urbano), *Materiales de Estudio y Trabajo*, 8 (Managua, FIDEG).
- Renzi, M.R. y Kruijt, D. (1997): *Los nuevos pobres. Gobernabilidad y política social en Nicaragua* (San José, FLACSO).
- Roberts, B.(1996): “The Social Context of Citizenship in Latin America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, N.º1
- SECPLAN. (1994): Pobreza, potencialidad y focalización municipal *Documento* (Teguci - galpa, Secretaría de Programación, Coordinación y Presupuesto), Libro Q.
- Segovia, A. (2002): *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, (Guatemala, D y D Consultores y F&G editores).
- Smith, P. y Guarnizo, L. (eds): (1998): *Transnationalism from Below*, (New Brunswick, Transaction Publishers).

- Sojo, C. (1997): *Los de en medio. La nueva pobreza en Costa Rica*, (San José, FLACSO)
- (1999): *Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, (San José, FLACSO).
- Sojo, C. y Pérez Sáinz, J.P. (2002): Reinvertir lo social en América Latina, en C. Sojo (ed.): *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, (San José, FLACSO/Banco Mundial).
- Steele, D. (1993): Guatemala, en G. Psacharopoulos y H. A. Patrinos (ed.). (1993): *Indigenous People and Poverty in Latin America: an Empirical Analysis*. (Washington, The World Bank).
- The World Bank. (1994): Nicaragua Poverty Profile. Preliminary Findings of the 1993. Living Standards Measurement Survey *Documento*, (Washington, The World Bank).
- Torres-Rivas, E. (1984): ¿Quién destapó la caja de Pandora?, en D. Camacho y M. Rojas (comp.): *La crisis centroamericana* (San José, EDUCA/FLACSO).
- (1985): Notas para comprender la crisis política centroamericana, en J.Labastida *et al.*: *Centroamérica. Crisis y política internacional* (México, Siglo XXI).
- (1987): Escenarios, sujetos, desenlaces. Reflexiones sobre la crisis centroamericana, en E. Torres-Rivas: *Centroamérica: la democracia posible*, (San José, EDUCA/FLACSO).
- Trejos, J.D. (1992): Mercado de trabajo y pobreza urbana en Costa Rica *Documentos de Trabajo*, N.º 162, (San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas/UCR).
- Von Hoegen, M. y Palma, D. (1999): *Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala* (Guatemala, Universidad Rafael Landívar)
- Walter, K. (2000): La educación en Centroamérica: reflexiones en torno a sus problemas y su potencial *CA 2020: Documento de trabajo*, N.º 10 (Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos).

CAPÍTULO III

TRANSFORMACIONES AGRARIAS EN AMÉRICA CENTRAL A FINES DEL SIGLO XX

EDUARDO BAUMEISTER

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta en primer lugar un resumen de la situación agrícola centroamericana desde fines de los años setentas del siglo XX. Seguidamente, se analizan los cambios operados en los ochentas y noventas, planteando que se han producido importantes modificaciones en el sector rural y, particularmente, en el rol del sector agrícola en el conjunto de la economía y de las respectivas sociedades nacionales. Las ideas centrales pasan por tratar de balancear los elementos de continuidad en la estructura agraria y en la estructura ocupacional (inserciones agrarias y no agrarias), y en los cambios, tanto en rubros productivos, formas de inserción ocupacional y tipos de unidades de producción participantes. Finalmente, se identifican algunos de los desafíos futuros y se proponen lineamientos para el desarrollo de una agenda de desarrollo rural para la región.

La matriz histórica de la agricultura centroamericana ha supuesto la existencia de dos grandes sectores. En primer lugar, el especializado en productos de exportación, que tradicionalmente se concentran en productos generados exclusivamente en zonas tropicales (café, cacao, banano) y, en segundo lugar, un segmento productor de alimentos y animales para los mercados internos y regionales. En la segunda mitad del siglo XX emergen tres productos (algodón, carne vacuna y caña de azúcar), que compiten de manera directa con productos también producidos en países desarrollados. Esto supuso hacer más complejo y difícil la inserción basada en ventajas comparativas que originalmente suponían ventajas climáticas

fuertes para producir bienes como café, banano o cacao. Los productos no tradicionales (frutas y hortalizas) combinan algunas ventajas parciales climáticas (durante el período de invierno en el hemisferio norte), disponibilidad de tierras aptas y mano de obra mucho más barata.

Al tiempo que la producción exportadora se ha desplazado de productos de mayores a menores ventajas comparativas, con mercados inestables, la producción para el mercado interno se ha visto fuertemente cuestionada por importaciones crecientes de alimentos tanto para humanos como para animales, que pueden aún ampliarse en mayor escala con los tratados de libre comercio en marcha. De esta manera, se estaría poniendo en cuestión el carácter agroexportador de estas agriculturas, en la medida en que el saldo neto del comercio exterior del sector tiende a reducirse en términos absolutos y fundamentalmente en relación con el crecimiento de la población de los países. Sin embargo, no pueden dejarse de observar varios fenómenos centrales.

En primer lugar, en la región centroamericana, la pobreza está fuertemente concentrada en las zonas rurales. Lo anterior indica la necesidad de buscar opciones más eficientes del uso de los dos recursos más abundantes que ofrece la región, como son tierra y otros recursos naturales asociados (agua, bosques, y climas), y la población rural. En segundo lugar, las zonas urbanas que están agrupando a importantes segmentos de población constituyen un potencial importante de consumidores de bienes agrarios, directamente consumidos o procesados.

Hasta el presente, la tierra ha estado muy vigente en las distintas estrategias de poder prevalecientes en la historia política de la región. El control de la tierra no solo era la llave para disputar la apropiación del excedente económico, sino, también, una forma de establecer mecanismos básicos de dominación social y de reclutamiento de población para los enfrentamientos político-militares que se han sucedido. Las principales iniciativas de reforma agraria tuvieron como objetivo implícito cambiar la estructura de poder que la tierra contenía, tanto para establecer una nueva correlación sociopolítica (como los casos de Guatemala de los cincuentas o el de Nicaragua de los ochentas lo atestiguan) o para sostener a clases propietarias amenazadas por fuerzas insurgentes, como se observó en El Salvador en los años ochentas.

Pensando en el futuro, la constitución de nuevas fuentes de excedente económico basadas en rubros agrícolas no tradicionales con mayor valor agregado permite visualizar que una parte de la tierra en el sector rural puede ser considerada como un medio útil para enfrentar la pobreza rural. Esto puede posibilitar que se generen ingresos que contribuyan a reducir los flujos crecientes de migración hacia el exterior. Por otra parte, también ayudará a desarrollar un manejo más adecuado de los recursos naturales.

La diferencia entre la visión que se puede tener de la cuestión agraria a comienzos del siglo XXI y la que se tuvo a lo largo del siglo XX,

derivada de la menor importancia en la generación de divisas que el agro tradicional tiene con respecto a otros sectores, pasa por la posibilidad de “despolitizar” temas como la reforma agraria. Ya el control de buena parte de la tierra para fines agropecuarios, no es la llave para el control económico básico y menos aún un instrumento para respaldar u obtener poder político, por lo menos en comparación como lo fue en etapas anteriores del desarrollo político centroamericano.

SITUACIÓN A FINES DE LOS AÑOS SETENTAS

En la última mitad de los años setentas se llegó en la región de América Central a conformar algo muy cercano a un tipo de ideal de países pequeños agroexportadores en los trópicos, en la medida en que plantaciones o haciendas vinculadas a la exportación de productos agrícolas tenían un peso considerable. El sector agroexportador era particularmente importante en el comercio exterior y en la demanda estacional de mano de obra, mostrando una marcada articulación entre plantaciones y economías campesinas en la provisión de mano de obra permanente y, particularmente, de mano de obra estacional.¹

En América Central se encontraban plantaciones con altos niveles de productividad física en café, banano, caña de azúcar y algodón. Prácticamente, la región ocupaba los primeros niveles entre los países tropicales en lo referente a los rendimientos productivos por unidad de superficie en los productos mencionados.² Sin embargo, esta productividad física por unidad de superficie coexistía con la incorporación de mano de obra estacional campesina que obtenía remuneraciones por día de trabajo no muy diferentes a las que se obtenían en la agricultura de subsistencia.³

Esta importancia del sector agroexportador era superior al que este alcanzaba en muchos de los países del resto de América Latina, dado el doble peso del agro en la generación de divisas y el alto peso del campesinado en el conjunto de la población, pensando comparativamente tanto en países minero-petroleros (Bolivia, Perú, Ecuador, Chile, México, Venezuela); o países de peso agrario, pero sobre la base de colonización europea (Argentina, Centro y Sur del Brasil o Uruguay) sin la presencia de un

1 Es ilustrativo indicar que las exportaciones agropecuarias por habitante en 1979 eran en los cinco países centroamericanos del orden de 178 dólares anuales; en el conjunto de América Latina llegaban a 82, en Asia a 10 y en África 30 dólares anuales por habitante. Cálculos propios basados en FAOSTAT, 2003.

2 Los rendimientos en banano, algodón y café eran los más altos del mundo en los años setenta. Baumeister, 1998:163.

3 El valor bruto por día de trabajo en la producción de maíz tradicional era muy cercano al ingreso que podía obtener un recolector de productos de exportación por jornada.

típico campesinado. En el cuadro 1 puede verse que en 1980 la población rural, a diferencia del conjunto de América Latina, seguía siendo predominante y que aún a comienzos del siglo XXI sigue teniendo un peso significativo.

Cuadro 1
América Central: Peso de la población urbana y rural (1980-2000)
(en porcentajes)

	1980	2000	Tasa de crecimiento 1950-1980	Tasa de crecimiento 1980-2000
Población urbana	41	49	4,2	3,3
Población rural	59	51	2,3	1,8
Total	100	100	3,0	2,5

Fuente: Basado en FLACSO, *Centroamérica en Cifras* y Celade.

Tres sectores socioeconómicos básicos coexistían en las zonas rurales centroamericanas con patrones muy diferentes:

- i) Grandes plantaciones con altos niveles de productividad en los productos típicamente tropicales que ocupaban y ocupan una fracción relativamente reducida de la tierra total (esto es una característica importante que lo diferencia del sistema de la plantación caribeña, donde esta controla buena parte de la superficie para fines agropecuarios). Este sector de grandes plantaciones tenía tres características importantes: a) concentraba buena parte del capital agropecuario, b) era el encargado de generar las divisas de los países y, c) estacionalmente era un fuerte demandante de mano de obra, generando de manera creciente una parte sustantiva de los ingresos de un segmento importante de la población rural;
- ii) Sectores campesinos, temporalmente asalariados, encargados de dos funciones básicas: generar mano de obra para las plantaciones y las haciendas, y granos básicos para el consumo interno;
- iii) Ganadería sumamente extensiva y en fuerte expansión que ocupaba (y ocupa) parte de la superficie en fincas, con una productividad por unidad de superficie muy baja. A partir de los años sesentas, esta actividad, que existe desde el período colonial, se amplió hacia una

mayor actividad exportadora; incrementándose notablemente el hato ganadero y la superficie en pastos en todos los países de la región.⁴ En el cuadro 2 se destaca el incremento de la extensividad ganadera en la medida en que el área de pastos por cabeza de ganado se extendió entre fines de los setenta y comienzos del siglo XXI.

Cuadro 2
Uso del suelo agropecuario, América Central, 1978-2001,
en porcentajes y miles de hectáreas y cabezas de ganado

	1978	2001
Uso del suelo agropecuario	%	%
Agríc tradic de exportación	10,9	8,4
Granos Básicos	16,3	13,1
Otros cultivos	2,0	3,1
Pastos	70,8	75,4
Cabezas de Ganado (millones de cbzs)	11,2	9,7
Hectáreas de pastos por cabeza de ganado	1,0	1,6
Total	100,0	100,0
Millones de ha	15,8	20,3
Volumen de carne exportada (miles de toneladas métricas)	88,5	44,2

Notas: Agrícolas tradicionales de exportación: caña, palma, ajonjolí, algodón, banano, café y cacao. Granos Básicos, maíz, frijol, arroz, soya y sorgo. Otros cultivos, incluye, principalmente, frutas y hortalizas, tanto destinadas al mercado interno como a la exportación. América Central es la suma de los 7 países. Para 1978, la estimación del área de pastos es tomada para Honduras del Censo Agropecuario de 1974, el resto de la información es tomada de FAO. Fuente: FAOSTAT, 2003 y cálculos propios. Los millones de cabezas y el volumen de carne exportada corresponden a 1980 y al 2000, respectivamente.

4 Se pensó, por ejemplo, que estaban emergiendo 'repúblicas ganaderas' en contraposición a 'repúblicas bananeras'. Para el tema del avance ganadero en Honduras véase, Patricia Howard, *Empleo y pobreza rural en Honduras*, 1989 (Segeplan, PNUD, y OIT, Tegucigalpa. Por otro lado, hay pocos países pequeños en el mundo que combinan una densidad de población que se acerca a los 76 habitantes por kilómetro cuadrado y con cerca del 70 por ciento de la superficie en fincas destinado a la ganadería extensiva.

La regla fue que en el sector agrario exportador y en la ganadería predominaran grandes fincas; sin embargo, existieron excepciones importantes, tales como la presencia de la pequeña y mediana producción en la cafcultura en Costa Rica y Honduras; y mediana propiedad en varios rubros en Nicaragua. Sin embargo, viendo la región en su conjunto, la imagen dominante fue de grandes productores agrícolas de exportación y en la ganadería extensiva, y pequeños productores de granos y mano de obra complementaria para los otros dos sectores.

En el cuadro 2 puede observarse la distribución de la tierra agropecuaria según principales usos. Cabe indicar que en esta tabla incluye exclusivamente la superficie cultivada y los pastos (naturales o cultivadas), no incluye otros usos dentro de fincas, o áreas de monte y bosque que pueden ocupar áreas relativamente importantes. En primer lugar, se constata que el área de pastos ocupa entre 70 y 75% de la superficie agropecuaria, y que la proporción se eleva entre fines de los setenta y comienzos del siglo XXI⁵. En segundo lugar, es importante indicar que los cultivos tradicionales de exportación, si bien han ocupado tierras de relativamente buena calidad, han sumado una parte relativamente menor de la superficie total. En tercer lugar, se comprueba en este cuadro el estancamiento de las siembras de granos básicos que en términos absolutos se mantuvieron en alrededor de las 2,6 millones de hectáreas, reduciéndose significativamente la disponibilidad en relación con el crecimiento de la población entre 1978 y 2001. En los granos básicos la producción por habitante se redujo en la medida en que los rendimientos por unidad de superficie, que podrían contrarrestar la caída de la superficie cosechada, han sido menores. Entre 1980 y el año 2000, el rendimiento medio en las siembras de maíz pasaron de 1,46 toneladas por hectárea a 1,70 toneladas, con un incremento anual del orden de 0,76 por ciento anual, y en frijol, en promedio se pasó de 0.6 toneladas por hectárea cosechada en 1980 a 0,7 toneladas en el 2000. Ambos leves incrementos de los rendimientos fueron muy inferiores al crecimiento poblacional del período⁶.

- iv) La expansión agroexportadora incrementó notoriamente los requerimientos de tierra para estas actividades; en particular la ganadería fuertemente extensiva, y también el algodón y la caña, crearon conflictos por la tierra con sectores campesinos. La expansión agroexportadora, a su vez, contribuyó significativamente a la reducción de

5 Entre 1978 y 2001 la superficie en pastos se amplió de 11,2 a 15,3 millones de hectáreas. (basado en cuadro 1.2)

6 Cálculos propios sobre FAOSTAT, 2003; se estima un promedio simple de los rendimientos por unidad de superficie.

las áreas de bosque, siendo la región uno de los lugares del mundo donde más se redujo el bosque natural en las últimas décadas. En los noventa la disminución anual del bosque natural alcanzó la media de un poco más 400000 hectáreas anuales (2,5 por ciento de la superficie disponible), lo que permite suponer que los años de sobrevivencia del bosque natural, de no mediar cambios en el uso del suelo, puede estar en unos cuarenta años.⁷

A su vez, el sector productor de granos básicos, en buena medida formado por pequeños y medianos productores, debió ampliar tierras de frontera agrícola, contribuyendo a la disminución de la cubierta forestal natural, cumpliendo con tres grandes tareas. En primer lugar, generar alimentos para las familias de estos productores que habían tenido un importante crecimiento demográfico luego de los años cuarenta, producto de la disminución de las tasas de mortalidad.⁸

En segundo lugar, generar los alimentos básicos para los sectores rurales asalariados, que estaban perdiendo el acceso a la tierra de manera creciente, y contratados temporalmente por las actividades agroexportadoras. Y en tercer lugar, y no menos importante, garantizar la oferta interna de alimentos destinados a los sectores urbanos en crecimiento.

v) La magnitud de la expansión agroexportadora en América Central puede verse en el cuadro 3. En 1969 las exportaciones agropecuarias de la región llegaron a un poco menos de 800 millones de dólares.

Diez años después, como consecuencia de aumento de precios (particularmente del café) y el importante incremento de volúmenes físicos y de áreas cultivadas en los principales productos, las exportaciones habían crecido 5 veces. En consecuencia, al tiempo que los salarios unitarios rurales y los ingresos de los productores de granos básicos se mantuvieron prácticamente estables, los ingresos empresariales en los cultivos de exportación crecieron de manera significativa.

7 Cálculos propios basados en World Resources 2000-2001, tabla F6.1 del World Resources Institute.

8 Cabe ilustrar que países como El Salvador tenían a comienzos del siglo XX tasas de crecimiento natural del orden de 1,4 por ciento anual (Víctor Bulmer Thomas, *La Historia Económica de América Latina desde la independencia*, cuadro IV.1). Mientras que en los cincuenta, sesenta y setenta, las tasas de crecimiento de acercaron al 3% anual.

Por otro lado, presiones adicionales por tierras para cultivos de exportación, ganadería y granos básicos, y por mejores salarios, agudizaron contradicciones sociales que se sumaron a una crisis de legitimidad de los gobiernos autoritarios que prevalecían en la mayor parte de los países, dando lugar a una época de crisis sociopolítica y económica que tuvo consecuencias importantes, muchas de las cuales aún subsisten a comienzos del siglo XXI. Esto genera una lenta transición donde coexiste una pérdida relativa de importancia de las exportaciones agrícolas, particularmente las tradicionales, se incrementan notablemente las importaciones de alimentos, poniendo en cuestión el carácter agroexportador de este estilo de desarrollo agrícola, al tiempo que se mantienen altos niveles de pobreza rural, con un estrato importante de población con inserciones precarias (no tienen tierra suficiente para garantizar ingresos y/o acceder a salarios de manera estable), lo cual aumenta las migraciones internas, tanto hacia las ciudades como la frontera agrícola.⁹ Y las migraciones al exterior, particularmente los nicaragüenses hacia Costa Rica y guatemaltecos, hondureños y salvadoreños hacia los Estados Unidos.

LOS AÑOS OCHENTAS Y NOVENTAS DEL SIGLO XX

El importante crecimiento de los setentas fue fuertemente alterado por la combinación de una crisis política de envergadura, de la cual surgieron la guerra interna y el triunfo revolucionario en Nicaragua, y situaciones insurreccionales en El Salvador y Guatemala. A lo anterior se unieron cambios en el mercado mundial, particularmente la reducción drástica del algodón en América Central, que había ocupado las mejores tierras planas de la costa pacífica, los precios erráticos del café, el azúcar y la progresiva reducción de la oferta exportable de carne vacuna, uno de los productos de más expansión en las dos décadas anteriores. Las reformas agrarias, unidas a situaciones políticas de fuerte confrontación social y política, agregaron factores de cambio al ritmo de crecimiento agrícola de las décadas anteriores.

En el cuadro 3 pueden verse las consecuencias de la retracción agroexportadora, y las trayectorias diferenciadas según países. Tomando los siete países del istmo, en 1979 las exportaciones alcanzaban 3,7 mil millones y

9 El crecimiento poblacional y las migraciones internas y externas del istmo son muy significativas. Entre 1980 y el 2000 la población total creció a una media de 2,5% anual, mientras que la urbana lo hizo al 3,3% y la rural al 1,8%. Como comparación cabe anotar que la población rural del conjunto de América Latina en el mismo período lo hizo al 0.13% anual. Estimaciones propias sobre datos de Celade.

en 1989 llegaron a 3,0 millones. Es bastante directa la reducción según el contexto sociopolítico. En Costa Rica, Honduras y Panamá, menos afectados por las turbulencias de la década, las exportaciones agropecuarias aumentaron. En Guatemala, donde el alzamiento revolucionario y la movilización social reivindicativa no llegó más allá de la primera mitad de la década de los ochentas, la reducción existió pero en menor intensidad que en países como El Salvador y Nicaragua, donde las exportaciones agropecuarias se desplomaron, producto de fuertes caídas en los volúmenes de producción y los precios. Es conveniente indicar que tanto Costa Rica como Honduras, aparte de un contexto político relativamente más estable, tuvieron la ventaja adicional de que la reducción del algodón tuvo en ellos menor significación, dado que habían sido productores marginales, en comparación a Nicaragua, El Salvador, o Guatemala. A su vez, este último país logró más tempranamente y de manera más amplia reemplazar las áreas algodoneras por la caña de azúcar.

Cuadro 3
América Central: Evolución de las exportaciones agropecuarias
(1969-1999) (millones de dólares)

	1969	1979	1989	1999
Belice	11	50	80	125
Costa Rica	152	691	844	1701
El Salvador	128	747	249	466
Guatemala	187	921	786	1431
Honduras	122	566	648	469
Nicaragua	121	582	195	313
Panamá	71	172	254	312
Centroamérica	792	3729	3056	4817
(Sin Costa Rica)	640	3038	2212	3116

Fuentes: FAOSTAT, 2003.

En los años noventas, países como Costa Rica y Guatemala logran concentrar dos procesos agroexportadores. Por un lado, sostener o ampliar los cultivos tradicionales (banano, caña, café). Este último se interrumpirá prácticamente a fines del 2000 cuando caen abruptamente los precios, situación aún no resuelta en la primera mitad de la primera década del siglo actual.

Pero junto a este empuje de los cultivos tradicionales, en estos países, y en menor medida en Honduras, se observa, desde mediados de los ochentas, pero con más énfasis en los noventas, el auge de los llamados cultivos no tradicionales (principalmente frutas, flores y hortalizas) que tienen características diferentes a los cultivos tradicionales. En primer lugar, no ocupan áreas extensas, pero sí son muy intensivos en capital y en trabajo; en segundo lugar, tienen mercados externos muy exigentes en calidad (porque normalmente también se producen en países desarrollados), y con mercados muy inestables, con variaciones abruptas en los precios y condiciones de mercado complejas ante intermediarios que imponen reglas de juego cambiantes.

En el cuadro 4 se observan dos aspectos importantes. En primer lugar, Costa Rica y Guatemala suman cerca del 69% del total de las exportaciones de los siete países en el rubro de frutas y hortalizas (excluyendo las exportaciones de banano que es parte de las tradicionales), lo cual refleja la fuerte concentración de la diversificación hacia cultivos no tradicionales en estos dos países. En tercer lugar se ubica Honduras; mientras que en Guatemala existe un sector relativamente amplio de pequeños productores diversificados hacia la producción de algunos tipos de hortalizas, en los otros países; existe un predominio más marcado de medianos y grandes productores, incluyendo diversificaciones de las antiguas bananeras, en algunos rubros de cítricos y otras frutas.

En segundo lugar, esta tabla nos permite observar el peso real que estos cultivos no tradicionales alcanzan; nuevamente Costa Rica muestra un perfil donde la introducción de estos nuevos cultivos logró modificar el perfil de las exportaciones agropecuarias, con un peso superior al conjunto de las exportaciones agropecuarias.¹⁰ Por el contrario, en el resto de los países, con la excepción de un pequeño país como Belice, donde existen importantes áreas de cítricos, el peso es bastante limitado. Para el conjunto de la región en 2001 este rubro abarca a un poco más del 16% del total de exportaciones agropecuarias, según las estimaciones del cuadro 4

10 En estas estimaciones se tienen en cuenta exclusivamente las exportaciones directamente agropecuarias, pueden haber otras exportaciones basadas en frutas y hortalizas con mayor procesamiento que son consideradas como industriales.

Cuadro 4
Importancia de las exportaciones de frutas y vegetales dentro de las
exportaciones agropecuarias en América Central, 2001
(en porcentajes)

Países	% de frutas y vegetales	% Frutas y vegetales/ exportaciones agropecuarias
Belice	6,5	43,7
Costa Rica	54,0	27,1
El Salvador	3,8	6,3
Guatemala	14,8	8,9
Honduras	12,8	15,4
Nicaragua	3,1	6,5
Panamá	5,0	12,5
Total	100,0	16,4

Fuentes: FAOSTAT, 2003. Del rubro de Frutas y vegetales se restó el valor de las exportaciones de banano.

Retracción de la ganadería vacuna

En el cuadro 2 se observa el fuerte peso que tienen los pastos en las tierras destinadas a la agricultura de América Central, indicio de un patrón de tipo “hacienda” (una baja carga animal por unidad de superficie) antes que de “plantación” en la organización ganadera, que se convirtió en un importante rubro de exportación luego de los años sesentas. Sin embargo en los noventas y en lo que va de la primera década del siglo XXI, se observa la reducción del hato ganadero y de los volúmenes físicos de carne exportada, tal como puede verse en el cuadro 2 al tiempo que la forma de producción se hace más extensiva (mas área de pastos por cabeza). En estos procesos han incidido factores internos (situaciones de guerra interna, reformas agrarias, inseguridad ciudadana en zonas rurales) y también cambios en el mercado internacional, particularmente una menor demanda de los Estados Unidos. En buena medida, las exportaciones se han reorientada hacia países como México, el Caribe o exportaciones entre los países de la región. Con todo, se ha producido un incremento de la actividad lechera, particularmente en Costa Rica y Nicaragua, dedicada a la producción de quesos y de otros derivados lácteos. La emergencia de la actividad lechera y sus derivados ha estado más vinculada a los mercados internos de los respectivos países, la ampliación del mercado regional, y la

importancia que han tomado algunos productos “étnicos” como el queso ‘morolique’ producido en El Salvador y de manera creciente en Nicaragua, destinado al mercado salvadoreño, incluyendo los migrantes en los Estados Unidos.

Las últimas décadas del siglo XX generaron algunos cambios importantes en el perfil y la importancia relativa de los principales estratos de productores agropecuarios. La práctica inexistencia de censos agropecuarios en la región en las últimas décadas no permite hacer un análisis puntual, pero se pueden hacer algunos perfiles básicos de la dinámica de los principales grupos.¹¹ En primer lugar, entre los grandes productores, que incluyen empresarios nacionales y plantaciones de capital externo, se observan dos tendencias. Por una parte, el segmento ubicado en actividades como caña de azúcar, palma africana, productos no tradicionales, ganadería intensiva para la producción de leche, y producción de productos avícolas y porcinos que logra ampliar e intensificar la producción, tanto para mercados urbanos internos o de la subregión, o para el mercado internacional. Por otro lado, se observa el otro segmento de los grandes propietarios, fundamentalmente ubicados en ganadería y también en café, y que particularmente en ganadería vacuna profundiza un patrón fuertemente extensivo, observable en las tierras bajas de Petén, zonas del oriente de Honduras o la frontera agrícola nicaragüense, en actividades vinculadas a la extracción de madera y especulación en tierras, explicando una parte sustantiva de la expansión de nuevas tierras y la disminución de los bosques naturales.

En segundo lugar, el estrato intermedio de productores de tipo familiar muestra importancia en cultivos como el café (históricamente en Costa Rica, pero con importancia creciente en países como Honduras, Nicaragua y Guatemala), particularmente en rubros de cafés especiales (orgánicos o de tipo *gourmet*), en algunos rubros de frutas y hortalizas, y en algunos granos básicos (como el frijol rojo) que han mostrado capacidad de abastecer a los centros urbanos de la región y resistir en parte ante las presiones de las importaciones provenientes del mercado internacional.

En tercer lugar, el estrato de pequeños productores, con un fuerte crecimiento en población en las últimas décadas, con un acceso histórico limitado a la tierra, muestra tendencias diferenciadas. Por un lado, un sector que reduce su acceso a la tierra, incrementando su carácter semiasalariado, combinando parcelas de tierra más reducidas con inserciones permanentes o estacionales con la agricultura, tanto hacia los productos

11 En los años ochentas solo hubo Censo Agropecuario en Costa Rica en 1984. En los noventa se hizo Censo en Honduras en 1993. A comienzos del nuevo siglo hay Censo en Nicaragua (2001) donde no se hacía desde 1971, y en Guatemala 2003.

tradicionales de exportación, como hacia los cultivos no tradicionales. Los ingresos reales per cápita de este segmento se tienden a reducir por la menor disponibilidad de tierra y porque los salarios agrícolas reales no crecen. Por otro lado, estarían los sectores que logran desplazarse hacia las fronteras agrícolas como productores de granos básicos, y en menor medida en ganadería o café; este segundo segmento explica el crecimiento poblacional rural en las zonas de frontera agrícola de las tierras bajas del istmo y acompaña funcionalmente el crecimiento ganadero extensivo. Por último, se puede diferenciar un tercer segmento de pequeños productores, ubicados en zonas cercanas a centros urbanos de importancia, que combinan inserciones agrarias con menor acceso a la tierra (por fraccionamiento de la tierra ante el fuerte crecimiento demográfico de las últimas décadas) con desplazamientos diarios a trabajos en construcción, comercio, maquilas, u otros servicios, incluyéndose en esta situación a productores de algunas frutas y hortalizas que logran colocar en los mercados urbanos. Estos tres estratos de pequeños productores (los vinculados a la agricultura de exportación, los desplazados a las fronteras agrícolas y los más vinculados a los centros urbanos en expansión) se pueden diferenciar en su interior, entre los que migran y reciben remesas del exterior y los que no acceden a esta posibilidad.

En síntesis, en países donde la densidad de población rural no deja de crecer, es altamente contradictorio que parte de la superficie agropecuaria esté dedicada a pastos, genera contradicciones crecientes para el acceso a la tierra. Y es importante señalar que la contradicción (tierra-crecimiento de la población) no se manifiesta en este caso en general con respecto a los cultivos de exportación, tanto los tradicionales y no tradicionales, que si bien desplazaron población originaria lo han hecho en una magnitud relativa menor que la expansión ganadera. En todo caso, han sido en el pasado grandes demandantes de mano de obra, que incluyeron formas semi-serviles de sujeción del trabajo (al estilo del peonaje por deudas, mozos colonos), pero que en la actualidad tienen un peso relativo en generación de empleo rural mucho menor.¹²

12 En 1978 cerca del 38% de la población económicamente activa rural de Guatemala participaba en los momentos de máxima demanda de empleo de los cultivos de exportación; en la actualidad esa proporción llega al 23%, aún sumando la proporción de migración estacional que se dirige a México (Baumeister, 2003, cuadro 11).

CONFIGURACIÓN OCUPACIONAL RURAL

Al observar las ocupaciones rurales en el istmo centroamericano, se comprueba, en primer lugar, los cambios en la importancia que el empleo agrícola presenta sobre el conjunto de la población activa. En el cuadro 5 pueden verse los cambios en esta proporción en un período de dos décadas.

Cuadro 5
América Central: Proporción del empleo agrícola sobre la PEA total
(en porcentajes)

Países	1980	2000
Costa Rica	35	17
El Salvador	44	21
Guatemala	54	38
Honduras	57	33
Nicaragua	40	43
Panamá	29	17

Fuentes: 1980, tomado de FAOSTAT, 2003. Para 2000 tomado del II Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, pag.394. Los datos de Nicaragua para 2000 corresponden a 1998.

En dos décadas se redujo, siguiendo una tendencia habitual, la proporción del empleo agrícola, generándose un desplazamiento de sectores pobres del campo hacia zonas urbanas. Sin embargo, la proporción de empleo agrícola sobre el conjunto de la población económicamente activa (PEA), sigue siendo muy importante en países como Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Composición social de la PEA rural

Visto el peso cambiante que la población activa agrícola presenta sobre el conjunto de las ocupaciones, cabe introducirse en la situación interna de la PEA rural. En el cuadro 6 se presenta una distribución de la población ocupada rural en los cinco países de América Central, con la excepción de Panamá. El primer elemento por destacar es que la población permanentemente dedicada a las tareas agrícolas representa el 60% de la población ocupada de los cinco países, con variaciones que se analizarán más adelante. En segundo lugar, el 56% lo hace en posiciones ocupacionales no asalariadas (trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, empleadores).

En otras palabras, un peso alto de la agricultura y del empleo generado en actividades por cuenta propia (agrícolas o no agrícolas). El tercer elemento nos indica que al analizar la composición de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, se comprueba que los agrícolas representan casi el 70% de los ubicados en el medio rural centroamericano, y el 30% restante está formado fundamentalmente por pequeños comerciantes, y pequeños proveedores de servicios (reparaciones de equipos y maquinarias, y transportistas (tanto los que lo hacen con tracción mecánica como animal).

El cuarto elemento por destacar es que en la composición de los asalariados (agrícolas y no agrícolas) los primeros siguen teniendo un peso superior. Y este peso es aún mayor debido a que una parte de los asalariados no agrícolas trabajan en empleos urbanos, pero residen en zonas rurales, y son empleos rurales no agrícolas por el lugar de residencia de los ocupados, pero por el espacio donde se generan estos puestos de trabajo.

Viendo en su conjunto la estructura ocupacional rural, se observa que el sector más típicamente campesino (cuenta propia y familiares no remunerados agrícolas) representan el 38% de población ocupada; en segundo lugar, los asalariados agrícolas con un peso cercano al 23%; en tercer lugar, los asalariados no agrícolas, con el 20 por ciento, y por último las empresas familiares no agrícolas, con el 18% de los ocupados.

Cuadro 6
Perfil de la estructura ocupacional rural
de América Central, 1999-2000.
(en porcentajes)

Categorías sociocupacionales	%
Asalariados agrícolas	23,2
Asalariados no agrícolas	17,5
Asalariados sector publico	3,0
Trabaj.cuenta propia agric	36,8
Trabaj.cuenta propia no agric	16,2
Empleadores	3,3
Total	100
(miles)	6029
Asalariados	43,7
Agricultura	60,0

Fuentes: Tabulaciones propias basadas en Panorama Social de América Latina 2002, y estimaciones propias sobre el peso de asalariados agrícolas y no agrícolas.

Estas imágenes globales de la estructura ocupacional centroamericana presentan variaciones importantes al analizar los distintos países. Nos permite distinguir dos bloques. Uno, constituido por Costa Rica y El Salvador, en que probablemente pueda incluirse Panamá, donde las posiciones ocupacionales agrícolas tienen un menor peso relativo (inferior o cercano a la mitad de las ocupados) y al mismo tiempo también es menor el peso de las posiciones por cuenta propia y familiares (menos de la mitad de los ocupados). Y por otro lado, un segundo bloque conformado por Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde el peso agrícola y de las unidades de tipo familiar (suma de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados) superan el 50% de los ocupados rurales.

Costa Rica nos muestra la situación de mayor diversificación de las ocupaciones de rurales, el peso de los asalariados no agrícolas (incluyendo a los que lo hacen en el sector público) es superior a los asalariados agrícolas, y los trabajadores por cuenta propia agrícolas y familiares no remunerados, suman menos del 18% del total de ocupados. Teniendo en cuenta la configuración espacial del país, donde la Región Central suma una parte muy sustantiva de los ocupados (agrega el 69,3% de los ocupados del país, según Trejos, 2002, cuadro 12), una parte importante de estos asalariados no agrícolas y empleados públicos laboran en zonas urbanas, pero residen en zonas rurales colindantes. Por otro lado, el peso de los trabajadores rurales nicaragüenses está muy probablemente subestimado en el registro censal, de modo que la estructura ocupacional real de las zonas rurales costarricenses debe contar con un segmento mayor de asalariados agrícolas, permanentes y particularmente, estacionales (viviendo dentro de Costa Rica o trasladándose periódicamente desde Nicaragua).

El Salvador, por su parte, nos presenta una situación de empleo rural donde los asalariados no agrícolas (sumando aquellos que lo hacen en el sector privado y los que trabajan en empleos públicos) son de un tamaño muy similar a los asalariados agrícolas (23 y 24% respectivamente). El sector típicamente más campesino suma cerca del 27% de los ocupados, aunque es relativamente el más numeroso de los estratos, su peso es inferior al alcanzado en los otros países. En El Salvador, debido a la alta densidad de población rural y al peso del área metropolitana en la población total del país, una parte del empleo no agrícola, de residencia rural, deben ser personas que diariamente se trasladan a centros urbanos a laborar.

En Guatemala, cerca del 60% de los ocupados trabaja en el sector agrícola como empleo principal; los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, representan el 36% de los ocupados del sector, siendo el principal estrato ocupacional. El sector cuenta propia no agrícola (19%) es el de mayor peso luego del salvadoreño. Esto se explica por el peso del pequeño comercio fijo o ambulante, y de la producción de pro-

Cuadro 7
Composición de la población ocupada rural en América Central
(1998-2002)

Categorías ocupacionales	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Asalariados					
Agrícolas	30,0	24,3	21,8	23,7	22,7
Asalariados no agrícolas	29,6	19,0	18,3	9,5	19,9
Asalariados Sector público	9,6	3,9	1,7	1,8	4,0
Trabajadores por cuenta propia agrícolas	17,5	26,8	36,4	50,8	38,0
Trabajadores por cuenta propia no agrícolas	10,0	21,4	18,8	11,1	12,1
Empleadores	3,3	4,6	3,0	3,1	3,3
Total	100	100	100	100	100
Agrícola	47,5	51,1	59,3	74,5	63,2
Trabajadores Por cuenta propia	27,5	48,2	55,2	65,0	53,4
(en miles)	375	963	2678	1216	796

Fuentes: Costa Rica, basado en Florisabel Rodríguez *et. al* 2002, *Evolución de la Estructura Social y Conducta Electoral en Costa Rica 1973-2000*, diagrama 5, y Anexo 3 y recálculos propios. La fuente primaria de Rodríguez es el Censo de Población del 2000. El peso de los asalariados públicos se toma del cuadro 5 del Panorama Social de América Latina (PSAL) 2001-2002. El Salvador, basado en PSAL 2001-2002, cuadro 5, y en cálculos de las ocupaciones agrícolas a partir de PEArural para el 2000 de CELADE (base electrónica) y de la proporción de la PEA agrícola sobre la PEA rural según el Segundo Informe del Estado de la Región, PNUD Costa Rica. Guatemala, basado en ENCOVI 2000 y tabulaciones propias; el peso de los asalariados públicos tomado del PSAL 2001-2002. Honduras, basado en la 26 Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística, setiembre 2002. Nicaragua, datos de 1998, fuente original de la MECOVI del INEC, tomado de cálculos de INPYME y OIT.

ductos artesanales (textiles, madera, palma, barro) consumidos por la propia población rural y en parte destinado al turismo.

En Honduras, los datos disponibles sugieren un peso muy elevado de la población dedicada principalmente a la agricultura y con un peso determinante de las formas familiares de producción (suma de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados). Esto se vincularía al hecho de que históricamente fue el país donde el enclave bananero se ubicó en zonas del Norte el país, pero con una demanda de empleo asalariado declinante en las últimas décadas.

Nicaragua, por su parte, presenta un peso elevado de ocupaciones agrícolas con casi 2/3 del empleo rural. El núcleo de ocupaciones más típicamente campesinas (cuenta propias y familiares no remunerados) suman el 38% de los ocupados, siendo el principal estrato.

Las actividades rurales no agrícolas suman en total el 38% de la población activa. La parte formal suma el 25%, mientras que las actividades informales no agrícolas (microempresa comercial y de servicios) suma casi dos tercios de las rurales no agrícolas (OIT, 2003).

EL AGRO CENTROAMERICANO ACOMIENZOS DEL SIGLO XXI

En esta sección se trata de resumir varios temas básicos con implicaciones sobre las tendencias de las zonas rurales centroamericanas.

a. Pérdida del peso relativo del agro en la generación de divisas, gran incremento de las importaciones agropecuarias, en general el balance de divisas del sector es inferior al alcanzado a fines de los setentas (véase cuadro 8).

La suma de la retracción de las exportaciones agrícolas tradicionales (desaparición del algodón, fuerte reducción de la carne vacuna, inestabilidad en los precios de productos como el azúcar, y más recientemente la reducción de los ingresos generados por el café), el peso relativamente bajo de los llamados cultivos no tradicionales, y el incremento significativo de las importaciones agrícolas, formadas principalmente por granos básicos, aceites comestibles y alimentos para animales. Están incidiendo en que el sector agropecuario deje de generar un balance neto creciente de divisas, papel que había jugado históricamente.

En el cuadro 8 puede verse una comparación entre 1979 (momento culminante de la fase que se inició en los cincuentas de expansión agroexportadora) y la actualidad. En la mayoría de los países, con la excepción de Belice y Costa Rica, el saldo del comercio exterior agropecuario del año 2001 es inferior al alcanzado en 1979.

Cuadro 8
Balance comercial agropecuario 1979-2001
(millones de dólares corrientes)

Países	1979	1991	2001
Belice	+ 15	+ 42	+60
Costa Rica	+581	+796	+1084
El Salvador	+609	+ 46	- 306
Guatemala	+780	+568	+ 488
Honduras	+387	+454	+ 233
Nicaragua	+531	+ 52	+ 85
Panamá	+ 61	+115	- 96
Región	+2964	+2073	+1548

Fuente: Datos de FAOSTAT, 2003 y cálculos propios.

Esto es producto de dos tendencias: incremento de las importaciones de alimentos, y por otro lado, del hecho de que el empuje agroexportador ha declinado, siendo el último eslabón la caída de los precios internacionales del café. Cabe indicar que el conjunto de los 7 países tuvieron en 1979 un saldo positivo en el comercio exterior agropecuario del orden de cerca de 3.000 millones de dólares, mientras que en el 2001, es prácticamente la mitad con 1.5 mil millones de dólares. Pero esta retracción es aún más compleja: en 1979 Costa Rica sumaba el 19,6% del saldo del comercio exterior, mientras que en 2001 lo hace con casi el 70% del saldo del comercio exterior de los 7 países.

b. Fuertes desplazamientos poblacionales: migraciones a las ciudades, al exterior y a la frontera agrícola de población rural. Se mantienen altas tasas de crecimiento de la población en edad activa rural producto de las altas tasas de crecimiento demográficas de las décadas anteriores.

La población centroamericana, particularmente la rural, muestra procesos importantes de desplazamiento, indicio de que en sus lugares de nacimiento o residencia habitual no encuentran condiciones de inserción adecuadas. En primer lugar, las clásicas migraciones del campo a la ciudad que se dieron de manera sostenida desde los años cincuentas. En segundo lugar, los importantes, y no tan “clásicos”, desplazamientos de tipo rural-rural, que amplía la frontera agrícola en las últimas décadas; sin embargo, no

más allá del 2030-2050 se podrá utilizar ese recurso. Centroamérica, como región, se encuentra a las puertas de uno de los fenómenos estructurales más significativos de su historia como es el fin de la frontera agrícola.

Hay que tener presente que en la actualidad la tasa de crecimiento de la región se acerca a un promedio de 2,5% anual una tasa que casi duplica la media mundial¹³. En consecuencia, se seguirá acumulando una proporción importante de población en edad activa rural que requiere oportunidades de empleo, ya que el crecimiento rural sigue siendo importante (1,8% anual entre 1980 y 2000) mientras que el conjunto de América Latina lo hizo a solo 0,13% con muchos países con tasas negativas de crecimiento de la población rural

A las migraciones internas se han sumado, más recientemente, y continuaran con más fuerza en el futuro, las migraciones internacionales, debido a que las tasas de crecimiento de la población de los países receptores, Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental o Costa Rica, crecen mucho más lentamente que la región en su conjunto, particularmente de Nicaragua, principal fuente de las migraciones internacionales hacia Costa Rica. Mientras que Costa Rica crece a una tasa anual media del orden de 1,7 entre 1995 y 2000, Nicaragua lo hizo a 2,9% anual (*Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, cuadro 9.36, pág. 406).

En consecuencia, en países como Honduras, Guatemala y Nicaragua, que tienen una proporción importante de población rural, y la población económicamente agrícola sigue representando una parte sustantiva de la PEA total, la búsqueda de opciones que generen empleo agrícola siguen siendo de prioridad.¹⁴

c. Pobreza rural persistente e intensa. El abordaje de la pobreza rural en países como los de América Central, inmersos en importantes procesos migratorios, desaparición o retracción de actividades muy importantes en el pasado reciente (como algodón, café o ganadería de exportación), implica observar, junto a variables de empleo de ingresos otras como las dimensiones étnicas, de género y las dinámicas de las distintas regiones al interior de los países. El análisis que sigue se concentra en la vinculación entre pobreza rural e inserciones ocupacionales.

13 La media mundial del período 2000-2005 es de 1,2% según Anexo del Estado de la población mundial 2001, informe nacional de Nicaragua, ed. FNUAP. La tasa media de América Central (de los seis países) ha sido entre 1990 y 2003 de 2,5% anual, según cálculos basados en el cuadro 9.34 del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá del PNUD, San José, 2003.

14 En América Central la PEA agrícola representa aún más de 1/3 de la PEA total (Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, pág. 134). Para el conjunto de América Latina, la proporción agrícola dentro de la PEA es de 19,8%, según FAOSTAT, 2003.

i) Evolución de la población por debajo de la línea pobreza.

En el cuadro 9 se puede observar la trayectoria de los niveles de pobreza entre 1980 y fines del siglo XX.

Por un lado, se constata que la proporción de pobres rurales a lo largo del período se ha mantenido en valores relativamente elevados, con la excepción de Costa Rica. En efecto, en Guatemala, Honduras, y Nicaragua, la proporción de pobres supera las 3/4 partes de la población rural. En El Salvador se ubica en alrededor de 2/3, en Panamá, un poco por debajo de la mitad de la población, y en Costa Rica se acerca a 1/5 de la población. No se observan importantes modificaciones ni hacia arriba ni hacia abajo, a lo largo de las décadas presentadas en el cuadro.

Cuadro 9
América Central: evolución de la proporción de población rural por debajo de la línea de pobreza (1980-2000)

Años	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	28	ND	79	81	ND	45
1990	27	ND	78	88	83	51
1998-2000	22	65	70	86	77	42

Notas: Para los años ochentas se reporta el porcentaje de hogares rurales debajo de la línea de pobreza. En Honduras para los años ochentas son datos para 1986. Nicaragua para los noventas datos de 1993. Guatemala para 1990 son datos de 1989. Panamá para 1990 son datos de 1991. Fuentes: Juan Carlos Freres, ed. *El perfil de la pobreza en América latina*, Cepal, Santiago, y *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, cuadro 18, pag. 229.

Se puede estimar que para comienzos del nuevo siglo las zonas rurales concentran cerca del 70% de los pobres de la región.¹⁵; y la proporción de pobres en las zonas rurales no ha disminuido en los años noventa, a pesar de los procesos de pacificación interna, institucionalización de formas democráticas, importantes flujos de cooperación externa y diversificación de las exportaciones agrícolas.

15 Estimaciones propias sobre II Informe regional, pag. 53.

Con datos disponibles, se puede estimar que la media ponderada de pobres rurales alcanzaba en 1990 al 69,6% de la población rural, muy similar a la estimación para el 2001 de 68%.¹⁶ Tres elementos parecen seguir pesando de manera significativa en la formación de los ingresos rurales y explican la persistencia de la pobreza.

En primer lugar, la producción de subsistencia (principalmente granos básicos que ha disminuido la disponibilidad per cápita y los rendimientos por unidad de superficie no han mejorado)¹⁷; en segundo lugar, los salarios agrícolas como media ponderada alcanzan a 3,5 dólares por día trabajado.¹⁸ Aun en el supuesto de que ese ingreso se obtiene los 365 días del año, arroja una proporción inferior a 1 dólar por día persona, sobre la base de familias rurales medias de 5,5 miembros y una proporción de 1,5 activos por hogar.¹⁹ En tercer lugar, las posibilidades de inserción ocupacional asalariada en los cultivos tradicionales, se redujeron, absorbiendo en la actualidad una proporción menor de fuerza de trabajo que en el pasado.

ii) Composición social de los pobres rurales.

En el conjunto de los países, observando la composición de los pobres que son miembros de la población ocupada, se comprueba que mucho más de la mitad está compuesto por personas que se insertan como trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados. En efecto, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, más de la mitad de los pobres rurales lo hacen en estas posiciones ocupacionales, tanto agrícolas como no agrícolas. La excepción está en Costa Rica, donde los cuenta propia representan el 36% de los pobres, y el resto lo conforman asalariados tanto agrícolas como no agrícolas.²⁰

16 Para comienzos de los noventa estimaciones de Insumos preparatorios del Segundo Informe Regional de Centroamérica y Panamá, y para 2001, tomado del Segundo Informe, pag. 53

17 Mientras que la población rural crece a tasas cercanas al 2,0% anual, la superficie de granos básicos entre fines de los setentas y el 2001, lo hizo a solo 0,13% anual (basado en cuadro 1.2) y los rendimientos de maíz y frijol sólo lo hicieron al 0,7% anual, según cálculos basados en FAOSTAT, 2003, con lo cual el crecimiento de la producción de estos alimentos fue inferior al crecimiento de la población rural

18 Ponderado para los seis países, según el salario mínimo diario agrícola, para fines de los años noventa en Estadísticas sociales de CEPAL-México (pagina web).

19 La estimación, hecha para ilustrar el argumento, se hace sobre la base de hogares de 5.5 miembros donde 1,5 son plenamente activos, que obtienen los 365 días del año 3,5 dólares (media ponderada del salario mínimo agrícola), lo cual arroja 0,95 dólares por día persona.

20 Lamentablemente, los datos disponibles no permiten distinguir entre asalariados del sector privado, agrícolas y no agrícolas.

Cuadro 10
América Central: Composición de los pobres ocupados rurales según categorías ocupacionales. [1998-2000]
(en porcentajes)

Países	% de Asalariados privados	% de Cuenta propias no agrícolas	% de Cuenta Propias agrícolas	Total
Costa Rica	63,9	16,9	19,3	100
El Salvador	38,9	18,9	42,2	100
Guatemala	43,6	16,1	40,3	100
Honduras	29,8	22,3	47,9	100
Nicaragua	35,4	11,8	52,7	100
Panamá	30,9	21,3	47,8	100

Fuente: Cepal, *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. No se toman en cuenta las categorías de empleadores, asalariados del sector público y profesionales. Basado en el cuadro 18, del *Panorama Social*, pag. 229

Estos perfiles ocupacionales de los pobres rurales se complementan con lo que se puede observar en el cuadro 11, donde se verifica el fuerte peso de pobres al interior de los trabajadores agrícolas por cuenta propia. Y nuevamente, con la excepción costarricense.

En efecto, parte de los trabajadores por cuenta propia agrícolas se encuentran en situación de pobreza, mientras que en Costa Rica alcanzan a solo el 21% de este grupo ocupacional.

De los tres cuadros (9, 10 y 11) sin poder introducir elementos importantes, como son los derivados del género del que encabeza los hogares, la localización en zonas rurales centrales o periféricas, o la condición étnica prevalecientes en los hogares, se puede deducir que las inserciones agrícolas por cuenta propia siguen teniendo un rol determinante en la constitución de las bases de la pobreza (medida en ingresos) de los hogares rurales. En el caso de Costa Rica, donde la pequeña y mediana propiedad ha tenido un peso considerable en actividades claves como el café, parece haberse dado la transición observada en los países de más desarrollo, en la medida en que si bien persiste la unidad familiar de producción, esta logra niveles de productividad que permiten una remuneración por persona ocupada familiar que cubre ciertos niveles básicos de bienestar. Por el contrario, en la mayoría de los países el grueso de la pequeña producción por cuenta propia actúa como una agricultura de subsistencia y que “transmi-

te” al mercado de trabajo agrícola un patrón de remuneración por día de trabajo que perpetúa bajos niveles de ingreso, independientemente de que los ocupados (combinando actividades por cuenta propia y eventualmente como asalariados temporales) trabajen todos los días laborables del año.

Cuadro 11
América Central: Estimación de los trabajadores por cuenta propia y familiares rurales agrícolas en situación de pobreza (1998-2000)
[en miles y porcentajes]

Países	TCP Rurales Agrícolas (miles) (1)	TCP Rurales Agrícolas En situación de pobreza (miles) (2)	% de TCP pobres sobre el total de TCP Agrícolas (2/1)
Costa Rica	95,7	20,1	21
El Salvador	257,7	206,1	80
Guatemala	764,4	527,4	69
Honduras	475,4	423,1	89
Nicaragua	320,8	279,1	87
Panamá	139,7	58,7	42
Total	2053,7	1514,5	74

Fuente: Cepal, *Panorama Social 2001-2002* y recálculos propios sobre la base de convertir a valores absolutos la información brindada por el Panorama Social. La PEA rural es tomada de FLACSO *Centroamérica en Cifras 1980-2000*, cuadro 1.2.1.5. pag. 48.

d. Importancia del agro en la generación de divisas: aunque en las últimas décadas se redujo el saldo del comercio exterior agropecuario, sin embargo, el agro y los bienes industriales, basados en recursos naturales, siguen constituyendo una parte sustantiva de las exportaciones de la región, si al unificar las comparaciones se deja de lado el valor de las maquilas.²¹ En el cuadro 12 puede verse que para los cinco países de Centroamérica las exportaciones agropecuarias representan el 48,1% de las exportaciones, y si se suman otros productos primarios y bienes industriales basados en recursos naturales, se alcanza al 73,4%. Yes interesante ob-

21 Costa Rica y El Salvador contabilizan en sus exportaciones el valor correspondiente a las maquilas, mientras que los otros tres no lo hacen.

servar que esta alta proporción incluye a todos los países, con la diferencia de que en países como Costa Rica existe un peso mayor de las exportaciones de frutas y hortalizas (sin incluir el banano), mostrando un mayor grado de diversificación de las exportaciones agropecuarias.

Una forma más fuerte de observar la importancia que siguen teniendo, a pesar de la retracción de las últimas dos décadas, las exportaciones agropecuarias, se comprueba con comparaciones internacionales. En el 2001 las exportaciones agrícolas por habitante para el conjunto de América Latina y el Caribe alcanzó a 99 dólares anuales por habitante. En el conjunto de Asia llegó a solo 17 dólares y en África a 15 dólares, mientras que para los 7 países de América Central se tiene una media de 128 dólares anuales por habitante.²²

Cuadro 12

Composición de las exportaciones centroamericanas: importancia de los productos primarios, y productos industriales basados en recursos naturales, 2001 (millones de dólares, y porcentajes)

Países	Agrícolas	Otros primarios industrializados basados en recursos naturales	Total 1+2	Export (sin maquila)	% de (3) sobre Export. (sin maquilas)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Costa Rica	1553	357	1910	2235	85,4
El Salvador	464	99	563	1213	46,4
Guatemala	1294	700	1994	2864	69,6
Honduras	645	1042	1687	1994	84,6
Nicaragua	374	76	450	687	65,5
Total	4330	2274	6604	8993	73,4
%	48,1	25,3	73,4	100	

Fuentes: Columna 1 tomado de FAOSTAT, 2003. Columna 2, diferencia entre columna 1 y columna 3. Columna 3 tomada de Cepal, 2002 Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe, anexos estadísticos (cuadros II. 12.A, 16^a, 24.A) y cuadro III.1 pag. 96 del texto principal. Columna 4 basado en el cuadro II.3^a del Panorama de la Inserción internacional, pag. 61 restando el valor de maquilas tomado de la misma fuente, cuadro III.5 pag. 107 y convertidos a dólares corrientes.

22 Estimaciones basadas en FAOSTAT, 2003.

e. Alta correlación entre las variables claves de los procesos de modernización rural: en muchas de las secciones anteriores se hizo énfasis en las características y trayectorias comunes que la agricultura presenta en los distintos países de la región. En esta sección se mostraran las jerarquías que se establecen entre las zonas rurales de los seis países, buscando construir un continuum que sitúe los casos en grados de modernización relativa de sus estructuras rurales. En el cuadro 13 se presentan cinco variables relevantes para ordenar jerárquicamente los países de la región. En primer lugar, se observa la proporción que representan los asalariados dentro de la PEA rural con el sentido de sugerir que la proporción de asalariados en un indicar *proxy* de la presencia de formas empresariales (no importa necesariamente el tamaño de las empresas) en comparación con la presencia de estrictas formas de tipo familiar (indicadas en la estructura ocupacional por la presencia de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados).²³ La información disponible capta principalmente las categorías ocupacionales principales de las personas, lo cual permite sugerir que los asalariados son en este caso asalariados permanentes, no necesariamente en un mismo establecimiento, pero que sí a lo largo del año se insertan en esta categoría ocupacional; un razonamiento se puede hacer para los trabajadores por cuenta propia.

En segundo lugar, se presenta una jerarquía construida sobre una estimación del ingreso por miembro de la PEA rural, que hace referencia a niveles de productividad por persona empleada en el sector rural tanto agrícola como no agrícola.²⁴ En tercer lugar, se presenta la proporción de personal ocupado en actividades rurales no agrícolas, un indicador de la diversificación de oportunidades laborales de los habitantes rurales. Es conveniente indicar que este indicador puede ocultar el hecho, bastante frecuente, de que las actividades no agrícolas significan la migración diaria o semanal de personas que tienen residencia habitual en zonas rurales, pero se trasladan a trabajos en zonas urbanas²⁵.

En cuarto lugar, se jerarquiza el producto bruto agropecuario por hectárea en fincas, que muestra el grado de intensidad de utilización del suelo en fincas²⁶. En quinto lugar se mide el producto agropecuario por persona ocupada en la agricultura²⁷.

23 Esta variable oscila entre 34% de la PEARural en Honduras, y 69% en Costa Rica.

24 Esta variable oscila entre 895 dólares de ingreso anual por miembro de la PEARural en Nicaragua y 3924 dólares anuales en Costa Rica.

25 Esta variable oscila entre 68% en Panamá y 25% en Honduras.

26 Este oscila entre 650 dólares anuales por hectárea en El Salvador y 107 dólares en Nicaragua.

27 Oscila entre 5140 dólares en Costa Rica y 979 dólares en Honduras.

La observación de conjunto de los indicadores presentados muestra bastante similitud en las distintas jerarquías, indicio de que se estaría ante una escala relativamente coherente en este continuum de “modernización” de las zonas rurales centroamericanas (medible en el incremento del ingreso por persona ocupada, la ampliación de las inserciones ocupacionales no agrícolas, el incremento del valor agregado por unidad de superficie y una mayor proporción de ocupados en formas empresariales).

Costa Rica aparece en 3 de los 5 indicadores en primer lugar y otro en segundo lugar. De esta forma, aparece en el conjunto con el mejor puntaje. Panamá se ubica en el segundo lugar, producto de aparecer en dos indicadores con esa posición, un indicador lo muestra en el primer lugar, en relación con el peso del empleo rural no agrícola. En tercer lugar, se ubica El Salvador, con posiciones en esa tercera categoría, aunque ocupa la primer posición en intensidad por unidad de superficie para lo cual se conjugan cierta tradición de agricultura intensiva en el sector empresarial (café) con el factor de alta presión demográfica que ha forzado la intensidad de la producción campesina, algo similar se observa en el Altiplano guatemalteco. En cuarto lugar, aparece Guatemala, que rompe esta jerarquía en la variable productividad por hectárea, indicio de la relativamente alta intensidad comparada que ofrecen la combinación de la agricultura intensiva del Altiplano en manos de campesinos, y la también relativamente intensiva productividad de la producción empresarial agrícola de la Boca Costa y la Costa Sur. En quinto lugar, se ubica Nicaragua que oscila en todas las variables entre cuarta y sexta. Y por último Honduras, que en todas las variables se ubica en quinto o sexto lugar (en tres variables).

Las consecuencias de estas jerarquías apuntan a que, independientemente de matrices históricas y de inserción internacional similares, existen diferenciaciones en las trayectorias de las últimas décadas, las cuales pueden ser de utilidad para el diseño de políticas públicas. En variables claves no es necesario ir a los “tigres asiáticos” para encontrar lecciones útiles para el desarrollo de las zonas rurales, hay procesos muy interesantes en los seis países del área, que pueden ser replicados en los otros.

Es importante observar la relación inversa que se observa entre esta jerarquía de ‘modernización’ con lo observado con respecto a los niveles de pobreza rural. En efecto, comparando los cuadros 9 y 13 se constata una distribución de los países muy similar, en el sentido de que Costa Rica aparece como el país mejor ubicado en el cuadro 13, y con niveles relativos de pobreza rural más bajos en el cuadro 9. A su vez, Panamá, aparece en segundo lugar en modernización y en segundo lugar en menor proporción relativa de pobres. Lo mismo ocurre con el resto de los países. (véase cuadros 9 y 13).

Cuadro 13
Jerarquía de los países en variables claves rurales (circa 2000)

Países	% Asalar en la PEA rural.	Ingr. por PEA rural	% Empleo rural no agric	Productivi- dad agrícola por ha	Produc agrícola por Persona Ocupada	Agregado
Costa Rica	1	1	2	3	1	1
El Salvador	2	3	3	1	5	3
Guatemala	5	4	4	2	3	4
Honduras	6	5	6	5	6	6
Nicaragua	4	6	5	6	4	5
Panamá	3	2	1	4	2	2

Fuentes: Variables 1,2, estimado a partir de PSAL, 2001-2002; variable 3, tomada de Insumos para el Segundo Informe Regional; variable 4 estimada sobre datos del BID y FAO; variable 5, tomada del Informe de Desarrollo Mundial 2003 del Banco Mundial. El agregado resulta de sumar las variables y jerarquizados los resultados.

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE DESARROLLO RURAL

En esta parte se hacen consideraciones alrededor de tres temas que giran alrededor de la construcción de una agenda de desarrollo rural que puedan ser considerados de manera paralela a las discusiones sobre temas como el grado de liberalización externa más adecuado para estas agriculturas, como son CAFTA o ALCA.

Una visión distinta de la tierra para fines agropecuarios

De manera tradicional, la lectura de las sociedades centroamericanas colocó el tema de las estructuras agrarias como el tema central, dado el peso que el sector tenía en términos económicos, políticos y poblacionales. El tema de la distribución de la tierra y del uso del suelo han estado tradicionalmente asociados a factores claves del poder político y económico. Las posibles modificaciones en el uso del suelo y la alteración de la distribución de la tierra concentraron grandes energías políticas, tanto aquellos que buscaban transformar la estructura existente como aquellos que pugnaban por sostener básicamente el *status quo*.

Las reformas agrarias que se llevaron adelante en Guatemala en los cincuenta (aunque de efímera vida), Honduras en los setentas, y Nicaragua y El Salvador en los ochentas, hicieron énfasis en buena medida en cambiar la situación del sector agroexportador, pugnando por transformar las grandes haciendas o plantaciones existentes, en unidades colectivas o estatales de producción. Las haciendas afectadas se dedicaban principalmente a productos como el café, banano, palma africana, caña de azúcar, algodón, o ganadería para la exportación. Es evidente que la disputa por las divisas generadas por estas actividades agroexportadoras, y el control y/o la movilización política de los trabajadores vinculados a esas unidades de producción, estaban en el centro de estas experiencias de reforma agraria.

La centralidad de estos espacios rurales se hizo más evidente en los contextos de movilización social en las zonas agroexportadoras, seguida generalmente de guerras internas que se dieron a partir de los años setentas. Fuerzas revolucionarias y contrarrevolucionarias buscaron siempre apoyos sociales y espacios militares en las zonas rurales, con el objetivo principal explícito de alterar el orden agrario existente. Piénsese en fuerzas como URNG, FMLN, FSLN, los contras nicaragüenses, las patrullas de autodefensa (PAC) en Guatemala, los miembros de organizaciones como ORDEN en El Salvador, o los desmovilizados de los ejércitos regulares de Nicaragua, El Salvador o Guatemala.

La generalización de un sistema político, sustentado en formas electorales de selección de los principales poderes del Estado, hace que el peso político urbano se incremente en la mayor parte de los países, y particularmente los ejes de las campañas en los medios de comunicación masivos (periódicos, televisión) tienen naturalmente una mayor audiencia, así como las encuestas de opinión, en los espacios urbanos, particularmente en las áreas metropolitanas de la región.

En consecuencia, las formas tradicionales de poder político, sustentados en la hacienda o en las fuerzas de seguridad, se trastocan hacia otras formas de legitimación, donde las ciudades juegan un rol más central. Sin embargo, al tiempo que esta es la tendencia que se observa en la mayor parte de las elecciones de la posguerra centroamericana, no puede dejarse de ver que aún siguen teniendo una gran significación los “patrulleros” guatemaltecos sumamente disputados en las elecciones de Guatemala, o los contras nicaragüenses presentes en la mayor parte de los partidos políticos, incluyendo a los sandinistas, con cuotas variadas de poder en los gobiernos posteriores a 1990.²⁸

28 Timothy C. Brown, 2001, *The Real Contra War. Highlander peasant Resistance in Nicaragua*. University of Oklahoma.

En el horizonte del siglo XXI, el sector agropecuario ha perdido significación, en la mayor parte de los países, particularmente en la generación neta de divisas. Los rubros que más empuje han mostrado (frutas, hortalizas, productos avícolas, apícolas) son actividades que, a diferencia de los rubros principales en el pasado, no requieren grandes espacios de tierra; son actividades fuertemente intensivas, que requieren de capital, tecnologías, capacidades de comercialización, pero ocupan un área relativamente reducida.²⁹

La ganadería tradicional ha perdido la importancia que tuvo en el pasado, pero sigue ocupando cerca del 70% de la tierra para fines agropecuarios. La combinación de una reducción de su carácter extensivo, apoyando el dinamismo actual de la actividad lechera y la producción de derivados lácteos, puede ser compatible con la redistribución de parte de esas áreas dedicadas a pastos, hacia sectores pobres del campo, y también para fomentar la reforestación .

Al tema de reordenar tierras actualmente destinadas a la ganadería extensiva se une el tema de la actividad cafetalera que atraviesa fuertes caídas en los precios internacionales, generando probablemente un cambio estructural, en el sentido de que los precios internacionales tiendan a mantenerse bajos para los cafés tradicionales, dada la emergencia de nuevos países productores, particularmente en Asia. De esta manera, segmentos de grandes haciendas cafetaleras tradicionales, en países como Guatemala o Nicaragua, encuentran en la actualidad fuertes dificultades financieras, con deudas bancarias impagables y ejecuciones masivas de esas deudas. Piénsese, por ejemplo, que en Guatemala las fincas cafetaleras ocupan cerca de 1/3 de toda la tierra en fincas del país.

La diferencia con el pasado reciente sería que la redistribución de tierras actualmente en actividades ganaderas extensivas o en el sector cafetalero castigado por los precios internacionales, no debería ser visualizada como una operación institucional que busque fundamentalmente réditos políticos, de cambio en las estructuras de poder. Debería visualizarse como una forma de reordenamiento del uso del suelo, pero que requiere de un Estado capaz de asumir la problemática que está en juego.

Trastocar el uso del suelo debería apuntar a los siguientes objetivos. En primer lugar, frenar el avance de la frontera agrícola en las tierras bajas de la región. Esto supone trabajar en varias direcciones.

Primero, introducir cambios en las actividades que se desarrollan actualmente en la frontera agrícola, buscando que la pequeña producción aumente su productividad sobre la base de técnicas de conservación de suelos y agua, reforestación (aunque sea en pequeña escala), con transferencias

29 Una excepción importante es el auge de la producción lechera particularmente en Costa Rica y Nicaragua.

directas que alienten la introducción de estas técnicas de conservación de suelos, agua, reforestación, economía de patio, cercas, y la diversificación agrícola, destinada a las ciudades pequeñas o medianas, que muestran tasas de crecimiento importantes, y que requieren de abastecimientos de granos, frutas y hortalizas, que muchas veces provienen de zonas alejadas o del exterior. Estos programas de desarrollo agropecuario deberían ir acompañados de actividades que promuevan el mejoramiento de las viviendas de los pequeños agricultores y una promoción más adecuada de los planes de planificación familiar, porque en estas zonas de frontera agrícola, en países como Guatemala, Honduras o Nicaragua, el crecimiento demográfico sigue una trayectoria bastante similar al de las últimas décadas. El abanico de actividades por promover buscarían incrementar ingresos por la diversificación de productos agrícolas, sobre la base de un cambio en el manejo de los recursos naturales y profundizar la estabilización de estos grupos de población, y minimizar las migraciones hacia nuevas fronteras agrícolas, lo cual ha sido la tendencia de las últimas cinco décadas.

Segundo, en las zonas de agroexportación y de ganadería más tradicionales, sería muy conveniente dotar de mayor acceso a la tierra a familias que se articulan entre la agricultura de subsistencia y el trabajo asalariado temporal. Las tierras con que se les podría dotar pueden provenir de tierras subutilizadas actualmente en pastos de baja productividad. Superar los niveles de pobreza implica obtener ingresos complementarios, comenzando por mejorar su producción de autoconsumo, producir algunos rubros de hortícola y animales menores, para su propio autoconsumo y eventualmente la venta para mercados cercanos.

Tercero, cambio en el estilo de hacer ganadería vacuna. Se puede visualizar que la tierra que actualmente se utiliza en pastos en América Central podría transformarse en tres direcciones. Una parte destinada a una ganadería más intensiva (mayor carga animal por unidad de superficie) pero realizada con métodos relativamente orgánicos de producción, mediante una mayor introducción de pastos mejorados, agroforestería, subdivisión de potreros, etc. Introducir esta modalidad de ganadería más intensiva supone la existencia de incentivos, que podrían ser similares a los que emplean para el café (producción orgánica, amigable con la naturaleza, etc.) y se podría “certificar” una ganadería que produce carne y leche bajo formas orgánicas y amigables que incluso podrían ser vendidas al mercado internacional. Una segunda parte del suelo podría ser destinada a estratos pobres del campo para que mejoren sus niveles de autoconsumo y eventualmente para la venta local. Se está pensando básicamente en las poblaciones que se articulan tradicionalmente a las actividades agroexportadoras. Una tercera parte de las tierras podría ser destinada a la reforestación y recibir incentivos por transformarse hacia actividades amigables con el medio ambiente, la conservación de fuentes de agua, etc.

Pequeños productores viables

Es necesario visibilizar más claramente la significación de los pequeños y medianos productores viables centroamericanos. El peso de estos estratos es importante, en primer lugar, en el café, particularmente en los tipos especiales, incluyendo el café orgánico. En segundo lugar, este estrato tiene en algunos rubros como hortalizas un peso considerable, particularmente en Guatemala, y gana espacio en otros países, en la medida en que se requiere ampliar el consumo interno de estratos medios y altos en productos hortícolas.

En tercer lugar, segmentos de pequeños y medianos productores producen bienes como frijoles rojos, y avanzan en actividades lecheras y la elaboración de quesos y otros productos derivados de la leche, que se destinan a mercados del área y pueden ser colocados en los mercados étnicos de los residentes en países del Norte. Obviamente, existen riesgos en estos rubros en la medida en que los tratados de libre comercio puedan erosionar sus posibilidades comerciales. Sin embargo, en la medida en que ganen calidad, y mejoren sus condiciones organizativas, formando cooperativas de transformación industrial y comercialización, podrán mantener ciertas condiciones competitivas en relación con productos importados de lugares lejanos.

En síntesis, cuando la mitad de la población de la región vive en zonas urbanas, constituyendo un mercado distinto al que se visualizaba exclusivamente en el sector exportador para países del Norte o las actividades de subsistencia para la propia población rural, y los productos agrícolas generados puedan también conectarse con actividades como el turismo, estos cambios permiten dar una nueva visibilidad a estos estratos de pequeños y medianos.

La intensificación hacia rubros como hortalizas, frutas, quesos, animales menores, tiene tres mercados diferentes que se pueden asociar a distintos tipos de productores. Por un lado, los productos destinados al mercado internacional, que incluye los productos destinados a los mercados étnicos ubicados en los países del Norte. Se trata de calidades, volúmenes y homogeneidades en la producción que requiere de una organización de la producción, tecnologías, épocas de siembra, infraestructura, que probablemente se puede visualizar de manera realista en las zonas que ya están insertas en esas actividades, y sobre los productores ya ubicados en estos rubros.

Un segundo segmento de destino de estos productos de intensificación pasa por las zonas metropolitanas de la propia región de América Central que ya tiene un mercado que supera los 10 millones de habitantes entre todas las ciudades capitales. Hacia estos rubros también se requiere de productores pequeños y medianos con capacidades complejas de adaptarse a requerimientos de mercados exigentes. Se puede suponer que los produc-

tores de estos rubros pueden estar en las zonas tradicionales de producción de estos rubros, pero pueden incorporarse segmentos ubicados en situaciones semiperiféricas.

Un tercer segmento, directamente más conectado con los sectores beneficiarios de acceso a tierras como consecuencia de la transformación de la ganadería extensiva, es el que fortalezca su proceso de intensificación, conectándose con ciudades intermedias de franco crecimiento, producto de la extensión de las redes de caminos, algunas de las modalidades del turismo, los servicios de electricidad, telefonía, etc., y de familias rurales que reciben remesas y se ubican en muchas de estas ciudades. Existen potencialidades para diversificar y ampliar la provisión de productos agrícolas (frescos o semiprocesados) en un amplio abanico de cabeceras departamentales y municipales de la región.

La agricultura de exportación en América Central

Aparece “cercada” por tres tipos de países con los cuales le resulta difícil competir. Primero, con países asiáticos que producen productos similares de baja calidad pero a precios más bajos, como el caso del café. Segundo, en relación con países productores en gran escala de productos similares (café, azúcar, algodón) como Brasil, con capacidad de articular planes de incentivo y de protección muy difíciles de implementar desde países de pequeña escala. Y tercero es muy dependiente de las políticas proteccionistas y de subsidio de los países desarrollados (carnes, lácteos, granos) que hacen vulnerable a amplios segmentos de productores. En este marco se requieren de múltiples estrategias, que apuntan a lograr mayor calidad en productos tradicionales y un mayor valor agregado en estos, posicionándose en mercados que buscan productos especiales en los países del Norte y en segmentos vinculados al turismo internacional. Por otro lado, junto a mejorar calidad y valor agregado pensando en mercados internacionales exigentes, no puede dejarse de ver la necesidad de protección de algunos productos de amplio consumo como granos básicos, que deberían contemplar medidas de protección, como de campañas para mantener o ampliar su consumo dentro de la región (como por ejemplo del maíz blanco y sus derivados dirigidos al mercado regional o los mercados étnicos).

Articulación de actividades agrícolas y no agrícolas

El cuadro 6. muestra el peso creciente de las actividades no agrícolas al interior de la estructura ocupacional rural, y a su vez se visualiza en el cuadro 13 que la modernización de las zonas rurales pasaría, como la experiencia de otros países lo indica, por un peso creciente de las actividades ru-

rales no agrícolas. Sin embargo, las visiones promovidas por muchas agencias de desarrollo son en este punto de tipo dualista. Ante el atraso de la agricultura tradicional, se visualiza el desarrollo de actividades no agrícolas (maquilas, turismo, agroindustria) sin visualizar que el avance más genuino de actividades no agrícolas debe ser paralelo a la transformación de la agricultura tradicional. Tener en cuenta, por ejemplo, procesos de maquila, turismo y de procesamiento agroindustrial que generen demandas hacia el conjunto de las economías locales, promoviendo el desarrollo territorial y no actividades que son muchas veces de tipo enclave. Obviamente, esto requiere mano de obra de mayores niveles de calificación y una educación mínima que abarque la escuela secundaria o técnico, que está muy lejos de alcanzarse en las zonas rurales de América Central. En síntesis, esta mayor articulación presupone medidas más evolutivas que conecten segmentos atrasados con sectores más modernos, y de una diseminación de la educación básica, de la capacitación técnica y de formas de capitalización que incluyan a estratos amplios de las zonas rurales del istmo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, R. y Bastos, Santiago *et.al.*, (2003) Las Relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000. Ed. CIRMA, Antigua, Guatemala.
- AVANCSO, (2001) Regiones y Zonas Agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos, Cuadernos de Investigación 15, Guatemala, Estudio conducido por César Eduardo Ordóñez Morales. Guatemala.
- Banco Central de Nicaragua 2003, Estadísticas de Cuentas Nacionales, pagina electrónica.
- Baumeister, E. (1993) Guatemala: Los trabajadores temporales de la agricultura, en Gomez, S. y Klein, E. [editores], Los Pobres del Campo: El Trabajador Eventual, Ed. FLACSO/PREALC, Santiago de Chile.
- , (1999) Iniciativas Campesinas para sostener los procesos de reforma agraria en América Central. *Paper* de UNRISD, Ginebra, junio de 1999.
- , (2003). Guatemala: Acceso a la Tierra, ocupaciones e ingresos de los hogares rurales, Cuadernos de Desarrollo Humano, PNUD-Informe de desarrollo Humano, Guatemala.
- Boserup, E. (1984) Población y Cambio Tecnológico, Ed. Crítica, Barcelona.
- CAC, Consideraciones sobre la relación del sector agropecuario y la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (borrador), febrero 2003.
- CEPAL-México, 2003, Indicadores sociales.
- , 2002, 2003. Base de datos del Sector Agropecuario.
- , 2002 Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, Santiago.

- ENCOVI (2000), Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2001.
- INE, 2002 Encuesta Nacional de Ingresos Guatemala,
- FAO, 1952 Estudio sobre Nicaragua, Roma.
- FAOSTAT, 2003. BASE ELECTRÓNICA.
- Forisabel Rodríguez, *et. al.* (2002) Evolución de la Estructura Social y Conducta Electoral en Costa Rica 1973-2000, San José.
- Groot, J.P., Spoor, M. [editores] (1995) Ajuste Estructural y Economía Campesina: Nicaragua, El Salvador, Centromérica. Ed. Escuela de Economía Agrícola, UNAN, Managua. Editorial de Ciencias Sociales.
- Kerrigan, G. (2001) Gasto Público para el desarrollo agrícola y rural. Paper de FAO, en página electrónica Fao-Santiago.
- Masís Morales, G. y Sancho Mora, F. (editores) 1994. La Agricultura de Exportación en Centroamérica: Opciones de desarrollo en la décadas de los 90, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- MECOVI (2001): Nicaragua. Encuesta de Medicion de Nivel de Vida, Managua.
- PNUD, (2002) Guatemala:Informe de Desarrollo Humano.
- , (2003) Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San Jose.
- , Insumos para la preparación del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2002-2003, documento de trabajo.
- Sauma P, (2002) Insumos de trabajo preparatorios del Segundo Informe Regional de Desarrollo Humano, 2002-2003.
- Tangermann, K. Ríos, I. 1994 (coordinadores) Alternativas Campesinas: Modernización en el Agro y Movimiento Campesino en Centroamérica, Latino Editores, Managua.
- Trejos, J. D. (2002) Mercado de Trabajo y Estructura Productiva Regional: una descripción a partir de los Censos de Población. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Velázquez, E. (1994) Agricultura guatemalteca de exportación: década de los ochenta, EN: Masís Morales, *et al.*
- Von Braun, J.*et. al.* 1987 Non traditional export crops in traditional smallholder agriculture: effects on production, consumption and nutrition in Guatemala, IFPRI, Washington, D.C.

CAPÍTULO IV

RIESGO, AMBIENTE, DESASTRE Y DESARROLLO:

HACIA UN ENTENDIMIENTO DE SUS RELACIONES Y SIGNIFICADOS Y LA INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ALLAN LAVELL¹

Introducción

Entre 1997 y 2001, cinco grandes desastres, asociados con distintos tipos de fenómenos físicos, asolaron diversos países de América Latina y el Caribe. Entre ellos, “El Niño” de 1997-98, que afectó de forma dramática a los países andinos y de Centroamérica, los huracanes *Mitch* y *Georges*, que en 1998 generaron amplias secuelas de daños y pérdidas en Centroamérica y el Caribe, así como las inundaciones, deslaves y deslizamientos que afectaron la zona de Vargas en el litoral venezolano en 1999 y los dos terremotos de El Salvador en 2001. Todos ellos se cuentan entre los más dramáticos eventos que la región ha sufrido en muchos años y todos los cuales, a la vez, ocurrieron después de un período relativamente prolongado de “calma” en la región, frente a los embates de una naturaleza crecientemente “desnaturalizada”.

Si bien tal región no está desacostumbrada al periódico impacto de magnos fenómenos físicos, mucho más frecuentes son los eventos de menor magnitud que, a falta de una mejor terminología, son denominados como “desastres pequeños o medianos”. Estos son detonados en general por fenómenos como los deslizamientos, inundaciones, derrumbes, colapsos de tierra, sequías localizadas, etc., y afectan de forma recurrente a un incontable número de localidades en los distintos países. Sus consecuencias

¹ Secretaría General, FLACSO y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LARED.

son rara vez calculadas de la misma forma que los grandes eventos que captan la atención y demandan la ayuda nacional e internacional. Sin embargo, existe creciente evidencia para sugerir que los daños y pérdidas derivadas de ellos pueden no solo ser similares, sino incluso exceder a las asociadas con los grandes desastres esporádicos dispersos en el tiempo. Además, las evidencias sugieren que los pequeños eventos de hoy son la antesala de los grandes desastres de mañana, debido a la creciente vulnerabilidad y exposición de la población, infraestructura y medios de producción con el paso del tiempo (Lavell, 1993, 1993a, 1996, 2000).

Solamente tomando en consideración los grandes desastres que entran a las bases de datos reconocidas mundialmente, como lo es la del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres CRED-EM-DAT de la Universidad de Louvaine, los daños y pérdidas asociados con desastres en el mundo han aumentado en términos monetarios constantes en más de 600% entre la década de los sesentas y la actualidad. Para los eventos hidrometeorológicos en particular, entre 1996 y la presente fecha ha habido un 500% de crecimiento. Confrontado con los pronósticos sobre cambio climático global durante los próximos 50 años y el creciente número de amenazas relacionadas que afectarán zonas y poblaciones sin capacidad de absorber los choques y adaptarse al cambio, el escenario de los desastres de cara al futuro comienza a preocupar a múltiples sectores de la sociedad, aunque aún no lo suficiente a muchos gobiernos, los cuales mantienen un grado relativo de ausencia y hasta despreocupación, en cuanto al significado de estos cambios. Los tiempos y ritmos de los gobiernos con proyección en el corto plazo parecieran no acoplarse a los ritmos ambientales y de la sociedad en su conjunto, que requieren de visiones y escenarios de más largos plazos.

Desde varios años atrás ha crecido la convicción de que los desastres erosionan continuamente los logros del desarrollo, afectando el bienestar social y humano, en particular en los países pobres, y entre estos, los de economías más pequeñas (Cuny, 1983; Caballero y Zapata, 1999). Tal convicción comprende una de las razones para las cuales se estableció el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales—DIRDN— entre 1990 y 1999, cuyos objetivos se centraban en aspectos de prevención y mitigación de desastres, superando el sesgo histórico que favorecía casi exclusivamente la atención y la preparación para desastres y el análisis de amenazas.

A la vez que el interés en el impacto de los desastres en el desarrollo ha aumentado, también la atención al argumento complementario, el cual sugiere que son las mismas modalidades excluyentes de desarrollo, con sus secuelas —en términos de desarrollo humano y social— y la ausencia de oportunidades para la autoprotección, los que sirven para ayudar a explicar por qué los desastres ocurren, por qué aumentan, y a quiénes afec-

tan más (véanse Blaikie *et al.*, 1996; Hewitt, 1996; Lavell, 1999, 2000). Antes que entender los desastres como acontecimientos excepcionales, anormales o independientes de la vida normal, establecer una relación entre ellos y las modalidades de “desarrollo” pasadas y vigentes, significa reconocer que representan la continuidad de la vida cotidiana, ese “desastre permanente” que viven cientos sino miles de millones de personas en el mundo hoy en día (Hewitt, 1983). Adicionalmente, mientras este argumento tomaba forma a lo largo de la década de los noventa, también comenzaban las investigaciones, la discusión y la polémica en lo que se refiere a la relación del problema de desastre con la de la degradación ambiental y la falta de mecanismos adecuados para su gestión. Esta polémica sirvió para abrir la puerta a argumentos que señalan que el problema de los desastres es, al final, un componente importante y una manifestación álgida del problema ambiental (Lavell, 1996, Cardona, 1993, 1996, 2000).

Con la ocurrencia de los grandes eventos de 1997 al 2001 en Centroamérica, la relación entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo, encontró una tierra fértil en qué crecer, más allá de la teoría discursiva a la que hasta entonces esencialmente se limitaba. Esto facilitó en alguna medida el tránsito desde conceptos y nociones nuevos, hacia cambios en la actitud y la práctica. Estos grandes eventos, más que cualquier otro en la historia de la región, revelaron de forma abrupta y obvia la importancia que tuvieron la pobreza y la exclusión social, la degradación ambiental y la destrucción de las cuencas, así como la vulnerabilidad social en sus distintas dimensiones, en términos de las pérdidas sufridas y en cuanto a la distribución social y territorial del daño.

De 1998 en adelante, la región centroamericana ha sido testigo de más innovación y cambio en nociones y conceptos, así como modificaciones en los marcos institucionales frente al problema del riesgo y el desastre, que nunca antes en toda su historia. Esto ha sido acompañado por la introducción y experimentación con nuevos tipos de proyectos que buscan ligar más de cerca el problema del riesgo con la problemática ambiental y la problemática del desarrollo sostenible, dentro de marcos más *holísticos* de intervención. No por eso puede afirmarse que tales enfoques son dominantes o suficientes, pero sí existe una tendencia al cambio y el aumento en el número de actores sociales que intentan enfrentar la problemática desde una perspectiva más integral (véase Lavell, 2002).

El objetivo de este escrito es el de considerar estos cambios, conceptual y empíricamente, examinar casos relativos a la modificación de procesos y de intervención integrada, e identificar los factores que aún deben ser vencidos para hacer el tránsito completo o más comprometido entre los enfoques parciales y sectoriales y otros fundamentados en el reconocimiento de las interrelaciones que existen, todo con referencia particular al contexto centroamericano.

Comenzaremos la parte sustantiva de nuestro escrito desdibujando un marco conceptual de análisis que permita establecer las relaciones entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo social o humano sostenible. Las categorías de problemas y relaciones que se establecen en este apartado servirán para ordenar nuestro posterior análisis de experiencias, entornos y contextos en la región centroamericana y promover un debate sobre los marcos estratégicos, políticos, institucionales y de acción que sentimos deben perfilarse en la región, en aras de avanzar en la reducción del problema complejo que se enfrenta. O sea, el marco conceptual no es una abstracción académica, sino más bien un intento de seguir la premisa de Albert Einstein de que “nada resulta más práctico que una buena teoría”.

Un marco conceptual

La noción de desastre y de los impactos sociales, económicos, culturales, políticos y psíquicos, asociados con la ocurrencia de eventos físicos naturales, socio-naturales o antropogénicos, hace referencia a una situación donde el nivel y las características de los daños y pérdidas llegan a tal punto que interrumpen el funcionamiento normal y sostenido de la sociedad afectada y exceden su capacidad de respuesta y recuperación autónoma, requiriendo así de apoyo y ayuda externa.

Esta definición básica significa que puede haber muy distintos niveles y grados de desastre que van desde ocurrencias muy grandes como los megadesastres, que puedan afectar hasta a varios países al mismo tiempo, hasta eventos pequeños que afectan a una comunidad urbana o rural, como los son muchos ejemplos asociados con deslizamientos, sequías e inundaciones que tengan una afectación abrupta o pausada, aunque relativamente localizada en el territorio.

Desastre representa una condición real, palpable, medible y sufrida. Pero su existencia siempre es precedida por la existencia de determinadas condiciones de riesgo en la sociedad. El riesgo de desastre se entiende como la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas y explicadas por la coexistencia e interacción entre factores de amenaza físicas y factores de vulnerabilidad humana. Un desastre representa condiciones de riesgo actualizados o no manejados, y el riesgo de desastre es una condición latente que presagia futuras condiciones de daño y pérdida que exceden los límites socialmente aceptables. O sea, no todo daño o pérdida futura se puede considerar dentro de la noción de desastre, sino aquellas que exceden los niveles inherentes en la vida humana en este planeta y que, de acuerdo con parámetros socialmente delimitados, se consideren aceptables o manejables.

Las amenazas son eventos físicos latentes y pueden clasificarse genéricamente de acuerdo con su origen, como “naturales”, “socio-naturales”,

o “antropogénicos” (véase Lavell, 1996). Las naturales derivan de la misma dinámica de la naturaleza y comprenden fenómenos como sismos, huracanes, tsunamis y erupciones volcánicas. Las antropogénicas derivan por completo de acciones humanas e incluyen explosiones, incendios, derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos y otros. Finalmente, las amenazas socio-naturales derivan de la intersección de prácticas humanas con el ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas como de degradación ambiental, de inadaptabilidad al entorno o de insuficiencias en la dotación de infraestructuras urbanas y rurales. Así, un número importante y creciente de eventos físicos dañinos tales como inundaciones, deslizamientos, sequía, erosión de suelos y subsidencias, son generados o acentuados por distintas prácticas humanas, como por ejemplo la deforestación, el corte de manglares, la desestabilización de laderas, el monocultivo en ambientes frágiles, y la construcción de ciudades sin adecuados sistemas de drenaje pluvial y con minado o desestabilización de pendientes.

Los tres tipos genéricos de amenaza tienen distintas connotaciones con referencia a lo que se ha dado en llamar, la “construcción social del riesgo” y, en este caso particular, con la construcción social de la amenaza. En el caso de las amenazas naturales, la transformación de la naturaleza en formas de amenaza, sucede por las muchas veces inadecuada ubicación de asentamientos y población en condiciones de baja “resistencia” y altos grados de vulnerabilidad. De esta manera, el ambiente como recurso o bien público se transforma en amenaza o mal público, por las propias modalidades de ocupación del suelo y las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica.

En el caso de las amenazas antropogénicas, éstas son puramente una construcción humana y el papel que el ambiente natural juega en la construcción del riesgo asociada con ellas viene por sus características particulares y la forma en que potencian la amenaza como tal. Así, por ejemplo, frente a un determinado nivel de contaminantes que se arrojan al agua, el nivel de riesgo dependerá en parte en las características de esa misma agua, donde lagos y otros depósitos de agua relativamente estáticos tenderán a acumular mayores niveles de contaminación que el de las aguas que fluyen a altas velocidades, dispersando los contaminantes hacia mares y océanos. De igual forma, la contaminación del aire es dependiente de los niveles de vientos y movimiento de la atmósfera. Incendios forestales originados por acción humana serán más peligrosos en condiciones de sequía y vientos.

Las amenazas socio-naturales son un híbrido de relaciones y procesos naturales y antropogénicos y no pueden existir sin el concurso de ambos tipos de factores. Son parte de contextos que tipifican la problemática ambiental en general y en la mayoría de los casos son generadas por la dinámica de la degradación ambiental. A diferencia de las amenazas naturales,

son producto de procesos directos de construcción social, pero de manera similar a estas, también representan la transformación de los recursos en amenazas y de bienes en males públicos. La manifestación más acuciante de este tipo de amenaza está representada por los peligros pronosticados con referencia a los procesos de Cambio Climático Global, relacionados con la emisión de los gases de invernadero. Aquí, la escala de preocupación en cuanto a causalidad cambia de lo local, zonal o regional, hacia el nivel global, mundial o internacional, pero, en esencia, se trata de aspectos muy similares, dados sus orígenes particulares y genéricos. Además, a pesar de su causalidad en procesos globales, la manifestación concreta de las nuevas amenazas que surjan siempre será en los niveles locales o regionales.

En cuanto a las vulnerabilidades, que constituyen el segundo factor en la ecuación del riesgo, estas representan características internas de los elementos expuestos a las amenazas-población, asentamientos, producción, infraestructura, etc., que los hacen propensos de sufrir daño al ser impactados por distintos eventos físicos. Las vulnerabilidades significan una falta de resistencia y, además, condiciones que dificultan la recuperación y reconstrucción autónoma de los elementos afectados. Aquí, se trata de muy distintos tipos o niveles de vulnerabilidad —económicos, sociales, organizacionales e institucionales, educacionales y culturales— los cuales, en un sistema de compleja interacción, crean condiciones de lo que se ha dado en llamar la “vulnerabilidad global” de un elemento, unidad o estructura social particular (Wilches Chaux, 1989). En general, es aceptado que las vulnerabilidades son específicas a distintos tipos de amenaza, lo cual significa que no existen vulnerabilidades en general, sino más bien vulnerabilidades con referencia a amenazas o conjuntos de amenazas específicas.

Hasta este momento, nuestra discusión sobre riesgo, amenaza y vulnerabilidad se ha hecho en términos estáticos, desagregados y simplificados, frente al dinamismo y la complejidad que estas nociones asumen en general, y en la realidad de los países del istmo.

Ahora bien, seis son las características más importantes que se deben destacar aquí para introducir mayor dinamismo al análisis:

Primero, las amenazas, aunque claramente distinguibles según su tipo, rara vez se manifiestan de forma homogénea y unilateral en la definición de riesgo y desastre. Más bien existen interrelaciones, sinergias y concatenaciones que nos permiten hablar de contextos sociales, territorios o regiones de multi-amenaza por una parte, y de amenazas complejas, por la otra. En el primer caso, nos referimos a zonas, regiones, localidades o comunidades que enfrentan simultáneamente la existencia de distintos tipos de amenaza. Múltiples áreas de la región son sujetas a la amenaza sísmica, volcánica, de inundación, de deslizamiento y de sequía. Estas amenazas pueden desencadenarse en la forma de eventos reales en momentos distintos, o en el peor

de los casos, dos o más a la vez, aunque con magnitudes variadas. En el segundo caso nos referimos al hecho de que una amenaza particular, al actualizarse en forma de un evento físico real, puede desencadenar una serie de otros eventos físicos dañinos. Este es el caso, por ejemplo de un sismo de cierta magnitud que incita a procesos de licuefacción, deslizamiento y derrumbe, ruptura de líneas vitales de conducción de materiales peligrosos, ruptura de presas y diques, incendios etc., con diversas consecuencias para la sociedad.

Tal concatenación de eventos y las sinergias asociadas se traduce en una dilución de la línea que separa las amenazas naturales y antropogénicas o llega a provocar que, en todo caso, tenga poca validez la diferenciación entre ambos tipos de amenaza en la realidad compleja de las condiciones de riesgo y desastre. Si no hay cuidado en las interpretaciones de las causas de pérdidas y daños, entonces es fácil caer en la trampa de decir por ejemplo, que un sismo es la causa de algo, cuando, de hecho, es en realidad el detonador de un proceso complejo que finalmente termina en desastre. La destrucción del barrio La Colina en Santa Tecla, Gran Área Metropolitana de San Salvador, durante el sismo de enero de 2001, fue a causa de un deslizamiento detonado por el sismo, y no por el sismo *pe. sé*, a pesar de que en las bases de datos internacionales atribuyen las pérdidas al sismo mismo. Esta advertencia se hace porque la línea de causalidad es muchas veces compleja y tiene de por medio numerosos procesos o factores intermedios que en la fórmula de la reducción del riesgo deben de ser considerados. Entre ellos está el manejo de la vulnerabilidad, cuya especificidad y particularidad frente a amenazas distintas suele muchas veces no concordar con los esquemas “monoamenaza” de los que parten las iniciativas de intervención.

Segundo, el entendimiento de las formas de construcción social de las amenazas de desastre requiere en muchos casos entender la dinámica de la vida cotidiana y de las prácticas sociales de la población; esto muy particularmente con referencia a la población pobre o destituida, los excluidos de la sociedad. Así, mientras importantes problemas asociados con la ubicación de la población y la producción y su exposición a amenazas, se explican por la misma pobreza en que viven las familias, su vulnerabilidad también se relaciona muy de cerca en términos causales con sus grados de exclusión social y el peso del riesgo cotidiano que deben vencer como parte de sus vidas cotidianas. Muy específicamente, un número importante de las amenazas socio-naturales, producto de diversas formas de degradación ambiental, son un resultado de la población que está buscando satisfacer sus necesidades básicas o cotidianas. Este es el caso, por ejemplo, del corte de árboles y manglares para satisfacer necesidades diarias de calentamiento, cocción o vivienda y que repercute en la estabilidad

de ecosistemas y pendientes y en la incidencia y magnitud de inundaciones. Otro ejemplo se encuentra con la contaminación de tierra y agua a raíz de la ausencia de sistemas adecuados de recolección de basura o desechos de aguas negras o domésticas que después inciden en los niveles de riesgo de enfermedad de la población expuesta.

Los recursos son transformados en amenazas a través de múltiples procesos relacionados con la satisfacción de las mínimas condiciones de vida que garantizan la supervivencia. Como bien afirma Girot (2003) en su contribución al Segundo Informe de Estado de la Región de PNUD, mientras la herencia ecológica y cultural de la región representa un bien público de inmensas proporciones que ofrece recursos para el desarrollo, esta misma herencia garantiza que la pobreza no se agudice aún más rápido. Sin embargo, ello se logra a costa de la creación de nuevas amenazas y males públicos. Sobre el tema del “riesgo cotidiano” y su relación con el riesgo de desastre, volveremos más adelante.

Tercero, al hablar del riesgo, es necesario reconocer que los factores de amenaza y vulnerabilidad no constituyen elementos discretos y separables, sino más bien son mutuamente condicionados y dependientes. Para poder hablar de una amenaza y de su intensidad o magnitud, es necesario a la vez considerar los niveles de la vulnerabilidad existente, y viceversa. Así, por ejemplo, un posible sismo de 5,2 R que afecta una zona de muy alta vulnerabilidad, puede llegar a causar más daños y pérdidas que un sismo de 7,2 con idéntica profundidad y distancia al epicentro, pero en una zona de muy baja vulnerabilidad. Esto significa que la definición de un evento extremo o intenso dada por las ciencias naturales es algo diferente a la que pueden proporcionar las ciencias sociales o aplicadas. Para las primeras, tal definición está representada por los niveles de descarga de energía y su relación con la norma, mientras para aquellos que estudian el riesgo y el eventual desastre, la noción de evento extremo, dañino o intenso proviene de los daños y pérdidas probables, antes que por el tamaño físico del evento detonador. Todo esto significa que el riesgo es el concepto central y el punto focal de atención para la intervención en pro de la reducción, previsión y control de los factores finalmente desencadenadores del desastre, objetivo en sí de la Gestión del Riesgo. También ello sugiere que nuestra intervención debe guiarse por un entendimiento cabal de la forma particular en que la vulnerabilidad humana interactúa dinámicamente con el ambiente físico, natural o antropogénicamente construido.

Cuarto, el riesgo es una condición latente, dinámica y cambiante. Cambios suceden en los niveles y características del riesgo de acuerdo con cambios experimentados en el ambiente y en la sociedad. Estos pueden ser paulatinos, producto de transformaciones permanentes y paulatinos en

los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales que afectan grupos sociales y territorios distintos; o, pueden ser abruptos, en general relacionados con crisis o rupturas ambientales, económicas y sociales. En el caso de las rupturas ambientales, nos referimos a la incidencia de un terremoto o huracán, por ejemplo, y en el caso de rupturas económicas y sociales, a cambios rápidas en las estructuras y oportunidades económicas en distintos territorios, tal como el caso de una compañía bananera transnacional que se retira de una zona particular y deja a la población sin ingresos, empleo y opciones de vida, lo cual impactará fuertemente en sus niveles de vulnerabilidad cotidiana y frente a eventos extremos. Las condiciones dinámicas del riesgo nos permiten hablar de un “continuo” de riesgo, con estadías de cambio paulatino y otros de cambio abrupto, pero concatenados y con mutuo condicionamiento. Representa un proceso de transición permanente entre escenarios de riesgo, afectando a distintas áreas, zonas, regiones y poblaciones. La gestión del riesgo tiene que poder operar y funcionar con referencia a tales estadías, anticiparlas y articular respuestas consecuentes con ellas (Lavell *et al.*, 2003; Lavell, 2001).

Quinto, el riesgo, en sus manifestaciones más exactas, medibles y perceptibles se expresa en los niveles micro-sociales y micro-territoriales. La agregación de estos niveles micro nos permite reconocer lo que podemos llamar “zonas de riesgo”, en las que existe un alto nivel de homogeneidad de las condiciones de riesgo, que gira en torno a distintas configuraciones de los medios productivos y de vida de la población y configuraciones sinérgicas y concatenadas de amenazas. Por encima de este nivel, se puede hablar, tal vez, de “regiones de riesgo”, que integran una serie de zonas o áreas en que existen expresiones del riesgo diferenciadas pero siempre girando en torno a un conjunto de amenazas en común, y donde se despliegan procesos físicos y sociales en determinadas partes de la región que afectan las condiciones de riesgo en otras. Esto se da, por ejemplo, con procesos de deforestación en las cuencas altas de los ríos, que aumentan las posibilidades de inundaciones en la baja cuenca y de deslizamientos en diversas partes. La entrada óptima para efectuar prácticas de gestión del riesgo estaría entonces representada por las regiones de riesgo y no precisamente el nivel local, para después articular esquemas estratégicos de intervención con estos niveles menores y hasta los niveles de comunidades, aldeas y poblados.

Sexto y último, el riesgo de desastre siempre es una construcción social, producto de patrones particulares de ocupación del territorio y de procesos particulares de desarrollo y cambio en la sociedad, en sus sistemas productivos, en sus formas de dotación y construcción de infraestructura, en sus culturas y en los procesos psico-sociales diferenciados de dis-

tintos grupos humanos. El riesgo y sus manifestaciones particulares están en constante evolución y muestran cambios importantes sustentados en los modelos de acumulación de capital o de desarrollo experimentados por la sociedad a lo largo de la historia. A la vez, el riesgo de desastre que sufren grandes contingentes de pobladores en el mundo, principalmente los pobres, es resultado directo o indirecto de procesos sociales que derivan de los grandes modelos de desarrollo o cambio económico y social y que se despliegan a través de vías o corrientes intermedias asociadas, por ejemplo, con el proceso de urbanización, de explotación ambiental, de crecimiento y distribución de la población, de democratización o exclusión social (Blaikie *et al.*, 1996). Esta constatación nos remite obligatoriamente a una consideración de la forma en que otras expresiones del riesgo influyen en una compleja red de relaciones y causalidades que ayudan a explicar a su vez, el riesgo de desastre que sufre la población pobre y destituida, en particular. Aquí nos referimos a la manera en que se relaciona el riesgo de desastre con el riesgo cotidiano, el riesgo financiero y riesgo país, elementos comunes de análisis en el funcionamiento de las economías modernas y de fundamental importancia para dimensionar y entender la problemática de la pobreza, la exclusión social, el desafío del desarrollo social y el subdesarrollo en general.

Al referirnos al “riesgo cotidiano”, dimensionamos condiciones sociales de vida crónicas o de cierta permanencia, que predisponen a una población a pérdidas futuras o que inhiben el pleno desarrollo humano—desempleo, desnutrición e inseguridad alimentaria aguda o crónica, propensión a enfermarse, exposición a vectores de enfermedad por ausencia de adecuados sistemas de desagües y alcantarillados o acceso a agua potable, falta de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, incidencia de alcoholismo y drogadicción, violencia social y familiar, falta de redes sociales de protección y colaboración, etc. Estas condiciones, que ayudan a definir la pobreza como condición, aunque algunas de las facetas no son excluyentes de poblaciones más acomodadas, son también indicadoras de la ausencia de un desarrollo social sostenible. Su presencia entre millones de pobladores también alimenta el riesgo de desastre por su influencia en las decisiones “localizacionales” de la población en zonas de amenaza, su impacto en la creación de amenazas socio-naturales y por su contribución a la consolidación de condiciones de vulnerabilidad frente a determinadas y distintas amenazas. La pobreza no es lo mismo que la vulnerabilidad a desastres, pero en muchos casos contribuye a su consolidación. La relación entre riesgo cotidiano y riesgo de desastre es clara en lo que se refiere a la población pobre, lo cual significa que los esfuerzos, intentos, programas y políticas que toman como objeto de consideración la reducción o previsión del riesgo de desastre, necesariamente deben ubicarse y acoplarse a la planificación del desarrollo y a los planes de reducción de la pobreza. Sin esto, poco avance se logrará en la consecución del objetivo central de “reducción de desastres”.

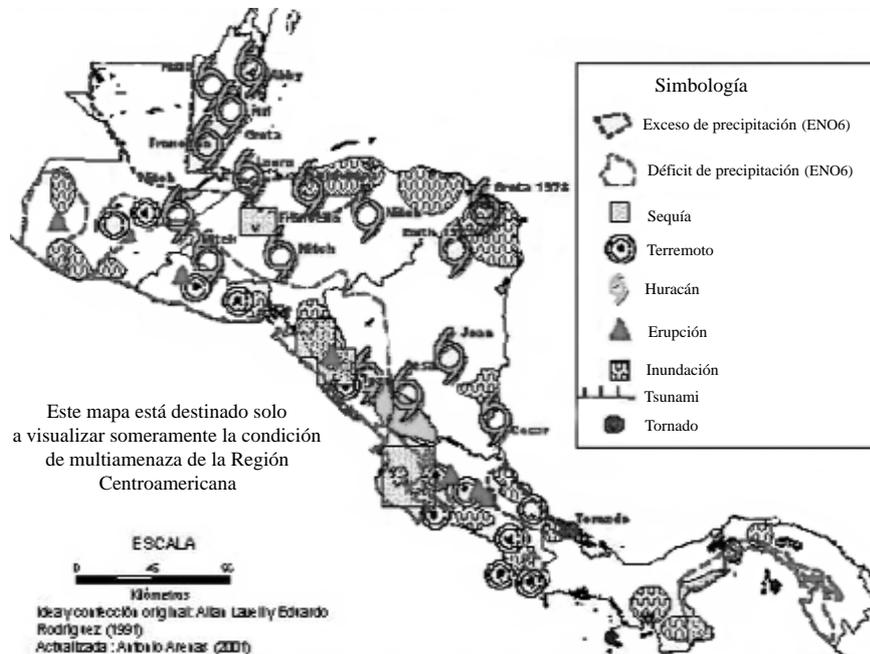
Basándonos en las seis consideraciones anteriores, es posible identificar varias líneas de indagación y de sustanciación empírica que clarifican y establecen la relación entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo social. Estas líneas de análisis que se describen en adelante, ofrecen una base para el desarrollo de las siguientes secciones sustantiva-empíricas de nuestro escrito:

- La erosión de oportunidades y logros del desarrollo que significan los impactos de los desastres de pequeña, mediana y gran magnitud, junto con los procesos sociales suscitados, y sus efectos en el aumento posterior de la vulnerabilidad de la población.
- La transformación de probables eventos físicos naturales en amenazas debido a la ubicación de asentamientos y comunidades en áreas directamente afectables bajo modalidades de desarrollo humano y condiciones de producción, servicios y comercio en contextos de alta vulnerabilidad. Este proceso deriva en gran parte de las condiciones de pobreza, el “riesgo cotidiano” y exclusión social en que vive la población y está matizada y condicionada entre otras cosas, por condiciones de etnia, género y edad de la población bajo riesgo.
- La transformación de recursos naturales en amenazas debido a diversos procesos de degradación y explotación de los componentes ambientales. Estos procesos derivan de la búsqueda de la ganancia privada relacionada con la explotación comercial de esos recursos, así como de la que se hace con fines de supervivencia por parte de la población pobre. Representan procesos de transformación de bienes públicos en males públicos, o de recursos en amenazas (véase Girot, 2003; Lavell, 1996, Burton *et. al.*, 1968).
- La relación entre el “riesgo cotidiano” y el riesgo de desastre se establece entre otras cosas: i. por la forma en que la búsqueda de satisfacer las necesidades cotidianas de existencia de la población supone una imposibilidad de atender, más que tangencialmente, los problemas del riesgo de futuros desastres y una resistencia de traslados hacia zonas más seguras por temor a la pérdida de oportunidades de empleo, la ruptura de relaciones sociales y afectivas, el apego a la tierra, entre otros; y ii. por la forma en que las condiciones y características de la pobreza “alimentan” la vulnerabilidad frente a los desastres, estableciendo una continuidad entre el “desastre permanente” de la vida cotidiana y los desastres asociados con eventos físicos peligrosos (Maskey, 1988; Wilchez Chaux, 1998).

**Desastres y su impacto en el desarrollo en Centroamérica:
1972-2003**

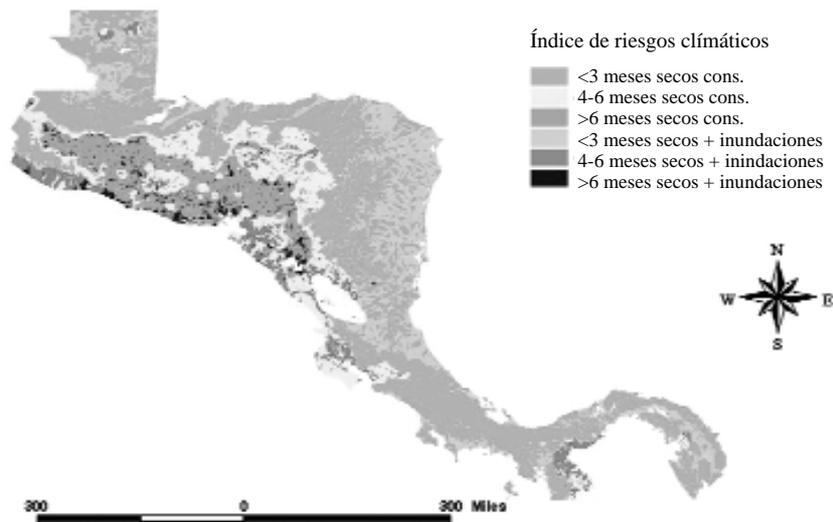
Centroamérica se caracteriza por ser una región de multiamenaza, donde fenómenos como terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas, sequía, derrumbes y deslizamientos, vendavales y lluvias torrenciales se presentan con cierta frecuencia y con períodos de retorno diferenciados (véanse mapas 1 y 2). Estos fenómenos, de origen natural y socio-natural, se combinan con un creciente número de amenazas antrópicas para sellar la región con un entorno y ambiente de una herencia natural fenomenal, pero, a la vez, cíclicamente peligrosa. A lo largo de la historia, el desarrollo humano en la región ha sido signado por la manifestación de estas amenazas y los desastres que ayudan a incitar (Sanahuja, 2000). Forman parte de la cosmogonía y cultura del istmo expresada en creencias y actitudes fatalistas, difundidas entre múltiples poblaciones, y aumentadas hoy en día por la influencia de concepciones religiosas cataclísmicas de distintos signos.

MAPA 1
Resumen de los principales eventos ocurridos en
América Central desde 1960 a 1998



MAPA 2

Riesgo climático en Centroamérica



De acuerdo con la base de datos EM-DAT del Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres mencionada anteriormente, Centroamérica ha sufrido 242 desastres durante los últimos 30 años. Considerando aquellos 192 directamente asociados con eventos naturales o socio-naturales, encontramos la siguiente distribución por país: Belice, 9; Costa Rica, 33; El Salvador, 32; Honduras, 32; Nicaragua, 38; Guatemala, 40; y Panamá, 9. De estos, un 47% se relaciona con eventos hidrometeorológicos, incluyendo huracanes, inundaciones y sequías, y un 13% con terremotos.

Esta base de datos califica un evento como desastre si cumple con uno de los siguientes criterios: más de 10 muertos, 100 afectados, un millón de dólares en pérdidas, la declaración de un estado de emergencia nacional o una llamada internacional de asistencia. Claramente, estos criterios son subjetivos y excluyen numerosos eventos de menor magnitud, pero de mucho mayor recurrencia. Además, un estudio reciente ha mostrado que la base EM-DAT excluye literalmente miles de eventos que cumplen con uno de los criterios, pero que por razones de cobertura y acceso a información no se registran en la base. Un esfuerzo para captar información sobre estos eventos pequeños, además de información sobre los grandes, se encuentra con la base de datos DESINVENTAR de La Red de Estudios

Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LARED. Esta base registra información sobre todo evento dañino ocurrido y registrado en fuentes secundarias disponibles. La escala geográfica del registro comprende los niveles mínimos para los cuales existe información —municipios, distritos, cantones, departamentos, etc. Esto significa que un desastre grande como el asociado con *Mitch*, puede tener cientos de registros “locales” en la base. En el caso de Guatemala, por ejemplo, existen más de 550 registros locales de daños relacionados con ese huracán en la base de DESINVENTAR (Gellert, 2002).

En general, el número de registros asociados con los grandes desastres de EM-DAT promedia entre un 10 y 20% de los registros totales en DESINVENTAR, dejando así un número aún muy alto de registros para eventos de pequeña y mediana escala. A manera de ejemplificar las diferencias entre ambas bases, es interesante notar que en el caso de Costa Rica para el período 1972 a 2001, EM-DAT registra 37 desastres, mientras DESINVENTAR incluye 4.433 registros; en el caso de Panamá los registros son 25 y 2.226 respectivamente; y para Guatemala DESINVENTAR registra 1.650 eventos entre 1990-99, sin incluir los asociados con *Mitch*, comparado con 57 en EM-DAT para todo el período 1972-2001.

En adición a las bases e inventarios comentados, existen otras como las del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central —CEPREDENAC—, el Munich Reinsurance Group y la Comisión Económica para América Latina —CEPAL—, que se concentran también, como EM-DAT, en los desastres mayores. Existen entre ellas problemas reales de comparación debidos al uso de metodologías y fuentes distintas que a veces arrojan datos disímiles sobre el mismo evento. Tomando como ejemplo la información proporcionada por diferentes organizaciones sobre las pérdidas económicas asociadas con el terremoto de Limón en Costa Rica en 1991, encontramos que mientras el gobierno nacional registraba 140 millones de dólares, CEPREDENAC hablaba de 50 millones y la CEPAL de más de mil millones de dólares. Con referencia al mismo sismo para las zonas de Panamá que fueron afectadas, CEPREDENAC atribuye un monto de 500 millones de dólares, CRED de 10 millones, CEPAL de 348 millones, mientras el gobierno nacional cotizaba 50 millones. Estas diferencias hacen muy difícil utilizar las distintas fuentes de forma conjunta o comparada. Además, significa que los análisis que se realizan sobre impactos deben tener un carácter provisional y hasta cierto punto especulativo, más que definitivo (Segundo Informe de Estado de la Región, PNUD, 2003, en prensa).

Por el lado del número de muertos y damnificados, diferencias de criterio y definición también conducen a confusiones. Así, por ejemplo, en el caso del terremoto de Nicaragua de 1972, CRED registra 20000 muertos, CEPREDENAC, 10.000, y CEPAL, 6.000, mientras en el terremoto de Guate-

mala de 1976, CRED registra 1,2 millones de damnificados, CEPREDENAC, medio millón y CEPAL, 3,75 millones.

A pesar de estos problemas y lo que significan en términos de conclusiones firmes sobre daños y pérdidas, es posible derivar algunas conclusiones claras sobre los impactos humanos y económicos en la región, además de las tendencias en la incidencia de desastres y sobre sus causas. Para no entrar en contradicciones por el uso de información de fuentes distintas, tomaremos los datos e información de los análisis hechos por la CEPAL sobre los 15 desastres tal vez más grandes que ha sufrido la región durante los últimos 30 años (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Daños y pérdidas asociados con los mayores desastres sufridos en América Central entre 1972 y 2001

LUGAR	TIPO DE EVENTO	MUERTOS	DAMNIFICADOS DIRECTOS	DAÑOS (MILLONES DE US\$ DE 1998)		Efectos sobre el sector externo (Millones de dólares US.)
				Directos	Indirectos	
Nicaragua (1972)	Terremoto	6,000	300,000	2,383	584	1,187
Honduras (1974)	Huracán Fifi	7,000	115,000	512	818	266
Guatemala (1976)	Terremoto	23,000	2,550,000	586	1,561	644
Nicaragua (1982)	Inundaciones	80	70,000	462	137	120
El Salvador (1982)	Sismo, sequía, inundación	600	20,000	165	51	65
Guatemala (1982)	Fuertes lluvias, sequía, depresiones tropicales	610	10,000	99	36	41
Nicaragua (1982)	Inundaciones y sequía			168	420	176
El Salvador (1986)	Terremotos	1,200	520,000	1,024	327	270
Nicaragua (1988)	Huracán Joan	148	550,000	1,030	131	427
Nicaragua (1992)	Erupción Volcán Cerro Negro	2	12,000	12	10	3
Costa Rica (1996)	Huracán César	39	40,260	86	71	72
Nicaragua (1996)	Huracán César	9	29,500	36	17	17
Costa Rica (97-98)	Fen. El Niño		119,279	51	42	45
Centroamérica (1998)	Huracán Mitch	9,214*	1,191,908	3,078	2,930	1,589
El Salvador (2001)	Terremotos	1,142	1,412,938	938	665	
TOTAL		49,044	6,940,885	9,713	7,144	4,927

Una sumatoria de los impactos de estos eventos arroja pérdidas humanas sobre las 60.000, un número de damnificados directos por encima de 7 millones, pérdidas económicas directas de unos 10.000 millones de dólares e indirectas de cerca de 7.000 millones de dólares. Por otra parte, la base EM-DAT registra unos 13.000 millones de dólares en pérdidas directas asociadas con los 193 desastres “naturales” que aparecen en su base. Es decir, los 178 desastres incorporados en la base EM-DAT, que no son sujetos de análisis por parte de CEPAL, aparentemente cuentan por daños equivalentes a unos 3.000 millones de dólares. Esto pareciera ser un cálculo muy subestimado.

Si los datos y cálculos de CEPAL se acercan a la realidad en cuanto a los 15 eventos de mayor magnitud, entonces una consideración de los restantes 178 eventos de la base de EM-DAT y de los casi 90% de eventos pequeños no considerados en esa fuente, pero incorporados en la base de DESINVENTAR, no es difícil asumir que las pérdidas humanas totales exceden las 70.000, los afectados en términos globales llegan a más de 20 millones y las pérdidas económicas directas e indirectas deben exceder los 25.000 millones de dólares. Otras fuentes indican que de esas pérdidas, dos terceras partes son para zonas urbanas y lo demás para zonas rurales. Sin embargo, al considerar los eventos de tipo hidrometeorológico, estas proporciones varían y las zonas rurales aumentan su participación en un 50% (Jiménez, 2001).

Tomando en cuenta la información presentada, es claro que los desastres de diferentes escalas son un problema importante en la región con impactos diversos reales o potenciales en el comportamiento de las variables macroeconómicas, en el aumento de la deuda externa, en la potencialidad del desarrollo, en el estándar de vida, en la evolución de los indicadores de pobreza, en la atracción de la inversión y en la distribución social y territorial del ingreso, entre otros.

Sin embargo, los análisis existentes son limitados esencialmente a visiones macroeconómicas y hasta macrosociales, donde en muchas ocasiones hasta la realidad del comportamiento económico posdesastre difiere de forma importante de las proyecciones hechas en el período inmediatamente posimpacto por la CEPAL y otros (véase Álbala Bertrand, 1996). Por otra parte, la importancia absoluta y relativa de los impactos indirectos no ha sido esclarecida y aun cuando se acepta el argumento de las pérdidas indirectas, también parece importante darse cuenta de que las pérdidas de uno son ganancias de otro, de tal forma que mucha de la producción, servicios, etc., sacrificados por unos actores sociales, serán asumidos por otros en el país o fuera de él. Es decir, que habrá un alto grado de sustitución de producción y servicios perdidos por parte de otros agentes económicos. Los desastres siempre tienen perdedores y ganadores, pero sabemos muy poco de estos procesos de redistribución de ganan-

cias. La lógica de los análisis realizados hasta el momento tiene en mente más una proyección de necesidades financieras asociadas con la reconstrucción y de áreas de preocupación para la política pública posimpacto, que un conocimiento de las formas particulares en que los desastres condicionan o influyen en las condiciones de desarrollo y en las formas de comportamiento económico, social y político. Con referencia a esta óptica más amplia, muy poco se ha estudiado o se ha logrado más que por vía de la intuición y la postulación de conclusiones generales.

Así, distamos de análisis más que eventuales y esporádicos sobre el efectos que los desastres tienen en cuanto a las dimensiones de los impactos económicos y sociales y de su distribución por grupos sociales y en el territorio, sobre procesos de concentración o redistribución de ingresos a escala local, regional, nacional o internacional; sobre patrones migratorios incitados y sobre su impacto en la pobreza y la vulnerabilidad, sobre decisiones de inversión y localización; en fin, sobre un conjunto de factores que, al esclarecerse, podrían arrojar una visión más clara de los impactos reales en los procesos de desarrollo y cambio en la región. Con el nivel agregado en que se presenta mucha de la información sobre los daños e impactos resulta difícil saber qué productos y logros del “desarrollo” se perdieron efectivamente, a diferencia de los productos del “subdesarrollo”, como es el caso de mucha de la vivienda y medios de producción de las personas pobres (Lavell, 1999, 2000).

De lo que se sabe, es claro que patrones consistentes de afectación no se perfilan tan fácilmente, aunque algunas conclusiones generales pueden concluirse. En cuanto a la relación entre pérdidas económicas y el PIB nacional, esta varía desde pocos puntos porcentuales hasta más del 70%, con un claro indicio de que la proporción es mayor cuando el tamaño de la economía es pequeño. Esto indica que no es tanto el tamaño absoluto del evento físico, sino, más bien, el tamaño relativo de la economía, lo que hace a un desastre grande o no. En este sentido, el caso de Nicaragua es el más dramático de la región, con las pérdidas por desastres en las últimas décadas contando por más de 300% del PIB anual promedio, mientras en Costa Rica esta proporción no llega al 10%. En cuanto a los impactos en la pobreza, los datos disponibles sugieren un aumento de cerca de 4% con grandes eventos a escala nacional. En El Salvador unas 240.000 personas entraron a la categoría de pobres después de los terremotos de 2001. Pero al desagregar la información por zonas, esta cantidad varía enormemente. Los departamentos más afectados, como San Vicente, sufrieron, de acuerdo con datos de PNUD de El Salvador, un aumento de hasta 12% en el número de pobres (PNUD, El Salvador, 2001).

Aun cuando los datos y los números son importantes para resaltar evidencias y concienciar sobre procesos, al fin de cuentas no son más que datos que fácilmente se convierten en un fin en sí y hasta en un fetiche.

Más importante es saber por qué se tienen esas pérdidas, por qué son tantas y por qué estas aumentan con cada década. Así, al fin de cuentas, realmente es irrelevante, desde una perspectiva preventiva, si las pérdidas son de 10, 25 ó 30 billones de dólares. Mucho más importante, al final de cuentas, es saber a qué se deben y si hay algo que hacer para frenar este proceso, el cual promete aumentarse en el futuro con el advenimiento del cambio climático y la perpetuación de los procesos de exclusión social en la región.

Las pérdidas y daños asociados con el creciente número de desastres que ocurren, o son el resultado inevitable del impacto de eventos que alcanzan tal magnitud que llegan a exceder la capacidad de cualquiera sociedad de preverlos y garantizar condiciones de seguridad aceptables, o, más bien, se explican por inadecuadas prácticas humanas que generan vulnerabilidades frente a ciertos eventos físicos, para los cuales determinados sectores de la sociedad tienen mecanismos de protección, pero otros, la mayoría, no. En el primer caso, que no es la norma, sabemos, al menos de que se trate de sismos, actividad volcánica, huracanes, tornados, tsunamis, o meteoritos de excepcional tamaño, no habría más que hacer que tratar de sobrellevar las pérdidas y aceptar que existen eventos de una intensidad y magnitud tal, que frente a ellos la sociedad no está en condiciones económicas ni tecnológicas para protegerse. En el segundo caso, que sí es la norma, las conclusiones son obvias y la aceptación de que una reducción futura de impactos pasa necesariamente por transformaciones en los parámetros y modalidades de desarrollo, es inevitable e ineludible. Que ciertos sectores, y hasta gobiernos han querido aceptar y hasta promover la noción de que todo es inevitable y por culpa de la naturaleza se explica más por razones ideológicas, políticas o de sencilla culpa, que por razones científicas. Buscar una explicación para los desastres fuera de la sociedad, es lo mismo que buscar explicar la pobreza; aduciendo la falta de energía, inteligencia, imaginación o ganas entre los pobres! Ambas explicaciones son falsas e ideológicamente construidas.

Del desarrollo al desastre: sobre las causas y no las consecuencias de los desastres

Sin lugar a dudas, los desastres tienen impactos en las potencialidades del desarrollo y agudizan las condiciones de pobreza de importantes segmentos de la población de la región. Sin embargo, un sobreconcentración de la atención en los impactos de los desastres nos hace correr el riesgo de distraernos del análisis de las causas fundamentales de estos, así como de sus significados económicos y sociales. Impactos y no causas suelen dominar el análisis y debate hasta muy recientemente.

Al considerar las causas fundamentales, los procesos dinámicos y las raíces de los desastres, y al introducir en el análisis las concepciones sobre amenazas socio-naturales y vulnerabilidades sociales, inmediatamente tendremos que conjugar varias ideas con referencia a las relaciones macro entre desastres y las distintas modalidades y resultados de los procesos sociales y económicos que derivan de los modelos o estilos de crecimiento económico, de acumulación de capital y de desarrollo, que han caracterizado a la región históricamente, y en particular durante los últimos 50 años.

Una revisión rápida de varias de las facetas destacadas de los modelos de sustitución de importaciones y de la economía agroexportadora, del ajuste estructural y el neoliberalismo, de la globalización y el Consenso de Washington, proveen numerosas hipótesis, argumentos y evidencias para sustanciar la noción central de este ensayo, en el sentido de que el riesgo se construye en los intersticios del crecimiento económico y como consecuencia directa o indirecta del desarrollo parcial, soslayado y desequilibrado promovido en la región, y cuyo resultado más trágico es el 60% de la población quien se encuentra bajo la línea de pobreza, definida en términos de sus niveles de ingresos habituales.

Considerado desde una perspectiva macro económico, social y ambiental, las siguientes hipótesis y observaciones empíricas pueden encontrarse vertidos en la literatura sobre la problemática:

- Durante el período de crecimiento económico en la región (1945-1980), signado por la sustitución de importaciones y la economía agroexportadora, se derivaron procesos sociales tales como la expulsión de población desde el campo, la migración urbana-metropolitana, la transformación de grandes territorios de la frontera agrícola en tierras ganaderas y de producción de granos y frutas para la exportación, todos los cuales impactaron notoriamente en los niveles de pobreza urbana y rural, en la ubicación de población en zonas de inseguridad ambiental en ciudad y campo, ya fuera en pendientes, barrancos y planicies de inundación, y en la incapacidad de millones de habitantes de construir en condiciones seguras contra diversas amenazas, o de desarrollar mecanismos de protección económica y social que les habilitaran para aumentar su seguridad o responder en casos de crisis y desastre. Para estas poblaciones, su existencia diaria fue signada por la lucha y la necesidad de decidir entre la satisfacción de sus necesidades básicas y la reducción de su riesgo cotidiano, o enfrentar el problema que representa el riesgo de desastre y los daños y pérdidas asociados con desastres eventuales. La primera opción obviamente domina la escena y la naturaleza de las luchas que daba la población (Maskrey, 1989).

Así, mientras el modelo económico generó las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que antecedieron los desastres de décadas futuras,

también tuvo como resultado tasas de crecimiento económico significativo, pero marcado por una distribución del ingreso y acceso social a los frutos del desarrollo que privilegiaba a unos pocos y sumía a muchos más en condiciones de pobreza o destitución crecientes. Entre tanto, los frutos del desarrollo se privatizaron, las vulnerabilidades y las pérdidas durante los desastres se socializaron. La vulnerabilidad y el riesgo constituyeron de alguna forma un mal necesario, una condición estructural del modelo donde las ganancias privadas, el control monopólico de los medios de producción y la concentración del ingreso se contraponían a la construcción de vulnerabilidad entre una gran parte de la población (Lavell, 1999, 2000).

Por otra parte, a la vez que la vulnerabilidad entre los sectores más pobres aumentaba, también se crearon niveles altos de vulnerabilidad en muchas infraestructuras económicas y sociales públicas —carreteras, puentes, sistemas eléctricos, hospitales y escuelas— necesarias para los modelos económicos y sociales impulsados con el apoyo estatal, pero construidos con visión de corto plazo, de bajo costo y sin adecuados mecanismos de protección contra las amenazas de sismos, huracanes, inundaciones, etc.

- A la vez que el modelo agroexportador generaba las condiciones de pobreza y vulnerabilidad ya enunciadas, también se fundamentó en un modelo de aprovechamiento ambiental y de los recursos naturales altamente “explotativo” y degradador. La expansión de la frontera agrícola, la comercialización de los bosques, la obtención de madera para el consumo de la población pobre, incendios forestales producto de malas prácticas de cultivo y negligencia, la guerra civil en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, condujeron a la deforestación masiva de zonas tropicales de bajura y montaña, incluyendo la pérdida de manglares en las zonas costeras. Centroamérica en estos años, y a lo largo de los 80, registraba tasas de deforestación entre las más altas del mundo, a tal grado que Costa Rica, país aún reconocido por su labor en la protección ambiental, fue catalogado como el segundo más deforestador per cápita del globo durante los 80s, mientras El Salvador era señalado como el país más deforestado de la región y actualmente tiene tan solo un 3% de su territorio con bosques primarios. Aun cuando la tendencia en la región se ha rectificado en algún grado durante la década de los 90, todavía las tasas de tala están muy por encima de los demás países de América Latina (véase cuadro 2). Por otra parte, otras formas de deterioro como ocurre con la contaminación de aguas superficiales y subterráneas y la degradación de los recursos costeros, son críticas en la región (véase Segundo Informe del Estado de la Región, PNUD, 2003, en prensa).

Cuadro 2
Tasas de deforestación en Centroamérica. 1990-2000

País	Area Forestal Total 2000		Cambios en Cobertura Forestal 1990-2000	
	Miles de Ha	% del territorio	Miles Ha/ Año	%/ Año
Belice	1.348,0	59,1%	-36	-2.3
Costa Rica	1.968,0	38,5%	-16	-0.8
El Salvador	121,0	5,8%	-7	-4.6
Guatemala	2.850,0	26,3%	-54	-1.7
Honduras	5.383,0	48,1%	-59	-1.0
Nicaragua	3.278,0	27,0%	-117	-3.0
Panama	2.876,0	38,6%	-52	-1.6
CENTRO AMERICA	17.824,0	34,9%	-341	-2.1

Los diversos procesos de degradación han debilitado seriamente los ecosistemas, con una reducción en su provisión de bienes públicos y en los niveles de protección intrínseca que ofrecen contra amenazas naturales. Los recursos han sido transformados en amenazas socio-naturales y antrópicas y los bienes públicos en males públicos (Giro, 2003, Lavell, 1996). Concatenaciones y sinergias nocivas se han generado y ha potenciado entre amenazas naturales y socio-naturales y antrópicas. Esto ha sido aparente con el aumento en el número de tipos de eventos físicos que se identifican detrás de los crecientes daños y pérdidas en la región durante los últimos 50 años y con la forma en que los eventos naturales detonan amenazas en serie o secuencia, dado el debilitamiento de los ecosistemas y los sistemas naturales integrales de suelo y foresta.

Durante *Mitch*, en 1998, se pusieron en mayor evidencia estos procesos, con una marcada acentuación en los números y grados de seriedad de deslizamiento e inundaciones, particularmente en Honduras. Estos mismos procesos fueron acentuados en el caso del *Mitch* debido a las grandes extensiones de incendios forestales en la región inducidas por actividades antrópicas durante el episodio de “El Niño” 1997-98 y que aumentaron la velocidad de escurrimiento de las aguas pluviales hacia los ríos durante el huracán. Con el huracán *César* en Costa Rica en 1996, procesos similares se constataron en varios lugares de las montañas y la costa pacífica, particularmente en la zona de Platanares, al sur de San Isidro de El General.

Por otra parte, Gellert (2002) estima que más de un 90% de los eventos en Guatemala, registrados en DESINVENTAR, se relacionan con amenazas socio-naturales.

- Con el advenimiento y profundización de las reformas y políticas económicas asociadas con el neoliberalismo, el ajuste estructural y la globalización durante la década de los 80 en adelante y posterior a la crisis mundial de fines de los 70 y principios de los 80, incluyendo el paquete de medidas y políticas encerradas en el llamado “Consenso de Washington”, los procesos de construcción del riesgo presentes en la época anterior, a la vez que se mantienen en muchos de sus rasgos, también sufren cambios y profundizaciones de diversos tipos. Nuevos entornos se perfilan con pronósticos no muy halagadores para el futuro. Así, con el mantenimiento de niveles de pobreza similares a las tasas históricas, y a pesar de ciertos logros en términos del crecimiento económico y en los indicadores de educación y salud durante los 90, las reformas estatales y las políticas económicas y sociales, signadas por el retiro del Estado de muchas actividades tradicionalmente asumidas, la creciente privatización de áreas clave de la economía y de la infraestructura básica y la reducción en los niveles de protección social, habrán significado, colectivamente, un aumento en los matices y niveles de riesgo y vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto. Las crecientes migraciones laborales entre países, de poblaciones de por sí altamente vulnerables a los desastres, además de las consecuencias de los movimientos repentinos de capital e inversión entre países y su impacto en actividades económicas tradicionales y de larga base para determinadas regiones, como es el caso de la producción bananera, también habrán tenido y tendrán impactos en el futuro, sobre el empleo, los ingresos y las oportunidades de grandes contingentes de trabajadores, con posibles aumentos en sus niveles de vulnerabilidad. La amenaza del retiro de las bananeras del norte de Honduras después del *Mitch* o el retiro de la bananera del Pacífico sur de Costa Rica a principios de los 80, son casos que revelan la forma en que el gran capital monopólico puede redireccionarse en términos territoriales, con grandes repercusiones para la población regional. Aun cuando se ha estudiado poco sobre el impacto de las políticas neoliberales, el ajuste y el “Consenso de Washington” en términos del riesgo de desastre, la hipótesis negativa tiene suficientes fundamentos para considerarla de cerca. En una muy reciente tesis de Maestría de la Universidad de Costa Rica (Omobono Soldi, mayo, 2003), el autor hace un intento de construir indicadores de riesgo y de monitorear su progresión en la región, con énfasis en El Salvador, durante el período 1995-2001. Tomando como punto de referencia económica y polí-

tica los acuerdos del “Consenso de Washington”, ofrece evidencias preliminares para mostrar la forma en que estos han servido, a pesar de mejoramientos en los indicadores de salud, educación y crecimiento económico en general, para aumentar lo que llama el riesgo ambiental —las amenazas— y el riesgo sistémico—la vulnerabilidad— en la región. Una conclusión de este estudio es que los datos macroeconómicos utilizados para sustanciar mejoramientos son ficticios o engañosos, dado que no incorporan consideraciones sobre el impacto en las variables de degradación y riesgo ambiental y riesgo sistémico. Aquí se recuerdan las conclusiones de Herman Daley, asesor económico al Presidente Clinton, en el sentido de que una vez satisfechas las necesidades básicas de la población, no hay relación automática después entre el aumento en el producto bruto y el ingreso nacional, y el bienestar y seguridad de la población. Más crecimiento conduce muchas veces a más inseguridad, y los desastres son una manifestación de esto.

La suma de los procesos de construcción social del riesgo antes detallados, ha servido para conformar lo que podemos llamar entornos, regiones o zonas de riesgo con particularidades genéricas distintas. Entre las más importantes que se pueden identificar, en principio, se incluyen las siguientes (véase Lavell, 2003):

- Zonas de producción agrícola de exportación —banano, piña, palma africana, etc.—, ubicadas en planicies costeras expuestas a huracanes y tormentas tropicales con aumentada propensión de inundación debido a procesos de degradación ambiental en las cuencas medianas y altas de los ríos. Esto incluye como ejemplos la costa pacífica de Guatemala, el Pacífico sur y Caribe de Costa Rica, y las zonas atlánticas de Honduras, Nicaragua y Belice.
- Zonas de producción agrícola de pequeña escala y de subsistencia en las zonas de inundación y en las pendientes degradadas de muchas cuencas menores, y algunas mayores como las del bajo río Lempa y Grande de San Miguel en El Salvador y el Polochic en Guatemala.
- Comunidades urbanas pobres concentradas en las ciudades metropolitanas y ubicadas en zonas de pendiente o barranco —Guatemala, Tegucigalpa y San Salvador— o de inundación de ríos y riachuelos urbanos y lagos —San José, Panamá, San Salvador, Managua—.
- Zonas rurales en áreas de déficit hídrico, sujetas a procesos acelerados de sequía y desertificación —zona sur de Honduras, el este y noroeste de El Salvador, la Península de Azuero en Panamá—.

- Centros urbanos medianos y pequeños en zonas de alta propensión sísmica y de derrumbes y deslizamientos —muchas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua—.
- Zonas urbanas sujetas a inundación periódica debido a inadecuados drenajes fluviales, bloqueo de drenajes y ríos.
- Zonas metropolitanas de alta complejidad, concentración de funciones económicas estratégicas, dependientes de pocas infraestructuras vitales y altos grados de interconectividad interna y externa, en zonas de alta sismicidad —Guatemala, San Salvador, Managua—.
- Zonas portuarias estratégicas en áreas de amenaza sísmica y por tsunami y huracanes —Puerto Barrios, Puerto Cortez, Puerto Moín, Acajutla—.
- Zonas de desarrollo turístico de alta densidad de construcción, satisfaciendo los mercados internacionales de turismo y ubicadas en áreas sísmicas y de huracanes —costa norte de Honduras y las Islas de la Bahía, la zona de Guanacaste, el Pacífico de Nicaragua y el centro sur de Costa Rica—.
- Infraestructuras estratégicas para la producción y distribución eléctrica y la interconectividad terrestre regional.

Nuevos desafíos existen en lo que se refiere al futuro y con las modalidades de riesgo que podrían conformarse. Aquí debe prestarse consideración al análisis de las formas en que los procesos de globalización se expresarán en términos de desarrollo territorial, la creación de los ejes o corredores logísticos o comerciales, la marginación social y territorial que acompañará estos procesos y las nuevas modalidades y tendencias que se pueden esperar en lo que se refiere al proceso de concentración de la población en centros urbanos y cambios en los ritmos de crecimiento de las distintas ciudades de la región (Lavell y Arguello, 2002).

Un factor adicional de importancia se relaciona con las implicaciones del cambio climático global y las formas adaptativas que asume la sociedad frente a la conformación de nuevos o más agudos contextos de riesgo, asociado de forma particular, pero no exclusivamente, con eventos hidrometeorológicos. Las proyecciones y estudios realizados sugieren problemas específicos en lo que se refiere a los bosques húmedos y de altura, los ecosistemas costeros, la disponibilidad de agua superficial y subterránea y el proceso de desertificación, además de cambios importantes en la incidencia de inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos hidrometeorológicos.

La política pública y las iniciativas de la sociedad civil frente al problema de riesgo y desastre y sus relaciones con el desarrollo humano sostenible.

Prólogo

El tema de los desastres y la intervención social en su problemática ha sido dominado durante los últimos 40 años en Centroamérica y en otras latitudes, por los énfasis en la respuesta humanitaria o de emergencia y el tópico asociado de los preparativos para responder a eventos inminentes o consumados. Forjado en la imagen de los desastres como sucesos casi inevitables, y basado en nociones de defensa o protección civil, los países de la región crearon, y en distintos grados consolidaron entre los 60 y los 90, organismos nacionales de emergencia, avalados en leyes nacionales de emergencia, desastre o calamidad pública. Estos organismos, bajo nombres distintos (Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica; Sistema Nacional de Protección Civil en Panamá; Comité de Emergencia Nacional en El Salvador; Comité Permanente de Contingencias en Honduras; Defensa Civil en Nicaragua; y Comité Nacional de Emergencias en Guatemala), fueron encargados de velar por la seguridad pública frente a distintas contingencias asociadas con fenómenos naturales, tecnológicos o de orden interno, promoviendo y coordinando la repuesta social en casos de desastre y, con más insistencia desde fines de la década de los 80, los preparativos para los desastres. A pesar de referencias a, y expresadas preocupaciones para la prevención y mitigación de desastres, estos organismos poco se involucraron en tales temas, además de que su constitución legal, los limitados recursos que manejan y las capacidades que estos les han permitido desarrollar, no los facultaban para asumir semejante empresa. La historia de estos organismos y su desarrollo desde los 60 en adelante hasta finales de la década de los 90, ha sido detallada en distintas fuentes y solamente se hace referencia a ellos aquí por razones de contextualización histórica (véase Lavell y Franco, 1996).

Con la celebración del DIRDN durante los 90, y con los aportes conceptuales y la argumentación ofrecida por numerosas organizaciones, instituciones e individuos nacionales e internacionales y las evidencias de que los impactos de los desastres han crecido geométricamente, nuevas presiones surgieron para avanzar más decididamente en el tema de la “reducción de desastres” o más precisamente, en la reducción de los riesgos asociados con la ocurrencia de desastres. Con esto, los organismos nacionales existentes tomaron algunos pasos para considerar las nuevas exigencias, sin poder, en mayor medida, ir más allá que una ampliación en sus actividades en el tema de los preparativos y algún fortalecimiento en el análisis de las amenazas que afectan a sus países.

El tema de la prevención y mitigación, considerada como acciones que reducen los riesgos estructurales o primarios que ofrecían condiciones para que un desastre pudiera suceder con la presencia detonadora de un evento físico peligroso, no tuvo un avance más que efímero durante gran parte de la década. Esto sigue explicándose porque los organismos de emergencia existentes no tenían prerrogativas ni capacidades en estas áreas de la intervención social, mientras, a la vez, aquellos organismos o instituciones del Estado o de la sociedad civil ocupados en, o relacionados con la promoción del desarrollo social, sectorial, territorial o ambiental, mostraron poco interés en el tema. O, por otra parte, ignoraron que el problema del riesgo y los desastres era esencialmente un problema “no resuelto del desarrollo”, con condicionantes importantes por el lado de los procesos de degradación o deterioro ambiental, de tal manera que solamente con intervenciones desde la promoción y planificación del desarrollo se podía esperar avanzar de alguna manera en reducir o prevenir el riesgo de desastre en la sociedad. Es por estas razones que durante la década los cambios de énfasis y en métodos se encuentran primordialmente en iniciativas promovidas desde el mundo de las ONG y algunos organismos internacionales, como es el caso de GTZ Alemania, la OEA, la Cruz Roja Internacional y LA RED (Lavell, 2002). Sin embargo, estos esfuerzos solamente lograron salpicar tangencialmente el problema, mientras la tónica dominante de la intervención seguía caminos tradicionales y esencialmente conservadores, aún enfocados predominantemente en los preparativos y la respuesta de emergencia.

Desde la perspectiva del Estado y los organismos de gobierno, la orientación y el papel del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central —CEPREDENAC— debe comentarse, dado que desde el primer quinquenio de la década sufrió una transformación en la dirección que trazaba, orientada más hacia la respuesta, los preparativos y el análisis de amenazas, para entrar luego de lleno, en el tema de la prevención y mitigación, con participación social. Además de su intento de promover visiones y actividades en estas áreas desde 1995 en adelante, intento fallido en gran parte por la contradicción que se armaba con sus contrapartes nacionales, las Comisiones de Emergencia, para quienes la respuesta y preparativos seguían siendo “su pan y mantequilla de todos los días”, CEPREDENAC promovió la preparación de un Plan Regional de Desastres y, en concertación con varias instituciones regionales sectoriales, logró incubar y estimular mayores preocupaciones para la prevención y mitigación en distintos sectores. Esto fue particularmente halagador en los sectores de la agricultura, la energía eléctrica, la salud y las comunicaciones y transportes. Esta tarea fue avalada y apoyada por el trabajo de instituciones internacionales como la OEA, PAHO y OFDA-AID, quienes mostraron sendas preocupaciones por el problema de la reducción del riesgo primario o estructural.

Es en este contexto institucional que suceden “El Niño” de 1997-98 y el huracán *Mitch* en 1998. Como se ha comentado en el primer inciso de este documento, estos eventos sirvieron para revelar de manera abierta la forma en que la magnitud y distribución social y territorial de los daños y pérdidas fueron condicionadas de manera importante, por factores como la pobreza, la marginación, la vulnerabilidad y la degradación ambiental y destrucción de cuencas. La relación “patrones de desarrollo-desastre” era imposible de ignorar, lo cual, combinado con la existencia de avances previos en el tema de la reducción del riesgo y en los marcos conceptuales desarrollados con referencia a estos vínculos, ofrecería un contexto y ventana de oportunidad muy importante para promover cambios en los enfoques con los cuales el tema de los riesgos y desastres se trataban hasta entonces.

Los marcos políticos y estratégicos regionales para la promoción de la gestión de la reducción del riesgo de desastre en el marco del desarrollo sostenible, pos *Mitch*: CEPREDENAC y el marco regional (véase Lavell, 2002).

La magnitud de los impactos sociales y económicos asociados con el *Mitch* condujo a la creación el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación en Centroamérica, instancia intergubernamental de consulta, análisis y decisión ligada a la búsqueda y negociación de financiamiento para la recuperación de la región en el marco del desarrollo. Como resultado de sus deliberaciones, primero en Washington y después en Estocolmo y Madrid, esta instancia estableció parámetros para la inversión en la reconstrucción y logró opciones de apoyo que redondeaban los 9 millardos de dólares para la región.

Después de la constitución del Grupo Consultivo, los Presidentes de Centroamérica endosaron un *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y de los Desastres en Centroamérica. Por otra parte, también suscribieron la celebración del Plan Quinquenal para la Reducción de la Vulnerabilidad y del Impacto de los Desastres 1999-2004*. Este último acuerdo fue inaugurado oficialmente y puesto en marcha en el año 2000 en una reunión celebrada en El Salvador, con la presencia de los ministros salvadoreños de Relaciones Exteriores, del Ambiente y Recursos Naturales, de la Salud, de Agricultura y de Obras Públicas, y del Secretario General del SICA. CEPREDENAC fue el encargado de la coordinación y la promoción de este esfuerzo de cinco años.

El marco estratégico identificó seis áreas de trabajo importantes: la consolidación de los organismos oficiales de desastre; sistemas de alerta temprana y planes estratégicos; un aumento en la investigación sobre amenazas y vulnerabilidad y la promoción de intercambios de informa-

ción; estrategias sectoriales para la reducción del riesgo; ayuda mutua en caso de desastre y Gestión Local de Riesgo. Además, la estrategia preveía la actualización y finiquito del documento del Plan Regional de Reducción de Desastres del CEPREDENAC y sus anexos nacionales y sectoriales. Este proceso había comenzado varios años antes y fue completado finalmente en noviembre de 1999. Después de la declaración de la estrategia, CEPREDENAC ha promovido las principales líneas de acción identificadas y muchos otros proyectos promovidos en la región desde entonces, han procurado adherirse a sus dictados.

Después de sus primeros intentos e iniciativas antes de 1998, en el área de la reducción de desastres, en la coyuntura de *Mitch* y luego de los terremotos en El Salvador, así como con la Declaración Presidencial del Marco Estratégico y del Quinquenio, rápidamente aumentaron la visibilidad del CEPREDENAC, su pertinencia y posición política. Esto ha sido facilitado por un interés internacional importante para apoyar las estrategias y las acciones de reducción del riesgo. Indudablemente, CEPREDENAC se considera hoy en día un punto de contacto y referencia indispensable para muchas agencias internacionales, particularmente dado el resurgimiento de la preocupación por la aplicación de esquemas regionales de intervención.

Dentro del SICA, CEPREDENAC ha obtenido estatus y posición y sus relaciones y planes de trabajo con otras agencias especializadas sectoriales han aumentado perceptiblemente. Esto se puede ver en el trabajo hecho para dimensionar planes sectoriales con consideraciones de reducción del riesgo, donde CEPREDENAC ha cooperado con la OPS en el área de la salud, con el Comité de Vivienda y Asentamiento Humanos, con el Instituto Centroamericano y Panameño para la Nutrición y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos en el área de seguridad alimentaria, con el Comité Centroamericano de Transporte y con otras varias agencias regionales relacionadas con la agricultura, manejo del agua, generación y distribución de energía y telecomunicaciones. Por otra parte, se han emprendido nuevos proyectos con organizaciones comunitarias de base y municipales, como la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo, la Federación de Organizaciones Comunitarias y la Federación de Municipalidades de Centroamérica. En el año 2000, CEPREDENAC y la Unidad Regional para la Asistencia Técnica —RUTA— publicaron una serie de pautas para la introducción de la gestión de riesgo en proyectos de desarrollo rural, preparados por Carola Kiesel. RUTA es un proyecto de PNUD administrado por el Banco Mundial en enlace con otras agencias internacionales y regionales y procura facilitar la coordinación de la asistencia financiera y técnica a la región.

La ayuda financiera para los programas y los proyectos de CEPREDENAC desde 1998 ha venido sobre todo del Banco Mundial, del BID, la Co-

peración Japonesa, Taiwán, Preparación ante Desastres —DIPECHO-EU, la UNESCO, PNUD y OFDA—, así como la ayuda continua de ASDI, otros donantes escandinavos y la GTZ.

Durante los últimos años, CEPREDENAC se ha movido desde un enfoque de trabajo por proyecto hacia un enfoque por programa. Por otra parte, tiende a alejarse de proyectos estrictamente nacionales que cada vez más son asumidos por las autoridades y grupos nacionales, para concentrarse en planteamientos más regionales. Esto incluye el problema del riesgo en el Corredor Logístico Puebla-Panamá, el trabajo con el sector privado y con la comunidad bancaria regional e internacional, y la promoción de la reducción del riesgo en agencias sectoriales centroamericanas de desarrollo.

Con el BID, el Banco Mundial y fondos japoneses, CEPREDENAC está financiando un **Programa Regional de Prevención y Mitigación**. Este fondo se utiliza para promover actividades diversas y proyectos que favorecen la reducción del riesgo, los cuales son propuestos y presentados sobre todo por las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC. A principios del 2001 se creó un **Programa de Gestión Local de Riesgo**, con el financiamiento del BID y de PNUD. Las actividades iniciales han implicado el establecimiento de un marco conceptual sobre gestión de riesgo que informa las actividades del programa y el comienzo de un proceso de sistematización de experiencias en la gestión local del riesgo en la región, para así derivar lecciones y poder ofrecer consejos sobre intervenciones futuras. Una tercera iniciativa es el **Plan Regional de Acción para Centroamérica**, financiado por la UNESCO, con apoyo holandés, alemán y francés. En su esencia, este plan de acción proporciona capacitación para especialistas regionales en el uso de tecnologías de análisis de amenazas, particularmente el uso de sistemas de información geográfica.

Comenzando en julio de 2001, un aporte de PNUD ha permitido el desarrollo de un programa regional de dos años de duración sobre la gestión del riesgo y la reducción de desastres. Este programa se concentra en mejorar la práctica de la gestión local del riesgo (en el marco del Programa de Gestión Local del Riesgo de CEPREDENAC) y en el fortalecimiento de las capacidades de los sistemas nacionales para su reducción. Promovido por el Buró de Gestión de Crisis del PNUD en Ginebra, dicha iniciativa procura establecer sinergias con programas o proyectos nacionales de gestión del riesgo auspiciados por PNUD en la región y otros programas en curso de CEPREDENAC.

En resumen, CEPREDENAC ha experimentado cambios significativos durante los cinco últimos años, con una creciente presencia regional y política, relaciones ampliadas y mejoradas con el SICA y sus agencias especializadas, un alto nivel de aceptación por los donantes internacionales y una capacidad creciente de promover y manejar proyectos. Cada vez más, la misión institucional se define en términos de intervenciones significativas en problemas y contextos regionales globales. El enfoque de la institu-

ción claramente ha dado un giro en favor de la reducción y del control del riesgo en comparación con la respuesta ante el desastre. La ayuda para los proyectos nacionales es clara, pero estos se coordinan y se controlan localmente. La generación de información y su administración se ve como algo particularmente importante donde esta proporciona los instrumentos y las metodologías para promover la reducción del riesgo entre grupos locales y los sectores públicos y privados. Durante 1998-99, CEPREDENAC promovió una sistematización de cartografías y otras formas de muestra de los riesgos y de la información de la vulnerabilidad en Centroamérica, disponible en diversas instituciones dentro de la región y fuera de esta.

Las iniciativas y enfoques de gobierno y sociedad civil en los niveles nacionales

Sin lugar a dudas, *Mitch* sirvió para concienciar, pero a la vez estimular un incremento importante en el número de iniciativas llevadas a cabo en los niveles nacionales con referencia al nuevo paradigma del riesgo y su gestión. Esto contempla tanto organismos de gobierno como ONG nacionales e internacionales y agrupaciones de base y de población. Algunas de estas toman la forma de iniciativas regionales y otras se establecen con referencia a un país particular, donde Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, “los países *Mitch*”, destacan por el número de iniciativas y los cambios logrados.

En cuanto a estas iniciativas, no pretendemos detallarlas aquí, cosa que ya se ha hecho de forma relativamente exhaustiva con anterioridad (Lavell, 2002; Romano, 2002). Más bien pretendemos caracterizar las acciones tomadas desde la perspectiva de la contribución que pueden hacer la reducción o previsión del riesgo en el marco de transformaciones en las formas y expresiones del desarrollo sectorial y territorial, todo, en aras de un aumento en la seguridad humana integral y que contempla no solamente una reducción en el riesgo de desastre, sino también en el riesgo cotidiano o crónico (Sen, 2000), el cual afecta a más de la mitad de la población centroamericana.

El sector gubernamental

En los niveles gubernamentales nacionales, a pesar del marco regional dado por la Estrategia y el Quinquenio para la Reducción de Vulnerabilidad, no es posible afirmar que existe un marco político con normatividad y legislación e integración transversal en los distintos sectores y agencias de desarrollo, que sustancia el impulso concertado de la gestión del riesgo en el marco del desarrollo. Más bien existen y se han fomentado en los últimos años determinadas innovaciones institucionales que se fundamentan en la noción de reducción del riesgo, pero que por el momento comprenden iniciativas eventuales o promesas para el futuro.

La creación del nuevo Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres en Nicaragua en 1999 y la fundación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales en El Salvador en 2001, constituyen los casos más comprensivos en este sentido. Ambas instituciones se abocan a la problemática de la reducción del riesgo desde ángulos analíticos y diversas plataformas de política y acción. Guatemala, por su parte, mientras fortalece su capacidad en atención y preparación para desastres a través de su Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, también ha aumentado su preocupación para la reducción del riesgo, tema que ha sido impulsado con la creación de una Comisión Multi-sectorial para la Reducción de la Vulnerabilidad bajo los auspicios de la misma CONRED y el Ministerio de Planificación, y donde el interés es, entre otras cosas, ubicar el problema del riesgo en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Además, la nueva Ley de Desarrollo Social ha hecho explícita la necesidad de reducción como elemento importante en el desarrollo social. Honduras, a pesar de haber sufrido los embates más dramáticos del *Mitch*, apenas comienza a perfilar cambios en sus estructuras institucionales y se ha caracterizado por la continuidad, más que por el cambio en los énfasis de la respuesta y preparativos para desastres.

En ningún país de la región se puede afirmar, sin embargo, que el problema del riesgo de desastre haya sido convertido en una política pública de primera línea, y mucho menos que las instituciones estatales responsables para el fomento del desarrollo sectorial y territorial hayan incorporado de forma concertada y orgánica los preceptos de la previsión del riesgo como parámetros que obligatoriamente guían su acción y sus inversiones. A la vez, sí existen iniciativas aisladas que apuntan en esta dirección, pero que no llegan a generalizarse en el cuerpo de las instituciones públicas. La creación de un Programa de Gestión del Riesgo en la Secretaría de Planificación del Ministerio de Agricultura y Sector Agropecuario de Costa Rica y algún movimiento en la dirección indicada dentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública y en los bancos e instituciones aseguradoras, comprenden casos aislados hasta el momento. Independiente de esto, la suma de las iniciativas tomadas ofrece una gama de aspectos innovadores en la región, los cuales de acabar por generalizarse, ofrecerían una opción de aumentar el perfil del problema y ofrecer mecanismos que apunten hacia su reducción.

Sociedad civil, ONG y las agencias internacionales

En el ámbito de la sociedad civil, las ONG nacionales e internacionales y las instituciones internacionales, no cabe duda en lo que se refiere al aumento significativo de las iniciativas promovidas en el tema genérico de la reducción y gestión del riesgo. Estas iniciativas pueden clasificarse a un

primer nivel ya sea que se trate de intervenciones regionales y nacionales concertadas, o a través de organizaciones gubernamentales, o finalmente, de forma independiente en relación con comunidades y localidades urbanas y rurales. En un segundo nivel, se pueden considerar los proyectos desde la perspectiva de su proyección correctiva (riesgo existente) o prospectiva (riesgo futuro posible) y su naturaleza conservadora o transformadora, con referencia a las condiciones sociales de vida de la población sujeta a la intervención.

Un inventario no exhaustivo de iniciativas en gestión y reducción del riesgo en los niveles locales realizado por el programa de Gestión de Riesgo de CEPREDENAC-PNUD en 2002, encontró más de 150 iniciativas desarrolladas desde 1999 y con una preponderancia en los “países *Mitch*”.

La gran mayoría de estas apuntan a problemas muy acotados con referencia a los sistemas de alerta temprana, el fortalecimiento de estructuras locales de gestión del riesgo, análisis de riesgo en localidades promoviendo la elaboración de mapas o escenarios de riesgo, entre otros. Muy pocas iniciativas toman como punto de partida el riesgo de desastre como dimensión del problema del desarrollo local, buscando integrar estas dos problemáticas para avanzar en la reducción del riesgo de forma íntegra y con visos de sostenibilidad. O sea, la mayoría son aún bastante conservadoras al atacar el problema del riesgo desde la perspectiva de sus manifestaciones inmediatas (la inundación, la alerta temprana, la construcción de diques, etc.) y no desde la perspectiva de la reducción de las causas inmediatas y mediatas de los riesgos (adecuación de sistemas de cultivos a las exigencias ambientales, reforestación y recuperación de cuencas, manejo ambiental y desarrollo agrícola, disminución del riesgo cotidiano como mecanismo de fortalecimiento de “livelihoods” y reducción del riesgo de desastre, etc.). Esto puede explicarse en alguna medida por los mecanismos y plazos de financiamiento de los proyectos que solamente permiten en general, actividades de corto plazo con fines “productivistas”, sin mayores posibilidades de fomentar y fortalecer procesos de gestión, fundamentados en el diseño de estrategias de intervención, dimensionados social, territorial y temporalmente y de más largo alcance.

Entre los proyectos o programas regionales, más allá de aquellos dirigidos por CEPREDENAC, destacan la Iniciativa Centroamericana de Mitigación —CAMI, por sus siglas en inglés—, financiada por la AID de los Estados Unidos e implementada a través de ONG internacionales y agencias de gobierno de los EE UU, y que tiene en el centro de su preocupación la mitigación del riesgo; el programa de la Cooperación Suiza —COSUDE— en Nicaragua, Honduras y El Salvador, con su énfasis en procesos de análisis del riesgo en los niveles municipales, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de desastres y la educación superior; y el programa DIPECHO de la Unión Europea, que apoyó principalmente proyectos en

el área de los preparativos para desastres y que en su última fase conduce sus proyectos principalmente a través de ONG europeas, en colaboración con organizaciones locales en los distintos países. Estos programas de alcance regional, o más bien multinacional, no se distinguen por promover proyectos en común en los distintos países, sino más bien, se basan en un común entendimiento del problema por ser resuelto y de la necesidad de la reducción del riesgo y los preparativos para desastres. Es a partir de tal enfoque que han fomentado proyectos sobre diversos temas, la mayoría con referencia a los niveles locales.

El énfasis no exclusivo pero sí dominante, de desarrollo de proyectos con base en los niveles locales, tanto en las iniciativas “regionales” como nacionales, surge en alguna medida como respuesta a la identificación por parte de los gobiernos y CEPREDENAC de este como un nivel crítico en la gestión del riesgo. Además, se corresponde y se complementa con la corriente a favor de la descentralización económica, política y administrativa y el fomento del desarrollo local a través de las municipalidades, en particular, que está en boga hoy en día en la región en general.

Desde la perspectiva de los proyectos nacionales, fomentados en general por múltiples ONG y agencias financieras, otra vez con dominio en los “países *Mitch*”, estos reúnen una gama amplia de preocupaciones y formas de abarcar el problema. La mayoría de ellos son de corto alcance temporal (1 a 2 años), lo cual significa una relativa imposibilidad de promover procesos más sostenibles, a diferencia de dirigirse a la implementación de soluciones concretas a los problemas particulares identificados. A pesar de esto, un número importante de las iniciativas se han acoplado a algunas de las premisas básicas de la gestión, particularmente nociones en torno a la participación de los actores locales o regionales y de los sujetos de riesgo, y un reconocimiento, aunque todavía soslayado o no explícita muchas veces, de que el tema del riesgo está relacionado con el del desarrollo y de la gestión ambiental.

Dentro de los proyectos impulsados, unos pocos, por su acceso a mayores recursos financieros y temporales, han logrado ser innovadores en el tema, demostrando nuevas formas de integrar el problema de riesgo con el problema de desarrollo en los niveles locales y regionales. El establecimiento de esta relación ha sido facilitada durante los últimos años por la forma en que después de *Mitch* un número importante de ONG de desarrollo o grupos de consultoría se han ubicado en el tema de la reducción y previsión del riesgo, viéndolo como un parámetro que, al igual que los temas de género o ambiente, deben ser considerados en los proyectos de desarrollo que fomentan.

Esto puede ilustrarse con una consideración breve de cuatro proyectos particulares, aún en marcha en la región:

- *El Programa de Prevención y Mitigación de Desastres para la Cuenca Baja del río Lempa, fomentado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, con financiamiento del BID (véase Lavell, 2003).*

Este proyecto, por ser desarrollado en tres etapas (dos terminadas a la fecha), se postuló originalmente como un proyecto tradicional de prevención de desastres por inundación en la zona del bajo Lempa. Sin embargo, evolucionó hacia un proyecto de desarrollo sostenible con visión de gestión del riesgo. Es decir, que a diferencia de poner las inundaciones en el centro del análisis, más bien la consideración fundamental que informaba la intervención era la promoción de incrementos en el bienestar de la población, dimensionada por el problema del riesgo asociado con las inundaciones en particular.

En su primera etapa, el proyecto se limitaba a producir un diagnóstico integral y ampliamente participativo acerca de la problemática de la zona vista desde la perspectiva de su desarrollo y la incidencia de las inundaciones y otras amenazas en el contexto local. Con base en dicho diagnóstico, se procedió a perfilar una estrategia de intervención a mediano plazo en función de las necesidades prioritarias de desarrollo señaladas y la identificación de una serie de proyectos particulares que se acoplan a esta estrategia y que cumplen con los requisitos de sostenibilidad y de reducción y previsión del riesgo.

La estrategia y los proyectos fueron resultado de un proceso participativo profundo, involucrando a las principales organizaciones locales, el Ministerio de Ambiente y otras instancias gubernamentales. Con este proceso, la zona disponía de una visión concertada de su futuro y de las prioridades para el logro de avances en los niveles de desarrollo con seguridad ambiental, que sirve como punto de articulación de nuevas propuestas de apoyo a la zona por parte de otros actores promotores de iniciativas de desarrollo o reducción del riesgo.

En su segunda etapa, el proyecto fomentó la creación de un comité local para la promoción del desarrollo con la participación de los actores organizados más importantes de la zona, representaciones municipales y del Gobierno Central. Proveía también de capacitación y metodologías para el funcionamiento del Comité. Por otra parte, se promovieron talleres de capacitación en gestión del riesgo para la población local y se efectuaron los estudios de factibilidad de los proyectos identificados en la primera etapa del proceso, dentro del marco estratégico postulado. La tercera etapa, todavía no iniciada, consistiría en el impulso de los proyectos acordados con el financiamiento del BID y otras instancias y con participación comunitaria a través del Comité Local.

En suma, el proyecto se desarrolla desde una concepción amplia de la gestión del riesgo, ubicando esto como dimensión de la planificación del

desarrollo y con amplia participación local en los procesos de análisis y decisión. El proyecto no ha tenido problemas en cuanto al método y al enfoque, pero se han registrado ciertos conflictos, antagonismos y diferencias de opinión entre las organizaciones de la zona, las cuales reflejan la complejidad de la matriz organizacional e ideológica en esta región de altos niveles de pobreza y grupos sociales con historias de vida, orígenes y adhesión política distintos.

- *El proyecto de Gestión de Riesgos para el Desarrollo Sostenible en Guatemala, llevado a cabo por CARE con financiamiento CAMI.*

Llevado a cabo por una ONG de desarrollo de largo alcance, se ha desarrollado en zonas del valle del río Polochic en Guatemala y representa la continuidad de esfuerzos de la institución después de *Mitch* y sellados por las nociones de preparativos y organización de la respuesta humanitaria. A pesar de haber iniciado con componentes que giraban en torno a la respuesta a estos impactos, ha evolucionado, por diversos procesos internos y demandas de la población local, asumiendo mayor orientación hacia el problema del desarrollo regional con visión de gestión de la reducción del riesgo. Así, por una parte, se ha relacionado con otros proyectos sectoriales de la institución en la misma zona, orientados a concebir la gestión a la luz de procesos de desarrollo sectorial en marcha con visión prospectiva del riesgo, y por otra parte ha sido instrumental en la creación y consolidación de la llamada Mesa de Concertación del valle del Polochic.

Esta instancia organizativa hoy en día reúne a diversas instituciones interventoras en la misma zona, además de representaciones locales, incluyendo la presencia de municipios, y cuenta con el apoyo también de la GTZ Alemana. El objetivo de la Mesa es ofrecer un espacio de diálogo, concertación y decisión en cuanto a las diferentes iniciativas en marcha o por establecerse, buscando consolidación y armonía entre los diversos esfuerzos. De esta forma, desarrollo y gestión del riesgo se acoplan en una sola matriz promotora. Además, la noción que sustenta el proceso de la Mesa también refleja la necesidad de instancias que permitan la concertación entre organizaciones locales unidas por su ubicación en una sola región geográfica en torno a la cuenca del río Polochic. Esto es fundamental en el tema, dado que el riesgo que sufre una localidad o subzona particular, está generado muchas veces por procesos y acciones que se iniciaron en otras instancias territoriales (por ejemplo, la deforestación en las cuencas altas que aumenta el peligro de inundación en las zonas bajas).

Tanto el caso de la Mesa de Concertación como el Comité Local del Bajo Lempa destacan la importancia que se debe conceder al fomento de formas distintas de capital social como paso imprescindible en la gestión del desarrollo y del riesgo.

- *El Proyecto de Prevención de Desastres del Centro Humboldt en Nicaragua, financiado por OXFAM*

Este proyecto, fomentado por una institución con antecedentes en el problema del desarrollo local, la gestión ambiental y el tema de los desastres, se lleva a cabo en varios municipios de Nicaragua y también tiene un componente nacional dirigido a lograr cambios en las formas de articular e intervenir el problema de riesgo en los niveles nacionales. En los niveles locales, trabajando de cerca con las municipalidades, el proyecto ha fomentado la metodología de diagnósticos integrales-participativos para dimensionar los problemas de riesgo en el marco del desarrollo local e identificar intervenciones necesarias para promover el desarrollo local con visión de gestión del riesgo. Un componente importante del proyecto es el desarrollo y difusión de metodologías para la elaboración de forma participativa, de planes estratégicos de desarrollo local. Como tal, y en consonancia con los objetivos de los proyectos del Bajo Lempa y Polochic comentados antes, intenta no separar el problema del riesgo del problema del desarrollo local, ofreciendo metodologías y prácticas que permiten el análisis y la acción en torno a la promoción del desarrollo local con visión de gestión del riesgo. En lo que se refiere al componente nacional del proyecto, este establece un vínculo con los objetivos locales, buscando apoyar procesos de cambio en los niveles nacionales consecuentes con la visión de riesgo y desarrollo que maneja el proyecto en general.

- *Los Programas de Prevención de Desastres en Honduras y Nicaragua financiados por el Banco Mundial a través de distintas instancias gubernamentales centrales y locales.*

Estos dos grandes programas se financian con fondos del Banco Mundial que llegan a exceder los 12 millones de dólares en ambos casos. En el caso de Honduras, el programa está ya en acción y en el de Nicaragua está por iniciarse. Ambos programas se efectúan a través de diversas instancias nacionales y municipales, de acuerdo con el énfasis analítico o de intervención propuesto (asociaciones de municipalidades, municipios particulares, instancias de análisis de riesgo, como el caso de INETER en Nicaragua, los sistemas u organismos nacionales de desastres o gestión de riesgos, etc.). Los programas cubren una amplia gama de intereses que van desde el análisis y mapeo de riesgos (amenazas y vulnerabilidades) en los niveles locales y el ordenamiento territorial como mecanismo de reducción y previsión del riesgo, hasta el fortalecimiento de instancias de gestión nacional y local y el apoyo al desarrollo de normatividad en cuanto al tema, como es el caso por ejemplo del desarrollo de Planes Nacionales de Gestión del Riesgo.

A manera de conclusión sobre la intervención

Durante los últimos 4 años, posterior a *Mitch*, la región ha atestiguado numerosas transformaciones en la concepción en cuanto a los riesgos y los desastres, así como impulso de iniciativas dirigidas al problema de reducción del riesgo, tanto en la esfera de cambios o innovaciones institucionales, como en la esfera de la promoción de proyectos particulares de intervención.

A pesar de estas iniciativas, que en suma ofrecen una gama de alternativas, muchas innovadoras, aún existe camino que correr para armar una matriz consecuente, coordinada, concertada y normada en cuanto al problema del riesgo, visto a la luz de los procesos de desarrollo y de su gestión. Existe la sensación de que a pesar de un aumento en el perfil de la problemática, abierta esta ventana a raíz del impacto de *Mitch*, el Estado aún no asume su rol ante esta de forma integral y no existe un marco legal, institucional y normativo de aplicación general que eleve el problema al estatus de una política pública fundamental. Esto podría explicarse por la ascendencia de otros temas y su aparente contradicción o falta de congruencia con los objetivos de la reducción del riesgo, como es el asunto de la competitividad y eficiencia productiva nacional y regional en el marco de la integración regional y el estímulo de corredores o ejes logísticos y “clusters”, y también por resistencias y anacronismos institucionales y la falta de incorporación con convencimiento de aquellos sectores y agencias de desarrollo, los cuales deben estar en el centro de las preocupaciones y del estímulo para la reducción y previsión del riesgo.

Por otra parte, existe una suma muy amplia de iniciativas promovidas desde la sociedad civil a través de ONG y con apoyos internacionales, muchos de los cuales son limitados en sus alcances por tomar el tema del riesgo desligado del problema de desarrollo, promoviendo así esquemas útiles, pero conservadores en su esencia, en el sentido de que reducen el riesgo eventual de desastre, pero no contribuyen con la transformación de las condiciones básicas de vida de la población que es objeto de las intervenciones y, en consecuencia, no tocan a fondo los procesos generadores de riesgo que derivan a su vez del riesgo cotidiano en que viven grandes masas de la población rural y urbana en la región. Esta situación puede explicarse en muchos casos por restricciones financieras y las directrices normativas de muchas agencias financieras, el dominio de actitudes “productivistas” y aun la ausencia de líneas de financiamiento para el tema, dirigidas a través de agencias de promoción del desarrollo, a diferencia de las agencias “humanitarias”.

Sin lugar a dudas, sin que el Estado y los gobiernos de turno asuman el problema de forma integral, promuevan una visión de reducción y previsión dentro del marco de la planificación del desarrollo y construyan institucionalidades avaladas por la legislación y normatividad consecuen-

tes, el avance en la resolución del problema se atrasará o se hará imposible de lograr. En estos momentos, el tema es más un tema de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, que del gobierno mismo. Efectivamente, el retiro del apoyo internacional para el tema significaría, a pesar del compromiso y entusiasmo de muchos profesionales ligados a los organismos oficiales, su casi desaparición de la escena, porque el nivel de compromiso y de financiamiento canalizado por los gobiernos hacia el tema es muy reducido y sigue concentrándose, aún de forma insuficiente, en el tema de la respuesta humanitaria.

Opciones, necesidades y cuellos de botella con referencia a la gestión para la reducción y previsión del riesgo

Analizada desde la perspectiva regional entre las necesidades y oportunidades que se presentan para la promoción más concertada y decidida de una política regional en la materia se incluyen (véase Lavell, 2003):

- el fortalecimiento de las relaciones y las bases programáticas en común entre CEPREDENAC y las instituciones de promoción sectorial y territorial del SICA, en aras de la ratificación efectiva de los compromisos asociados con la reducción, previsión y control del riesgo.
- la incorporación y promoción real de iniciativas de previsión y control de riesgo en las inversiones que se promuevan dentro del plan de acción asociado con el Plan Puebla-Panamá. Precedida por la noción del Corredor Logístico o Comercial Centroamericano, esta iniciativa, al impulsarse y concretarse exitosamente, terminará concentrando una parte importante de la infraestructura, producción y población de la región la cual si no existe en condiciones de seguridad ambiental, pondrá en tela de juicio la eficiencia y competitividad de las economías de la región por el impacto importante que eventos de magnitud puedan tener en estas al significar la pérdida de recursos financieros, infraestructura y recursos humanos.
- la capacidad de convencer el sector financiero, los sistemas nacionales de inversiones públicas y de seguros de la conveniencia de incorporar consideraciones de reducción y transferencia del riesgo en los parámetros que guían sus decisiones, en aras de una mayor seguridad y rendimiento en la inversión.
- la determinación con que las agencias internacionales de financiamiento y desarrollo insisten en la incorporación de parámetros de reducción del riesgo en sus portafolios de proyectos en la región. Aquí, se trata de una responsabilidad compartida con los gobiernos de la re-

gión, de tal forma que cada instancia acepte su responsabilidad en garantizar la seguridad de las inversiones y en consecuencia, de la sociedad. Aunque no hay estudios que lo muestren fehacientemente, existen suficientes indicios de que un componente importante de la deuda externa de los países está compuesto por financiamientos en inversiones nacionales y regionales que hayan sido afectadas, si no destruidas en grandes eventos, como *Mitch* o los terremotos de El Salvador.

- el convencimiento de que el grado de competitividad y eficiencia de la economía regional en el mundo globalizado podría mermarse por los impactos sucesivos de desastres y la destrucción o daños que significan en los sistemas de comunicación e infraestructura básica, además de sus impactos negativos en los balances de pagos, la deuda y el nivel de riesgo financiero asignado a los países de la región.
- las opciones de que los planes de combate a la pobreza dimensionen adecuadamente el problema de la vulnerabilidad y el riesgo de desastre y ataquen sus causas fundamentales, cuales son los niveles de riesgo cotidiano — desempleo, desnutrición, falta de ingresos, insalubridad, violencia social y doméstica— que sufre más del 50% de la población regional que sobrevive bajo la línea de pobreza.
- la seriedad con la cual se toma el problema del cambio climático global y su incidencia futura en las amenazas hidrometeorológicas, así como la capacidad de ligar el tema de la adaptación con la problemática de la gestión del riesgo, haciendo converger las visiones y proyecciones de mediano y largo plazo con las transformaciones requeridas en el corto plazo.
- la creciente articulación de demandas para la reducción de vulnerabilidad por parte de organizaciones y sectores de la sociedad civil y la injerencia de estas demandas en los procesos de formulación de las políticas públicas.

Las amenazas u obstáculos para lograr una política más comprometida se encuentran precisamente en la probable o posible incapacidad de incidir sobre los aspectos mencionados y en el hecho de que las estrategias y políticas seguidas hasta ahora, mantienen su carácter esencialmente neoliberal de *laissez faire*, con énfasis en los grandes proyectos de impulso económico, signados por las nociones en torno a los corredores logísticos, los *clusters* y la competitividad sin equilibrio ambiental y las implicaciones que esto tiene en términos de la marginación territorial y social de partes importantes del istmo, y una continua degradación de los recursos naturales y el ambiente en general, incluyendo el urbano.

En segundo lugar, viendo el problema desde los niveles nacionales encontramos que, a pesar de la gama de proyectos y esquemas promovidos en la región por el gobierno, ONG, organizaciones de base municipal y agencias internacionales, en enlace con una amplia gama de agentes locales, hay un número de problemas claramente identificables que se deben superar para permitir el progreso adicional en la reducción del riesgo y la mitigación y la prevención del desastre. Entre los más importantes, según nuestros criterios, están los siguientes (véase Lavell, 2002):

- a. La necesidad de una mayor movilización e interés por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales ligados a las organizaciones sectoriales y territoriales del desarrollo y en el nivel municipal. Esto requerirá de un uso más imaginativo de convincentes argumentos políticos que favorezcan la reducción del riesgo que los que se han empleado hasta la fecha. Se necesita dar particular atención a los miembros del gabinete económico y de finanzas y a los organismos y bancos de financiamiento regionales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.
- b. Un aumento en el interés y compromiso del sector privado y las organizaciones profesionales.
- c. La necesidad del desarrollo de metodologías para medir las vulnerabilidades no estructurales o constructivas y hacerlas disponibles a los agentes sectoriales del desarrollo, permitiéndoles anticipar y controlar las repercusiones de sus proyectos sobre el riesgo.
- d. Reformas legales e institucionales profundas que ponen la problemática de la reducción y control del riesgo en un estatus similar al de los preparativos y respuesta a desastres. Las reformas recientes relacionadas con las organizaciones oficiales que intervienen en el desastre y los sistemas, aunque suben su estatus y prerrogativas en reducción del riesgo no están acompañadas por aumentos realmente significativos en las capacidades de diseñar estrategias y políticas o en los recursos financieros y humanos necesarios para lidiar con el problema. Ninguna de estas organizaciones tiene suficiente estatus político en general, para coordinar y estimular convincentemente medidas significativas de reducción del riesgo en el nivel sectorial y territorial. A pesar de tentativas de hacer esto, es difícil ver cómo las organizaciones tradicionales de respuesta pueden sobresalir adecuadamente frente a este problema. La opción de construir un marco institucional alternativo, pero integrado y coordinado, que reúna predominantemente a organizaciones e instituciones de desarrollo y ambientales, deben ser consideradas seria-

mente, mientras que al mismo tiempo se deben reforzar las organizaciones de respuesta existentes. Sin una mayor descentralización de atributos y funciones, las opciones para el éxito serán limitadas. Tal descentralización no debe promover solo la participación local, sino también considerar la necesidad de estructuras regionales intermedias, como son, por ejemplo, las cuencas hidrográficas, las zonas costeras, mancomunidades de municipios, etc. Los problemas de riesgo sufridos en los niveles locales no se pueden tratar autónomamente en el nivel local. Los procesos regionales y nacionales deben también ser controlados y sujetos a negociación y cambios por sus impactos en los niveles locales. Se deben buscar alianzas entre grupos sociales que a veces son establecidas a través de sus intereses y metas.

- e. A pesar del aumento rápido en las iniciativas de gestión del riesgo en la región y un incremento sustancial en la demanda para profesionales en la problemática, poco se ha hecho para garantizar la existencia de recursos humanos adecuadamente educados y entrenados para tomar el desafío. Las opciones educativas en la región todavía son dominadas por las geociencias, la ingeniería y la salud y por demandas relacionadas con los preparativos y la respuesta. De hecho, casi todas las nuevas opciones educativas que están apareciendo en la región refuerzan esta tendencia. Muy pocas son las opciones verdaderas existentes para la educación profesional en el área de gestión del riesgo, basadas en un acercamiento por vía del desarrollo, con enfoques multidisciplinarios, buscando entrenar no solamente a especialistas sectoriales, sino, también, a profesionales con un acercamiento *holístico*, capaces de coordinar y dirigir grupos y de pensar estratégicamente. Hay actualmente una sobresaturación en la demanda para los pocos especialistas *holísticos*, multidisciplinarios, que trabajan desde una perspectiva integral sobre desarrollo y ambiente en la región. La educación en los conceptos y la práctica de la gestión del riesgo (global y local), se restringen básicamente a un número grande y creciente de cursos o talleres que duran de tres a cinco días. Aunque esto ayuda a conseguir algunos adelantos, debe también ser acompañado por la educación profesional a nivel universitario. Los mercados para la capacitación y la educación profesional son claramente diferentes, pero están ligados ineludiblemente a la búsqueda de éxito en la reducción del riesgo.
- f. En un tema relacionado, los progresos para promover reformas educativas sobre la capacitación e información relativa al riesgo en la enseñanza convencional, no han sido muchos hasta la fecha. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a ideas referentes al riesgo y a

su reducción, vistas como parámetros y dimensiones del desarrollo. Mucho más se ha hecho en lo que concierne a la necesidad de la respuesta del desastre en instituciones educativas y al diseño de los planes de emergencia de las escuelas y de los procedimientos de evacuación. Pero es notoria la ausencia de una profunda reforma al plan de estudios que integre nociones del riesgo y de su gestión de una manera multidisciplinaria. Las opciones para una mejor práctica en el futuro en esta área serán relacionadas íntimamente con la manera en que educamos y desarrollamos a nuestras futuras generaciones.

- g. En lo que concierne a la gestión local del riesgo, que es quizás el foco dominante hoy, un número de factores limitan la fácil extensión de este tipo de práctica. En primer lugar, la naturaleza incipiente de la descentralización en las organizaciones oficiales de riesgo y desastres limitan seriamente las opciones para construir las políticas nacionales para la gestión local del riesgo, con un amplio impacto a lo largo de los países. En segundo lugar, ningún método o metodología estandarizada de costo bajo y aplicación generalizada existe para la promoción e implementación de sistemas de alerta temprana. Por otra parte, la experiencia con los sistemas de alerta esencialmente se restringe a las inundaciones, a los huracanes y a los volcanes. Poco se ha hecho en relación con los deslizamientos, la sequía y los problemas antrópicos, tales como la contaminación. En tercer lugar, a pesar de la enorme cantidad de literatura que existe sobre la gestión del riesgo y la existencia de numerosas metodologías analíticas y prácticas, se han realizado pocos intentos para sistematizar esta información y hacer más fácil su disponibilidad a las organizaciones que desean promover nuevos esquemas, o a comunidades y municipalidades. Básicamente, cualquier nueva organización que desee revisar lo que se ha hecho y lo que se ha aprendido, tiene que hacer su propia investigación en la bibliografía sobre el tema. Esto ha conducido a un severo problema por la pérdida de recursos y el permanente “reinvento de la rueda”. Este problema ahora está bajo escrutinio por parte de CEPREDENAC y se enfrentará con la promoción de las actividades ligadas al programa de Gestión del Riesgo en Centroamérica, financiado por PNUD.
- h. El rápido aumento en el número y alcance de los proyectos de gestión del riesgo no ha sido acompañado por niveles y modalidades adecuados de coordinación y comunicación a escala nacional y regional. El resultado es que muchas organizaciones están haciendo las mismas cosas sin enterarse de que ello está ocurriendo. La duplicación de esfuerzos significa desperdiciar tiempo y recursos.

- i. Mientras que es cierto que muchos nuevos proyectos autóctonos del desarrollo se están promoviendo sin ninguna preocupación por el control del riesgo, no es menos cierto que muchos proyectos patrocinados internacionalmente también sufren de este mismo defecto. Mucho más esfuerzo se debe hacer para garantizar que las financieras internacionales y las agencias de ayuda dimensionen sus propios proyectos con consideraciones de riesgo. El efecto de demostración sería obvio a escala nacional.

Con la Estrategia y el Quinquenio, los gobiernos de la región establecieron un compromiso político a favor de la noción de la reducción del riesgo y procesos de reconstrucción con transformación social. Las realidades en la región, sin embargo, plantean interrogantes importantes en lo que concierne a la forma de transitar de la declaración y el compromiso político hacia prácticas y políticas de transformación real. Avances importantes en la reducción del riesgo y en su futuro requieren enormes esfuerzos en múltiples niveles. Esto abarca la conciencia social, cambios legislativos e institucionales, prácticas sociales modificadas, la reducción de la corrupción, la movilización de los grupos de interés del sector privado y el sacrificio de objetivos a corto plazo, a favor de objetivos de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

La reducción del riesgo todavía no es un objetivo político y económico muy accesible y la transición de los esquemas de la respuesta y los preparativos hacia otros más integrales de gestión del riesgo todavía está lejos de ser completo. Por otra parte, en el área de la respuesta y de los preparativos aún queda mucho por hacer. Casi con regularidad los organismos oficiales de desastres son relevados de sus funciones de coordinación cuando ocurre un gran desastre, y suelen establecerse los comités ad hoc bajo el control ministerial, privado o militar. Este era el caso en El Salvador a principios del 2001 con el último gran desastre que afectó la región; ello refleja la carencia de jerarquía y apoyo político que estas organizaciones tienen en general, cuando ocurre un desastre de gran magnitud, lo cual es inevitablemente un acontecimiento “político”. Por otra parte, estas organizaciones son aún excesivamente centralizadas y torpes cuando hay que ocuparse de los múltiples desastres de pequeña y mediana escala que afectan continuamente a los diversos países. La descentralización y la participación local organizada en respuesta al desastre sigue siendo, en buena medida, una tarea pendiente. Incluso donde los países han tomado medidas positivas hacia la creación de sistemas nacionales para la prevención, la mitigación y la atención del desastre, estas todavía se centralizan excesivamente y hace falta mucho esfuerzo para revertir esta condición y aumentar las capacidades y autonomía locales.

Sea cual fuere la conclusión que se derive de un análisis prospectivo de las necesidades y oportunidades para la reducción del riesgo en la región, está claro que *Mitch*, los acuerdos gubernamentales sobre la reducción de la vulnerabilidad, la sensibilización conceptual en lo que concierne a este problema y las necesidades sentidas de una gran gama de agentes sociales, ha conducido a cambios importantes en la actitud y la práctica durante los últimos tres años. La reducción y la gestión del riesgo están definitivamente en auge en la región, particularmente en El Salvador, Honduras, Guatemala, y Nicaragua. Falta consolidar esfuerzos, incorporar otros actores, elevar el estatus de la temática y pasar de las nociones de proyectos piloto a la noción de sostenibilidad en la gestión.

A manera de conclusión global

Todos los desastres —pequeños, medianos y grandes— sin lugar a dudas constituyen un factor que dificulta el logro de procesos sostenidos y crecientes de desarrollo y de desarrollo social en la región centroamericana, particularmente con referencia a la población pobre y excluida que comprende más del 50% de la población regional y más del 60% de la población de los países más propensos a sufrir un desastre —El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua—. Sin embargo, es un factor más en la ecuación y no una causa fundamental de los problemas de desarrollo que enfrenta la región.

Buscar explicar el atraso en los indicadores de desarrollo o en el proceso mismo, echando mano al argumento frecuentemente empleado de que son los desastres el problema fundamental, sería equivocado y constituiría otra de esas falacias que buscan distraer la atención de las causas más elementales del subdesarrollo y la pobreza. Suponer que la reducción del riesgo de desastres sea un mecanismo importante para lograr el desarrollo y desarrollo social en la región sería una tautología y una forma de invertir el argumento, en lo que se refiere a causas y efectos. Es decir, más bien es con el desarrollo equitativo y socialmente incluyente y el desarrollo social, que se establecerían las bases para una previsión y prevención del riesgo y el desastre hacia el futuro. No habrá manera convincente de reducir el riesgo de desastre si no operamos e intervenimos sobre sus causas fundamentales, que son el verdadero problema.

Los desastres asociados con extremos de la naturaleza o con amenazas construidas socialmente, por medio de la intervención y las prácticas humanas, representan, en su esencia, una continuidad de la vida cotidiana de millones de personas, quienes viven el día a día en condiciones de “desastre permanente”. La vulnerabilidad frente a eventos extremos se construye sobre la vulnerabilidad frente a la vida cotidiana, sobre las condicio-

nes de riesgo cotidiano o crónico que afectan con mayor incidencia a los pobres de la ciudad y el campo y que coartan sus opciones de vida seguras y sostenibles. Los desastres se incuban y se gestan en ese caldo que es la vida diaria, a tal grado que las pérdidas y daños sufridos en los acontecimientos eventuales que llamamos desastres son esperables, por las condiciones extremas de riesgo que existen en el istmo y que solamente esperan el desenvolvimiento de un evento físico destructivo para actualizarse o transformarse en desastres.

De ahí, la conclusión más obvia, es que el problema fundamental no son los desastres sino los procesos sociales que construyen el riesgo en la sociedad, hacen a los desastres parecer “inevitables” y crean la noción de que es “natural” que ocurren. No se puede resolver el problema atacando la enfermedad, que es el producto de procesos sociales de largo alcance y profunda significación. Más bien hay que atacar las causas elementales y estas, sin lugar a dudas, se encuentran en los patrones de desarrollo impuestos y en las modalidades degradadores de apropiación de la naturaleza, que los han sustentado durante décadas, si no siglos. Desde ahí es claro que la reducción, previsión y control del riesgo de desastre solamente puede ser efectivo si se concibe y se incorpora su gestión dentro de las distintas modalidades de gestión del desarrollo en la región, convirtiendo el riesgo, o más bien, la seguridad, en un parámetro clave de los procesos de desarrollo, de planificación y de decisión sobre la inversión pública y privada. Es claro que esto no es el caso aún en Centroamérica.

A pesar de múltiples innovaciones en las formas de concebir el riesgo y el desastre en los niveles políticos, institucionales e instrumentales y en la práctica impulsada desde el gobierno y la sociedad civil, aún el camino de las transiciones hacia formas más consecuentes y articuladas de considerar y gestionar el riesgo en el marco del desarrollo, es largo y tortuoso. Pasar de las experiencias positivas desarrolladas de forma casi “piloto” en la región, a una generalización de esquemas de intervención y control bajo premisas sólidas y consecuentes, con institucionalidades, legislación y normatividad adecuadas, representa un desafío de gran envergadura. Las semillas están bien plantadas y el rumbo trazado; ahora se requiere de voluntad y compromiso político para que la gestión del riesgo crezca y florezca como una política pública clave y central en la búsqueda del desarrollo sostenible y el desarrollo social, fundamentada en la noción de seguridad ciudadana y libre de los riesgos cotidianos o crónicos y el riesgo de desastre.

BIBLIOGRAFÍA

- Albala Bertrand, J. (1993) **Political economy of large natural disasters with special reference to developing countries**. Clarendon Press. Oxford.
- Blaikie, Piers *et al.*, (1996) **Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres**. La Red. IT Perú. Tercer Mundo, Editores. Colombia.
- Burton, I., Kates, R. W. y White, G. F. (1968) **The human ecology of extreme geophysical events; *Natural Hazard Research*, Working Paper 1**, Department of Geography, University of Toronto.
- Caballeros, R. y R. Zapata (1999) **América Latina: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999**. México, CEPAL.
- CAMBRIDGE, I. (2000), **The Resources of Households Linked to Children in Residential Care in Trinidad and Tobago**, Dissertation, Bristol University. United Kingdom.
- CAMBRIDGE, I. y S. CARR, (2001), **Localization factors and the self-employed in a low income urban community: The case of BePuebla, Mexico**.
- Cardona, O.D. (1993). "Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados" en Maskrey, A. (eds.) **Los desastres no son naturales**.
- Cardona O. D. (1996) 'Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados', **Ciudades en riesgo**, M A Fernández (Ed.), La RED, USAID..
- Cardona, O. D. (1999) 'Environmental management and disaster prevention: Holistic risk assessment and management', **Natural Disaster Management**, Ingleton J (Ed.) IDNDR, Tudor Rose, London.
- Cuny, Fred. (1983) **Disasters and development**. Oxford University Press.

- Gellert, Gisela (2002) **El riesgo cotidiano y su relación con la degradación ambiental**. FLACSO, Guatemala, inédito.
- Hewitt, K. (1983). "The idea of Calamity in a Technocratic Age" en Hewitt, K. (ed.) **Regions of Risk**. Longman Press.
- Hewitt, K. y I. Burton. (1971). **The hazardousness of place: a regional ecology of damaging events**. Dept. of Geography, Research Publications, 6. University of Toronto.
- Jiménez, M. (2001) **Desastres en Centroamérica: perspectiva del sector agropecuario**. IICA, inédito.
- Lavell, A. (1993). "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso", en Maskrey A. **Los desastres no son naturales**. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.
- Lavell, A. (1993a). "Prevención y mitigación de desastres en Centroamérica: Una tarea pendiente", **Desastres y Sociedad**, Año 1, N.º 1, ITDG-Tercer Mundo, Bogotá y Lima.
- Lavell, Allan. (1996) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos". En Fernández, María Augusta. **Ciudades en riesgo**. LA RED. USAID. Lima, Perú.
- Lavell, Allan (1998) "Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998". En **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.
- Lavell, A. (1999). "Desastres en América Latina: avances teóricos y prácticos: 1990-1999" **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. FLACSO-Nueva Sociedad.
- Lavell, Allan. (2000) "Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso de Mitch en Centroamérica". En Garieta, Nora y Nowalski, Jorge. **Del Desastre al desarrollo sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica**. BID, CIDHS. San José, Costa Rica.
- Lavell, A. (2000a) **Desastres Urbanos: Una Visión Global**. Woodrow Wilson Center and ASIES, Guatemala, publicación.
- A. (2002) "Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la gestión del riesgo". **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. FLACSO-Nueva Sociedad.
- , A. (2002) **Iniciativas recientes en la reducción de riesgo en América Central y la República Dominicana**. CEPREDENAC, Panamá.
- A. (2003). **Riesgo y desastre en Centroamérica: incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social**. Contribución inédita para el Segundo Informe del Estado de la Región, capítulo sobre el Desafío Ambiental. PNUD. Costa Rica.
- Lavell, A. (2003 *et al.*) **La gestión local del riesgo. Nociones en torno al concepto y la práctica**. CEPREDENAC- PNU, inédito.

- Lavell, A. (2003.) "The Application of Notions on Risk Management and Sustainable Development: the Case of the Lower Lempa River Valley, El Salvador". En Bankoff, G. **Mapping Vulnerability**. Earthscan Publications.
- Lavell, A. y E. Franco (1996). **Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido**. La Red, ITDG, Perú.
- Lavell, Allan (con Manuel Arguello) (2001) "Reflexiones sobre Internacionalización y Globalización y su Incidencia en los Patrones de Riesgo en América Latina". **Revista Quórum**, Universidad de Alcalá, España.
- Maskrey, A. (1989) **Manejo popular de los desastres**, ITDG, Perú
- _____ ed. (1993) **Los desastres no son naturales**. LARED. Tercer Mundo Ed. Bogota.
- _____ A. (1998). **Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis del riesgo en América Latina**. ITDG-Perú. LARED. Tercer Mundo Ed. Bogotá.
- Omobono Soldi, Nino. (2003). **Riesgo, protección y desastres en América Central. El caso Salvadoreño**. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región. (1999). **Primero Informe del Estado de la Región**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región. (2003) (en prensa). **Segundo Informe del Estado de la Región**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica (capítulo sobre el Desafío Ambiental, coordinado por Pascal Giro).
- PNUD (2001). **Informe de Desarrollo Humano, El Salvador**. San Salvador.
- Romano, L. (2002). **Riesgo y Desastre en Centroamérica. Evolución de Políticas y Acción**. Contribución al Segundo Informe de Estado de la Región, PNUD. San José, Costa Rica.
- Sanahuja, H. (2000). **El daño y la evolución del riesgo en América Central**. Tesis de Maestría en Geografía. Programa de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, inédita.
- Sen, A.K., (2000). **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf.
- Wilches Chau, G. (1989). **Desastres, Ecologismo y Formación Profesional**. SENA, Popayán. Colombia.
- Wilches Chau, G. (1998). **Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador. Guía de La Red para la gestión local de los desastres**. La Red, Quito, Ecuador.
- _____ (1993) "La Vulnerabilidad Global". En Maskrey, A. (ed.) **Los Desastres no son naturales**. La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia

CAPÍTULO V

EVALUACIONES DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS*

JOSÉ S. MARQUES

INTRODUCCIÓN

Con el fin de evaluar la situación de los sistemas de protección social en Centroamérica, el Banco Mundial (BM) realizó cinco Evaluaciones de la Red de Seguridad Social a nivel de país (ERSS).¹ El propósito de cada una de estas ERSS consistió en identificar debilidades y fortalezas en las políticas y programas de protección social, y proporcionar, a cada gobierno y a otros implicados en los cinco países, un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar sus sistemas de protección social.

El propósito de este artículo es identificar, en las ERSSs que se realizaron en los cinco países centroamericanos, problemas e hilos comunes; y esto, con dos objetivos: por una parte, poner a disposición de los gobiernos centroamericanos una visión general de los sistemas de protección social que existen en la región, y para que, de este modo, ellos puedan poner en perspectiva la ERSS que se desarrolló para cada uno de sus propios países, cuan-

* Traducción del idioma inglés al español hecha por Juan L. Caviedes Fernández
1 Las ERSSs preparadas por el Banco Mundial y analizadas en este estudio son: “Costa Rica: Social Spending and the Poor”, World Bank Latin America and Caribbean region, processed, June 2002. “El Salvador: Social Safety Net Assessment”, World Bank Latin America and Caribbean region, processed, May 2002. “Guatemala: Poverty in Guatemala” World Bank Latin America and Caribbean region, February 2003. “Honduras: Vulnerability, Risks and Poverty”, World Bank Latin America and Caribbean region, August 2002. “Nicaragua: Towards a Social Protection Strategy for Nicaragua: A Review of Selected Programs in the PRSP Portfolio”, World Bank Latin America and Caribbean region, processed, March 2001.

do se propongan fortalecer sus políticas de protección social; y por otra parte, generar en la región —entre los otros involucrados en el tema— una discusión acerca de las políticas de protección social.

Cuadro 1
Población e indicadores críticos de desarrollo, 2000¹

	Población total (Millones)	Población entre 0-14 años (% del total)	Ingreso per cápita (US\$ constantes 1995)	Índice de Desarrollo Humano ²	Grado Pobreza Humana ³	Concentración del ingreso por el 20% más bajo	Concentración del ingreso por el 10% más alto
Costa Rica	3,8	32,4	3912	0.820	2	4,5	34,6
El Salvador	6,3	35,6	1752	0.706	32	3,3	39,5
Guatemala	11,4	43,6	1558	0.631	40	3,8	46,0
Honduras	6,4	41,8	711	0.638	36	2,2	42,7
Nicaragua	5,1	42,6	466	0.635	41	2,3	48,8
Average	33	39,2	1680	ND		3,2	42,3
LAC	515,7	31,5	3856	ND		ND	ND

- (1) Estimaciones de concentración de ingreso corresponden a 1998.
 (2) El IDH es una medida resumen de desarrollo humano que considera tres dimensiones de desarrollo: una vida prolongada y saludable, lo que se mide por la expectativa de vida al nacer; educación, lo que se mide por la proporción de matriculados y alfabetismo; y un nivel de vida digno, lo que se mide por el ingreso per cápita.
 (3) Clasificación de pobreza en una muestra de 88 países en desarrollo. Número más bajo corresponde a menor grado de pobreza.

Fuente: Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial) y PNUD (IDH).

Los cinco países centroamericanos considerados en esta revisión concentran una población total de 33 millones, de la que el 39% tiene menos de 15 años de edad, a diferencia del 32% que exhibe la región de América Latina y el Caribe (LAC). En el año 2000, el ingreso per cápita de estos cinco países promediaba los US\$1,680, lo que representaba alrededor de la mitad del promedio de LAC. En la mayoría de los países, la pobreza está todavía muy extendida. La distribución del ingreso continúa

altamente concentrada; el 42% del ingreso es absorbido por el 10% más rico de la población (Cuadro 1). No obstante, se observan diferencias muy marcadas entre los países. Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del PNUD, Costa Rica ha logrado un desarrollo mucho más alto que el de los otros países, El Salvador se encuentra en una posición intermedia, mientras que Honduras, Nicaragua y Guatemala se encuentran en el nivel más bajo.

La pobreza y la desigualdad han ofrecido una tierra fecunda para el conflicto. Durante los años ochentas la región experimentó guerras civiles, a menudo estimuladas por la competencia del período de la Guerra Fría. La guerra trajo deterioro económico y un aumento de la pobreza. Y es solo en el período más reciente que se han logrado acuerdos de paz en cada uno de los países en que prevalecieron los conflictos militares: Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

La mayoría de los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha logrado progresos durante los años noventas, reconstruyendo su infraestructura, estabilizando sus economías, y avanzando con reformas estructurales. Sin embargo, mientras la situación económica de los países mejoró, un gran sector de la población continúa siendo pobre. Hay varias razones para estos resultados. En primer lugar, las reformas sociales son difíciles de diseñar e implementar, y, una vez que empiezan a aplicarse, generalmente tardan más tiempo en mostrar resultados que el tiempo que tardan en producirlos las reformas en políticas económicas. En segundo lugar, hay una gran brecha entre los recursos fiscales disponibles y las necesidades sociales; En tercer lugar, los desastres naturales —a los que Centroamérica es tan propensa— han anulado los más recientes avances logrados en las condiciones sociales, y frecuentemente han absorbido recursos disponibles. Y por último, las redes de seguridad social han sido generalmente inadecuadas. De hecho, aunque los cinco países centroamericanos evaluados gastan en promedio casi el 5% del PIB en protección social, la mayor parte del gasto en este rubro está todavía concentrado en los programas del seguro social, los que solo alcanzan a un pequeño porcentaje de los pobres. Y además, con frecuencia, los programas de protección social no logran focalizarse en los grupos más pobres en riesgo, o no son eficazmente administrados.

Lo que sigue se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se revisará brevemente el marco conceptual. Luego, en las secciones 3 a la 10 se analiza cómo las ERSS responden a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los pobres en Centroamérica, y cuáles sus estrategias de respuesta? ¿Cuáles son los principales grupos en riesgo? ¿Que clase de programas son los que existen para abordar los riesgos que encaran los pobres? ¿Cuánto gastan los países en la Protección Social, en Seguro Social y en la Asistencia Social? ¿Cuán adecuados son los sistemas de protección social? ¿Se encuentran

los programas bien dirigidos a los grupos en riesgo y son costo-eficientes? ¿ Son los arreglos institucionales adecuados para manejar los sistemas de protección social? Y, ¿cuáles son las cuestiones claves y las recomendaciones que surgen de estas ERSS?

La sección 11 explora las implicaciones que tiene este análisis para el futuro de las Redes de Seguridad Social en la región. En la medida de lo posible, el análisis presta especial atención a cómo se desenvuelven las poblaciones indígenas en las redes de seguridad social; y esto, dada la importancia relativa de tales poblaciones particularmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En el Recuadro 1 se presentan definiciones de los principales conceptos que se utilizan en las ERSS y también en este documento.

RECUADRO 1

Definiciones de Conceptos Claves Transferencias condicionadas. Las modalidades de transferencia incluyen el pago en dinero efectivo (por ejemplo, subvenciones por familia o niños), el cuasi-efectivo (por ejemplo, cupones de comida, vales), y las transferencias en especie (por ejemplo, los suplementos alimentarios). Las transferencias condicionadas tienen como requisito que la familia o persona destinataria debe realizar algunas actividades predeterminadas, tales como asistir habitualmente a la escuela o asistir a un centro de salud. La transferencia tiene un doble propósito: reforzar el ingreso familiar, y contribuir al desarrollo del capital humano.

Pobreza crónica. Pobreza que es resultado de factores estructurales de largo plazo.

Análisis de riesgo del ciclo de vida. Un marco para identificar y organizar la presentación de los riesgos que afectan a los diferentes grupos de edad de la población, particularmente a la población pobre; la mayoría de riesgos se basan en los determinantes de la pobreza resultantes de las investigaciones sobre la pobreza, encuestas y otros estudios sociales.

Pruebas de medios. Se trata de exámenes diseñados para identificar y distinguir a los pobres; exámenes generalmente fundados sobre la base del ingreso.

Red de seguridad. Un concepto usualmente aplicado al conjunto de programas de asistencia social, tales como la transferencia de efectivo, la transferencia en especie, y los trabajos públicos.

Autoselección. Focalización por medio de lineamientos que se encuentran en el diseño del programa y que aseguran que solo la población-meta (generalmente los pobres) aprovechará el programa; por ejemplo, el establecimiento de un salario para los trabajos públicos que es menor al salario de mercado.

Shocks. Eventos que pueden reducir el bienestar grupal o individual, tales como enfermedad, desempleo, o sequía, y que pueden por sí mismos causar o empeorar la pobreza. Los *shocks* que afectan directamente a las familias se denominan idiosincrásicos; los *shocks* asociados con macro-perturbaciones o perturbaciones sectoriales se llaman covariantes.

Protección social. Intervenciones públicas dirigidas a: a) ayudar a las personas, familias y comunidades a un mejor manejo del riesgo; y b) proporcionar apoyo a los extremadamente pobres. Usualmente incluye programas de seguro social y de asistencia social. **Seguro social.** Modalidades que combinan riesgos, incluyendo desempleo, vejez o pensión, incapacidad, enfermedad, y otros. **Asistencia Social.** Programas de transferencia que proporcionan beneficios en dinero efectivo o en especie, incluyendo subsidios, trabajos públicos, y programas de transferencia condicionada de dinero en efectivo.

Gestión del Riesgo Social. Un marco integrado por la identificación de una adecuada prevención y reducción del riesgo, y estrategias de respuesta para minimizar el impacto adverso de los *shocks*.

Pobreza transitoria. Pobreza que resulta de alguna(s) conmoción(es) temporal(es), la cual podría revertirse con el tiempo.

Vulnerabilidad. Tiene dos elementos: a) la capacidad de resistencia de una persona o familia a una determinado *shock*, resistencia que depende principalmente del activo de recursos que dispone (mientras más alta la resistencia, más baja la vulnerabilidad); y b) la severidad del impacto del *shock* (mientras más severo el impacto, más alta la vulnerabilidad).

Programas de pago por trabajo. Modalidades de transferencia que requieren la participación en algún programa de trabajos públicos. Los beneficios se pagan ya sea en dinero en efectivo o en especie (por ejemplo, la modalidad de alimentos por trabajo).

Fuente: Sitio web de Protección Social del Banco Mundial e informes de ERSS.

ENFOQUES METODOLÓGICOS

Los informes que se analizan en este documento corresponden a las primeras ERSS que se han realizado para los países incluidos. El objetivo principal de tales informes era enfocar la atención de las autoridades en los grupos más vulnerables de la sociedad, analizando los programas existentes y los ordenamientos institucionales, proponiendo estrategias para minimizar los riesgos que enfrentan los pobres, y enfatizando la necesidad de mejorar la asignación de los escasos recursos fiscales y la eficacia en el uso de estos. Estos informes proporcionan, a las autoridades y otros interesados o involucrados en el tema, un análisis actualizado sobre antiguos problemas, utilizando un nuevo marco: la gestión del riesgo social.² Este capítulo proporciona una breve visión general del marco conceptual que se utiliza en las ERSS y un análisis de los problemas relacionados al alcance y con el tipo de análisis adoptados en la ejecución de las ERSS.

El marco conceptual

Todas las ERSSs basaron su análisis en el marco de la Gestión del Riesgo Social (GRS), marco desarrollado por el Banco Mundial.³ El concepto de manejar el riesgo social proviene de la noción de que ciertos grupos en la sociedad son vulnerables a los *shocks* inesperados, los cuales llegan a amenazar su sustento y/o supervivencia. De cualquier manera, se sabe que algunos grupos viven en un estado crónico de empobrecimiento que mantiene a su sustento en un permanente estado de riesgo. El manejo del riesgo social tiene que ver con políticas orientadas a reducir los riesgos críticos, rompiendo ciclos intergeneracionales de pobreza y vulnerabilidad. La gestión del riesgo consiste en elegir las más adecuadas estrategias de prevención, reducción y enfrentamiento del riesgo, para minimizar el impacto adverso de los riesgos sociales. Tales estrategias pueden involucrar acuerdos informales (esto es, basados en la comunidad o en la familia), mecanismos del mercado (esto es, seguro, crédito bancario), o programas públicos de apoyo.

2 El autor de esta ponencia también fue encargado de preparar la ERSS para El Salvador y Honduras. Algunas de las opiniones expresadas aquí se basan en su experiencia en el desarrollo de estos ejercicios.

3 Holzmann, Robert y Steen Jorgensen, “*Social Risk Management: A New Conceptual Framework and Beyond*”, World Bank, February 2000.

La Protección Social, en el marco de la GRS, se define como las intervenciones públicas dirigidas a: a) ayudar a las personas, familias y comunidades para un mejor manejo del riesgo; y b) brindar apoyo a los extremadamente pobres.⁴ De esta manera, la Protección Social debe proporcionar:

- a) *Un trampolín para que los pobres puedan brincar hacia afuera de la pobreza: una oportunidad para que los pobres puedan asumir los más altos riesgos y las actividades de mayor recompensa, y para que, compartiendo mecanismos, puedan evitar el informal riesgo de la ineficacia y la injusticia; y,*
- b) *Una red de seguridad: apoyo para ayudar al acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, y también para prevenir la exclusión social, y para evitar aquellas estrategias de respuesta que en el caso de shocks tienen efectos negativos irreversibles.*

En la práctica, la Protección Social (PS) incluye los programas de seguro social (SS) —los que combinan riesgos e incluyen desempleo, vejez o pensión, incapacidad y seguro de enfermedad—, y los programas de asistencia social (AS) —programas que proporcionan transferencias en dinero efectivo o en especie, incluyendo subsidios, pago por trabajo, y programas condicionados de transferencia de dinero efectivo.

Las políticas sobre el mercado laboral son usualmente consideradas como parte de la protección social, pero estas no se incluyeron en las ERSS, y, por consiguiente, no se consideran en este análisis. El concepto de “red de seguridad” se aplica, en general, al conjunto de programas de asistencia social.

Alcances del Análisis

Como ya se indicó, todas las ERSS que se revisan en este documento han utilizado el marco conceptual de la GRS, pero cada una de ellas se ha enfocado apropiadamente en un limitado conjunto de aspectos, dependiendo del contexto del país (Cuadro 2). Todos los informes incluyeron un análisis de los programas de asistencia social. Los informes sobre Costa Rica y El Salvador también incluyen una revisión en profundidad del sistema de seguridad social; los de Guatemala y Honduras presentan un análisis más selectivo, y el informe de Nicaragua no analiza los problemas del seguro social.

4 *Ibid.*, página 3.

Cuadro 2
Alcance del Análisis de las ERSS en Centroamérica

País	Áreas de Análisis	Observaciones
Costa Rica	Seguro Social Asistencia Social Sectores Sociales	Incluye un análisis del Programa del Seguro Social.
El Salvador	Seguro Social Asistencia Social Remesas	Incluye un análisis del programa del Seguro Social. Originalmente incluía un análisis de los subsidios por electricidad, agua y transporte, los que posteriormente se eliminaron. Los desastres naturales están incluidos.
Guatemala	Seguro Social Asistencia Social Remesas Sectores Sociales	Incluye un análisis del programa del Seguro Social, del programa TAM (seguro para los trabajadores que emigran); seguro catastrófico recomendado. También incluye un análisis de los subsidios por alojamiento, transporte y electricidad.
Honduras	Seguro Social Asistencia Social	Incluye solo un análisis breve del Seguro Social porque el BM mantenía un trabajo continuado en esta área. Se mencionan los riesgos macroeconómicos. Los desastres naturales están incluidos.
Nicaragua	Asistencia Social	Se incluyen los desastres naturales.

Fuente: Informes de ERSS.

El análisis se ha centrado más en los programas de asistencia social que en los del seguro social. Y esto, en parte, debido a que la focalización de los primeros se encuentra en las poblaciones más vulnerables, las que están mayormente concentradas en el sector informal, más allá del alcance de la mayoría de los esquemas del seguro social, y porque los problemas del seguro social son con frecuencia tratados como tareas analíticas separadas. Es habitual que los pobres no tengan acceso al mercado de los seguros, y esto porque en ese mercado se requiere demostrar un trabajo formal y un flujo estable de ingreso, las que son condiciones de las que carece la mayoría de los pobres. Cuando los pobres sí tienen acceso a algún seguro, estos son con frecuencia modalidades de seguros de carácter público (es decir, seguridad social). Y aunque los esquemas de seguros

públicos tienen una justificación ya que la “*participación obligatoria puede evitar problemas de selección adversa*”,⁵ ellos normalmente incluyen solo a aquellos en el mercado formal de trabajo. En vista de que los programas de seguros estatales son usualmente muy costosos para la hacienda pública (y a menudo ineficaces), muchas veces hay renuencia para recomendar su expansión. Por otro lado, la experiencia con mecanismos alternativos de aseguramiento (ya sean de mercado, informales, o autoseguro) todavía necesita ser sistematizada. Por consiguiente, la discusión de las cuestiones relacionadas con seguros en las ERSS es frecuentemente limitada, o se asume como una tarea separada.

Con excepción del caso de Guatemala, los informes no se ocupan de los mecanismos de los seguros informales. En la medida en que las remesas pueden ser consideradas un mecanismo de seguro informal (es decir, que un miembro emigra para mantener a la familia), ellas fueron brevemente tratadas en el informe de El Salvador. En el informe de Guatemala se consideran los mecanismos de respuesta informales, tales como pedir prestado o recibir ayuda de los amigos y parientes. Dada la limitada cobertura que en la región tienen los sistemas de seguros formales (esto es, vejez, incapacidad o salud), y las dificultades reales para ampliar la cobertura de estos sistemas hacia los pobres (incluso en sistemas reformados como el de El Salvador), parece necesario que las futuras ERSS presten más atención a medidas para apoyar los mecanismos de seguros informales o para evitar que estos se quiebren. No obstante, es importante subrayar que tal apoyo no debe sustituir otros esfuerzos gubernamentales para proporcionar protección social a los grupos pobres en riesgo.

Como se muestra en el Cuadro 2, las ERSS de Guatemala y Costa Rica fueron parte de un análisis más amplio de los sectores sociales. En los casos de El Salvador, Honduras y Nicaragua, los respectivos informes consideraron algunos programas en los ámbitos de la educación y la salud como “programas de asistencia social”, los cuales se podrían conceptualizar como programas regulares de los ministerios o de las agencias de línea; la ERSS de Nicaragua incluyó algunos programas de infraestructura.⁶ Es claro que los sistemas de protección social no pueden evaluarse aislados del amplio conjunto de políticas sociales de los gobiernos, y que más bien son parte de él. En consecuencia, el análisis de los sectores de educación y salud debería estar disponible o ser realizado concurrentemente con las ERSS, ya que ello ayudaría a enfocar el análisis en las ERSS.

5 Holzmann, Robert, “*Risk and Vulnerability: The forward looking role of social protection in a globalizing world*”, World Bank, March 2001, página 7.

6 En la discusión de la ERSS con el Gabinete Social de El Salvador este fue uno de los puntos más debatidos. Los Ministerios de Obras Públicas y del Medio Ambiente argumentaron que sus programas deberían formar parte de la evaluación, dado su impacto en la exclusión social y en la atenuación de los impactos provocados por desastres naturales.

Existe un considerable debate acerca de si los programas de socorro en situaciones de desastres deberían ser considerados como parte de las estrategias de asistencia social de los países — en los países centroamericanos, tan propensos a los desastres naturales—. Y esto porque los programas de redes de seguridad juegan un papel importante al minimizar los efectos negativos de los desastres naturales, particularmente sobre los pobres. Con relación a los desastres naturales, el énfasis de las ERSS se ha puesto en los mecanismos de respuesta. El informe de Guatemala contiene un análisis más extenso sobre los *shocks* por desastres naturales, y en él se recomienda la creación de un seguro por catástrofe. En los informes de El Salvador, Nicaragua y Honduras se encuentran referencias a medidas de prevención y mitigación, tales como preparación para desastres, reubicación de las personas que viven en áreas vulnerables, y mejores viviendas, pero estos aspectos no se tratan con profundidad. Las intervenciones para hacer frente a los efectos de los desastres naturales —tales como las de pago por trabajo y de transferencias de ingreso a los pobres afectados— se mencionan en todos los informes, en tanto estas forman parte del tradicional conjunto de instrumentos de una RSS. En los casos de El Salvador y Honduras se enfatiza el papel de los Fondos de Inversión Social para abrir camino a la reconstrucción inmediatamente después del desastre natural. No obstante, el análisis de las políticas e instrumentos para mitigar y encarar el impacto de los desastres naturales debería recibir una atención mucho más detallada en las futuras ERSS en Centroamérica, incluyendo el seguro por catástrofes, la organización civil, y los programas de emergencia para responder en una crisis.

Las cinco ERSS asumieron una perspectiva nacional en sus análisis. Tomando como base las encuestas nacionales, las evaluaciones identificaron grupos-en-riesgo, incluyendo, en muchos casos, desagregaciones según área urbana y rural, y según género. Un inconveniente potencial del hecho de considerar datos nacionales es que algunos grupos o regiones pueden enfrentar riesgos específicos que podrían ser ignorados. A este respecto, el informe de Honduras hace un intento para visualizar con más detalle los problemas que enfrenta la población indígena, pero la escasez de datos no permitió mucho análisis.

En la mayoría de las ERSS analizadas, no se consigna el papel actual o potencial de los gobiernos locales y las ONG. Dado el énfasis actual que se pone en la descentralización y el desarrollo local, las autoridades locales están ansiosas por apoyar instrumentos que puedan ayudar a enfocar sus esfuerzos en las áreas relacionadas con las RSS. Sin embargo, en ninguno de los informes se consideran los programas de asistencia social implementados por los gobiernos locales. El rol de las ONG también es un poco ignorado en algunas de las ERSS revisadas. En parte, una de las razones de esto radica en que algunos informes (Nicaragua y Costa Rica)

explícitamente se enfocan en el gasto público y por lo tanto limitan el análisis a los programas financiados por el gobierno. En el caso de Guatemala, se estudiaron tanto los programas de las ONG como los del sector privado. En los casos de El Salvador y Honduras se cubrieron los programas más importantes de las ONG. Con todo, es importante asegurar que en las futuras ERSS se considere, de manera más sistemática, el papel de los gobiernos locales y de las ONG.

Tipo de análisis

Las ERSS están interesadas en los riesgos principales que afectan a los pobres cuando se producen *shocks* adversos (naturales o provocados por el hombre), su vulnerabilidad a tales riesgos, y las estrategias para tratar con estos riesgos/vulnerabilidades. El riesgo y la vulnerabilidad se encuentran intrínsecamente interrelacionados, ya que la vulnerabilidad se relaciona con algún riesgo específico. No obstante, es posible identificar dos tipos de análisis en las ERSS revisadas, los que pueden denominarse: del riesgo y de vulnerabilidad (Cuadro 3).⁷

El primer tipo de análisis se utilizó en los informes de Costa Rica, El Salvador y Honduras. El segundo en Guatemala, y en menor medida en la ERSS de Nicaragua. Los riesgos (o riesgos sociales) se han definido como “*eventos que pueden reducir el bienestar grupal o individual, tales como enfermedad, desempleo, o sequía, y que pueden por sí mismos causar o empeorar la pobreza*”.⁸ Por otro lado, la vulnerabilidad se ha definido como dependiendo de dos elementos: “*a) la capacidad de resistencia de una persona o familia a un determinado shock, resistencia que depende principalmente del activo de recursos que dispone (mientras más alta la resistencia, más baja la vulnerabilidad); y b) la severidad del impacto del shock (mientras más severo el impacto, más alta la vulnerabilidad)*”.⁹ El análisis sobre riesgo es esencialmente estático, y el análisis sobre vulnerabilidad procura la incorporación, en el análisis, de las dinámicas de la pobreza. El análisis sobre riesgo confía en los datos de los estudios existentes, mientras que el análisis de la vulnerabilidad requiere de módulos específicos en una encuesta o estudios especiales, o, en el mejor de los casos, de una tabla de datos.

7 Un análisis más amplio acerca de los problemas metodológicos planteados por esta ERSS se puede revisar en Marques, José Silverio “*Central America: Cross-Country Evaluation of Social Safety Nets Assessments- Issues Paper*”, processed, December 2002.

8 Informe de ERSS de Nicaragua, página 4, pie de página 3.

9 Informe de ERSS de Guatemala, página 113.

Cuadro 3
Tipo de Análisis en las ERSS

País	Tipo de Análisis	Tipo de Riesgo/ Vulnerabilidad	Información Utilizada
Costa Rica	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Encuestas de Hogar SIPO- Sistema de Selección de la Población Objetivo Estudios de sector social, estudio de pobreza (PNUD) y datos del Informe de Desarrollo Mundial
El Salvador	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Evaluación de la Pobreza Encuesta de Hogares (tabulaciones especiales) Informes de Desarrollo Humano Diversos estudios sociales Reportajes de prensa escrita
Guatemala	Vulnerabilidad	Covariante Idiosincrásica (vulnerabilidad crónica y transitoria)	Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) incluyendo módulo especial sobre riesgo y <i>shocks</i> a nivel familiar y comunitario 12 documentos técnicos
Honduras	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Evaluación de la Pobreza / Sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza Encuesta de Hogares (tabulaciones especiales) Desarrollo Humano Diversos estudios sociales Reportajes de prensa escrita
Nicaragua	Riesgo / Vulnerabilidad	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Estudio cualitativo sobre Pobreza Encuesta de Condiciones de Vida

Fuente: Informes de ERSS.

El análisis del riesgo se ha utilizado junto con el enfoque del ciclo de vida. Siguiendo el trabajo original en México,¹⁰ muchas ERSS han utilizado el enfoque del ciclo de vida como una herramienta organizacional.

10 Gillette Hall y Ana Maria Arriagada "Mexico: Social Protection", PN, December 2000.

En tal enfoque, los riesgos que afectan a los distintos grupos etáricos se identifican sobre la base de los determinantes de pobreza, extraídos de estudios de pobreza, resultados de encuestas y otros estudios sociales. En cierto sentido, el enfoque del “ciclo de vida” pone en juego algunas consideraciones de tiempo, al enfocarse sobre los riesgos que enfrentan los pobres que tienen diferentes edades. Por ejemplo, puede predecir que hay una alta probabilidad de que un niño pobre recién nacido no tendrá una pensión cuando alcance la vejez si las condiciones existentes persisten. También subraya el mensaje de que las vulnerabilidades con frecuencia se acumulan, y que, en consecuencia, las medidas preventivas en la fase más temprana del ciclo de vida deben recibir una alta prioridad. No obstante, el análisis del riesgo bajo el enfoque del ciclo de vida es esencialmente un ejercicio estático e ignora el papel de las familias en el manejo del riesgo. Por su propia naturaleza, el enfoque institucional del ciclo de vida limita el tipo de riesgos que se examinan, especialmente aquellos que afectan a un grupo de edad específico (riesgos idiosincrásicos). Para superar parcialmente esta limitación, se agrega una categoría general al análisis, según la cual se incluyen los riesgos que afectan a varios grupos, regiones o, incluso, a toda la nación (riesgos covariantes). Finalmente, nótese que el informe de Nicaragua —que introdujo el análisis de vulnerabilidad— y el informe de Guatemala —que presenta un análisis de vulnerabilidad de mayor profundidad—, ambos utilizaron el enfoque del ciclo de vida para organizar la información sobre riesgo/vulnerabilidad y las respuestas de los programas.¹¹

RIESGO/VULNERABILIDAD Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

Para identificar los riesgos, las ERSS utilizaron dos instrumentos principales: el análisis de impacto/vulnerabilidad y el de “opinión experta”. Para identificar las vulnerabilidades y su jerarquía, los informes sobre Nicaragua y Guatemala usaron un módulo especial en las encuestas de hogares y otros estudios adicionales. En el caso de Nicaragua se utilizó un módulo especial en Encuesta de Condiciones de Vida. Para llevar a cabo la experiencia en Guatemala, a la encuesta de hogares (LSMS) se agregó un módulo especial sobre riesgos, *shocks* y vulnerabilidad. También se examinaron varios estudios de caso a nivel de la comunidad. En los casos de El Salvador y Honduras, la identificación de riesgos estuvo

11 Una de las ventajas del enfoque del ciclo de vida es que permite un fácil equiparamiento entre las categorías analíticas y la pertenencia institucional de los programas.

mayormente basada en la “opinión experta” de aquellas autoridades de gobierno y ONG que estaban involucradas en el sector, tomando como base una lista inicial extraída de informes anteriores del BM y de otros informes complementados con fuentes informales. Luego, la lista de riesgos fue cruzada con la información de los datos del estudio, y de otras fuentes, para determinar su pertinencia, e identificar los grupos en riesgo. Un enfoque similar parece haberse seguido en la ERSS de Costa Rica. La identificación de la importancia relativa de la relación *shocks*/vulnerabilidades/riesgos por parte de los potenciales grupos en riesgo, contribuye claramente a un análisis más sólido. Por cierto, el análisis de vulnerabilidad incorpora elementos adicionales; principalmente, la jerarquización de las vulnerabilidades y la identificación de estrategias para hacer frente a ellas, elementos que deberían convertirse en pautas para las futuras ERSS.

Tres de las cinco ERSS revisadas se enfocaron, principalmente, en los riesgos que afectan directamente a las familias (riesgos idiosincrásicos), y esto, en vez de los riesgos asociados a *shocks* macro o sectoriales (riesgos covariantes). Los riesgos principales que se identificaron en los informes de Costa Rica, El Salvador y Honduras se muestran en la primera columna del Cuadro 4. Los resultados para Nicaragua y Guatemala se resumen más abajo.

La evaluación de las vulnerabilidades que enfrentan los pobres en Nicaragua se basó en un estudio cualitativo de las percepciones que tienen los pobres acerca de sus propias condiciones de vida; y esto, como complemento a los datos cuantitativos sobre pobreza del *LSMS*, los cuales se incluyeron en la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua que realizó el Banco Mundial en el 2000. Un objetivo del estudio era identificar las prioridades definidas por los pobres con respecto a los diferentes tipos de riesgos económicos, sociales y ambientales que ellos confrontan. Los principales hallazgos del estudio se sintetizan en el Cuadro 5, y son:

- El principal riesgo informado por las familias pobres es el riesgo de un insuficiente consumo alimentario y el hambre. El hambre fue repetidamente mencionado, por las personas pobres, como el problema principal. La jerarquía de prioridades que se presentó en el Estudio Cualitativo de Pobreza sugiere que los otros riesgos percibidos por las familias se hallan en un distante segundo lugar en relación con el bajo consumo de alimentos.
- La segunda fuente más importante de riesgo es el bajo ingreso obtenido por el trabajo. En las áreas urbanas, los pobres —siendo conscientes de su reducido capital humano— manifiestan su preocupación por la limitada demanda por trabajadores no calificados, mientras que en las áreas rurales, los pobres se preocupan por la falta de

recursos productivos, sobre todo de capital de trabajo. Tanto los pobres urbanos como los rurales entienden que para aumentar la productividad es necesario ser más educados y tener acceso al capital. La tierra, en las áreas rurales, y la vivienda, en las áreas urbanas, constituyen la tercera principal preocupación de los pobres, a la que sigue el acceso a buenos servicios de salud, educación y servicios básicos, como electricidad, agua potable y saneamiento.

- Los pobres también mencionaron su temor a los desastres naturales, lo cual es comprensible. Durante los diez últimos años, Nicaragua ha sufrido los efectos de erupciones volcánicas (1992), maremotos (1992), las alteraciones climáticas causadas por “El Niño” (1996-98), y la devastación provocada por el huracán *Mitch* (1998). Desgraciadamente, dada la ausencia de un sistema desarrollado y consolidado de prevención de desastres, los pobres tienen muy pocas opciones para enfrentar un desastre natural. Su mejor mecanismo de respuesta es evacuar las áreas afectadas —a veces de manera permanente, o hasta que el peligro haya desaparecido—.

Cuadro 4
Población en Riesgo^a

Grupo de Edad/ Riesgos principales	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			
	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad
Infantes																
- Malnutrición	05	83,000	06	75,380	05	945,970	06	75,380	05	945,970	06	75,380	06	300,000	06	171,000
- No en Desarrollo Tem- prano Infantil (DTI)	94%	83,000	23%	334,000	44%	574,700	98.8%	334,000	33%	430,000	98.8%	334,000	33%	430,000	37%	497,000
- No en programa			63%	207,700	94%	304,140	39%	207,700	32%	398,120	39%	207,700	32%	398,120		
- Niños																
- No en la escuela	7-15	152,000	7-15	152,000	10%	401,590	19%	235,800	17%	201,030	19%	235,800	17%	201,030	21%	95,000
- Trece y más	21%		18%	294,400	13%	307,542	14%	294,400	13%	307,542	14%	294,400	13%	307,542	21%	95,000
Adolescentes	13-18	13,18		1417	-1417	-1417	67%	1417	-1417	-1417	57%	57,500				
- No en la escuela	3%	38,300		610,700	8%	1,100,000		610,700	8%	1,100,000		610,700		303,300		
- Desempleados	19%	18,800		88,870	2%	27,488		88,870	2%	27,488		88,870		115,800		
- Inactivos	17%	21,000	19%													
- Adultos jóvenes	19-24	19,24	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16-23	16-23	16-23	24-29	24,29
- No en la escuela	84%	57,470	9%	610,700	8%	1,100,000	9%	610,700	8%	1,100,000	9%	610,700	8%	1,100,000	9%	610,700
- Desempleados	10%	6,800	1%	88,870	2%	27,488	1%	88,870	2%	27,488	1%	88,870	2%	27,488	1%	88,870
Adultos	25-60	25,60	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16,23	16-23	16-23	16-23	16-23	24-29	24,29
- Bajos recursos e/			25%	423,000	18%	627,000	25%	423,000	18%	627,000	32%	497,660	23%	502,500		
- Sin seguridad soc	44%		60%	24 mil	63%	22 mil	64%	24 mil	63%	22 mil		24 mil	89%	103,400		
- Sin seguro salud		28,700	8%	27 mil				27 mil				27 mil		1.8 mil		
- Desempleados					22%	738,110		579,370	22%	738,110		579,370	22%	738,110	27%	95,000

Continuación

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			
	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad de pobres por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres por Grupo de Edad
Grupo de Edad/ Riesgos principales																
Adultos mayores	6%	mayores (6)	80%	mayores (6)	80%	mayores (6)	mayores (6)	80%	80%	mayores (6)	mayores (6)	80%	80%	mayores (6)	mayores (6)	80%
Sin seguro salud	7%	6	88%	28,072	88%	854,220	93%	28,072	88%	854,220	-	-	-	-	34,000	80%
Sin pensión mayores	49%	17,465	94%	290,290 ma	94%	307,830	90%	290,290 ma	94%	307,830	90%	290,100	93%	403,070	70,000	80%
Toda población	Hogares	Hogares	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares
Vivienda pobre	-	100,000	-	500,250	5%	582,130	8%	500,250	5%	582,130	20%	270,570	15%	1,5 mill	282,000	80%
Sin agua	19%	25,000	22%	26 mill	31%	35 mill	41%	26 mill	31%	35 mill	13%	106,500	10%	122,703,676	63,000	18%
San electricidad	-	-	14 mill	28 mill	20%	3,3 mill	44%	28 mill	20%	3,3 mill	41%	282,400	28%	0	20,000	57%
Pobres	21% (población)	441,000 (población)	29 mill	-	47%	64 mill	-	-	50%	64 mill	-	-	71%	45 mill	25 mill	48%

(a) datos para 1999/2001; (b) 16-18 años; (c) 15-18 años; (d) con respecto a Población Económicamente Activa; (e) para aquellos que están ocupados y trabajan más horas que las establecidas y reciben menos que el salario mínimo (en Guatemala se define como los ingresos registrados en el decil más bajo de la distribución de ingresos); (f) 8-17 años; (g) 12-59 meses; (h) toda la población; (i) población masculina.

Fuente: Informes de ERSS.

Cuadro 5.
Nicaragua – Percepciones del Riesgo y Mecanismos de Respuesta

Percepción del Riesgo por parte de los pobres	Estrategia de respuesta	Rango de Prioridad Asignado por los Pobres
Bajo consumo alimentario . Períodos de hambre.	(a) Racionamiento de alimentos, incluyendo: Uso de solo 1–2 ingredientes por comida. Menos comidas por día. Algunos miembros no comen tres comidas. Episodios de hambres. (b) Trueque y alimentos por trabajo.	1
Reducido acceso a capital de trabajo y baja capacidad para generar ingreso en dinero. Escasa demanda de mano de obra.	(a) Diversificación de fuentes de ingreso: Más de un trabajo. Incorporación de mujeres y niños en la fuerza de trabajo. (b) Actividad económica de base doméstica (tortillas, venta de alimentos) (c) Venta o empeño de bienes familiares (d) Migración (e) Remesas de otros miembros de la familia (f) Actividades ilegales	2
Carencia de título legal de la tierra y/o la vivienda . Derechos inseguros de propiedad.	Vivienda de baja calidad. Construcción de casa en tierra tomada. Albergue/tierra a cambio de trabajo	3
Falta de acceso a buena atención en salud debido a (a) lejanía de centros de salud, (b) baja calidad del personal médico, (c) limitadas horas de servicio, (d) carencia de equipo y medicinas en centros de salud, (e) alto costo de medicinas.	Medicina tradicional Medicinas hogareñas	4

<p>Acceso reducido a buena educación, debido a: (a) lejanía de escuela, (b) costo personal por asistir, (c) no disponibilidad de algún grado en la escuela, (d) carencia de profesor, (e) inseguridad personal en el camino a la escuela.</p>	<p>Envío de niños a la escuela solo en los primeros años.</p>	<p>5</p>
<p>Reducido acceso a servicios básicos</p>	<p>Práctica de conexiones ilegales a la red eléctrica Uso de agua insegura – de ríos y arroyos Arrojar desechos cerca del hogar</p>	<p>6</p>
<p>Alta vulnerabilidad a desastres naturales</p>	<p>Pocas opciones para proteger personas o bienes; la evacuación es lo común en situaciones críticas. Algunas modalidades de manejo del riesgo agrícola entre campesinos con acceso a asistencia técnica.</p>	<p>7</p>
<p>Violencia civil y doméstica; violencia callejera y crimen; incesto; abuso de niños. Pandillas juveniles en áreas urbanas</p>	<p>Poco o ningún recurso para lidiar con la violencia, y falta de juicio sobre posibles iniciativas de acción. Las pandillas pueden ser mecanismos de autodefensa comunitaria.</p>	<p>8</p>
<p>Falta de confianza en el trabajo comunitario y en las organizaciones comunitarias, por temor a perder la propiedad o caer en deudas.</p>	<p>Pocas o ninguna estrategias, con excepción de los grupos indígenas del Atlántico, en los que existe una tradición de trabajo comunitario.</p>	<p>9</p>
<p>Fuerte percepción de exclusión social.</p>	<p>Pocos o ningún mecanismo de respuesta al aislamiento físico, y carencia de información. Tendencia a atenerse a la red familiar y vecinos cada vez que es posible, pero reducido acceso a las redes sociales y comunitarias.</p>	<p>10</p>

Fuente: ERSS de Nicaragua, Anexo II.

En el caso de Guatemala, el informe presenta un detallado análisis de *shocks* [impactos], vulnerabilidades y estrategias de respuesta. Utilizando datos cuantitativos y cualitativos, el informe de Guatemala analiza, en detalle, el impacto de los *shocks* que enfrenta la población, como se muestra en el Cuadro 6. El informe concluye que:

- Los efectos de los *shocks* son multidimensionales, afectando no solo el ingreso, la riqueza y el consumo, sino también los activos de la comunidad, el bienestar psicológico y social de las personas, familias y comunidades, y la salud y la educación.
- Los pobres se encuentran más expuestos a los desastres naturales y a los *shocks* relacionadas con la agricultura, que los no pobres.
- El costo de los *shocks* es significativo. Los *shocks* económicos (por ejemplo, la caída en los precios del café, o la pérdida de remesas) tienen, particularmente sobre los pobres, impactos más grandes y severos que otros tipos de *shocks*.

Cuadro 6
Guatemala – Impacto de los Shocks, 2000*

% Of households	Total	Quintiles de Riqueza				
		Q1 más pobre	Q2	Q3	Q4	Q5 más rico
<i>Shocks Reportados</i>						
Naturales	28,7	35,4	28,2	32,0	26,7	21,2
Económicos	32,8	32,8	31,5	34,7	33,0	31,8
Sociales	5,7	2,2	3,1	6,4	7,1	9,8
Ciclo de Vida	12,4	10,8	12,4	11,8	14,2	12,7
<i>Shocks que redujeron el bienestar**</i>						
Naturales	18,6	23,0	21,2	22,2	15,9	10,6
Económicos	31,7	32,1	30,8	33,6	31,7	30,2
Sociales	3,7	1,0	1,8	5,5	4,6	5,8
Ciclo de Vida	11,0	9,8	11,4	11,0	12,0	11,0

(*) Shocks reportados los 12 meses anteriores. Los *shocks* naturales incluyen: terremotos, sequías, inundaciones, tempestades, huracanes, pestes, deslizamientos, incendios, incendios de bosques; los *shocks* económicos incluyen: cierre de empresas, despidos masivos, pérdida del trabajo, pérdidas de ingreso, quiebras, remesas perdidas, malas negociaciones, cosechas perdidas; los *shocks* sociales incluyen: manifestaciones públicas, atentados criminales, conflictos por tierras, pleitos familiares; los *shocks* del Ciclo de Vida incluyen: accidente del jefe de familia, muerte del jefe de familia u otro, alejamiento del jefe de familia. (**) Ingreso o riqueza.

Fuente: IRSS de Guatemala, basado en la Encuesta de Hogares del 2000 (ENCOVI).

El informe de Guatemala también analiza las estrategias familiares para responder a los *shocks*, como se muestra en el Cuadro 7. El informe concluye:

Cuadro 7
Guatemala – Principales Estrategias de Respuesta, según Quintiles de Riqueza, 2000

% de familias que reportan shocks*	Total	Quintiles de Riqueza				
		Q1 más pobre	Q2	Q3	Q4	Q5 más rico
Autoayuda	35.3	39.4	39.2	31.8	33.6	33.1
Informal/ Capital Social	7.4	11.0	8.1	7.4	5.8	5.1
Seguro Privado/ Crédito	12.6	7.7	14.4	13.9	14.7	11.9
Asistencia Gubernamental	0.2	0.4	0.0	0.2	0.0	0.3
ONG/Ayuda Internacional	0.5	0.6	0.5	0.7	0.0	0.5
Reducción del consumo	44.0	40.9	37.7	46.1	46.0	49.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Shocks familiares reportadas durante los 12 meses anteriores.

Fuente: IRSS de Guatemala, basado en la Encuesta de Hogares del 2000 (ENCOVI).

- Cuando las familias se enfrentan con *shocks*, ellas tienden a confiar, primariamente, en sus propios recursos. Las principales estrategias de respuesta incluyen la reducción del consumo o la autoayuda. Los pobres se encuentran menos equipados que los no pobres para enfrentar los *shocks*, y están más dispuestos a reducir el consumo, o a utilizar los recursos que disponen (particularmente, la fuerza de trabajo). Es muy probable que los mecanismos de seguros basados en el mercado sean utilizados más por los no pobres que por los pobres.
- La probabilidad de utilizar los mecanismos de respuesta basados en el mercado es más baja para la población indígena (*ceteris paribus*) que para la población ladina.
- La pobreza y la vulnerabilidad son, principalmente, fenómenos crónicos más que transitorios, y reflejan un bajo promedio de consumo (actual y esperado), debido a los reducidos niveles de recursos de todo tipo (por ejemplo, educación).

GRUPOS EN RIESGO

Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, se encuentran expuestos a *shocks* similares, y las poblaciones tienen similares recursos de capital y características de ingreso. De ahí que se pueda suponer que las poblaciones crónicamente pobres en estos países sean vulnerables a riesgos también similares. De hecho, aplicando el enfoque del ciclo de vida, todas las ERSS encuentran similares grupos en riesgo: infantes pobres, los que pueden llegar a enfrentar desnutrición y falta de desarrollo; niños pobres en edad escolar que carecen de oportunidades educativas y que son tempranamente empujados al mercado del trabajo (mano de obra infantil), o a una vida de violencia (pandillas o *maras*); trabajadores pobres, particularmente aquellos en actividades de baja productividad, como la agricultura, debido a sus reducidos salarios y vulnerabilidad a los desastres naturales; familias pobres que carecen de acceso a los servicios básicos o a vivienda decente, agua, alcantarillado y electricidad; familias rurales que viven en áreas propensas a desastres naturales; y los ancianos pobres sin pensión o seguro de salud.

Estimaciones de los grupos en riesgo ya se mostraron en el Cuadro 4. Aunque las estimaciones no son directamente comparables, dadas las diferencias en las definiciones (niveles de educación, condiciones de empleo, etc.), ellas ilustran la situación de los grupos vulnerables en cada país. En términos generales, el cuadro deja ver que:

- La desnutrición es un problema grave. En la población de niños menores de cinco años, la cuarta parte en El Salvador y la mitad en Guatemala sufren desnutrición crónica. Costa Rica es una excepción, ya que menos del 1% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición severa, y un 17% sufre de desnutrición moderada.
- La mayoría de los niños pobres (75% en El Salvador y 97% en Guatemala) no asistieron o no asisten al preescolar. En el caso de Honduras, la definición de escuela preprimaria incluye modalidades informales de solo 2 a 10 meses, en lugar de los tradicionales 2 a 3 años, las que dan una cobertura nominal al 45% del conjunto.
- Uno de cada cinco niños pobres no asiste a la escuela primaria en El Salvador así como en Guatemala y Nicaragua, mientras que la deserción continúa siendo el mayor problema en todos los países. La falta de dinero es a menudo aludida como la razón principal para no asistir a la escuela. El trabajo infantil es un fenómeno común en la región (probablemente con la excepción de Costa Rica).
- Entre los adolescentes, el ocio y la violencia es de preocupación creciente. Hay un gran número de adolescentes que no asisten a la escuela.

la y que no trabajan. Las proporciones de adolescentes ociosos fluctúan entre el 17% en Costa Rica hasta el 25% en Honduras. Estos adolescentes integran pandillas o *maras*, lo que viene a explicar el fuerte aumento de la violencia juvenil en los años recientes.

- Hay un gran grupo de gente pobre que se encuentra trabajando. Como el principal recurso de los pobres es la venta de mano de obra, la pobreza les obliga a tomar cualquier trabajo y salario que puedan conseguir. El hecho de que haya personas que trabajan más horas que las oficialmente establecidas y a un salario que es inferior al salario mínimo, es un problema severo en El Salvador (43% de la fuerza de trabajo urbana pobre) y en Honduras (32% del total de la fuerza de trabajo constituida por los pobres). Los bajos salarios, situación particularmente aguda en la agricultura, son un resultado de la baja productividad, la que, a su vez, es resultado del escaso capital acumulado por los pobres (la educación).
- La mayoría de los pobres carece de cualquier seguro. Solo menos del 7% de la población pobre de El Salvador, Guatemala y Honduras dispone de algún seguro de enfermedad, vejez, invalidez, y de vida. Ninguno de los países tiene algún mecanismo formal de seguro de desempleo, aunque en cada país la mayoría de trabajadores no agrícolas y del sector formal que pierden sus trabajos reciben el pago de prestaciones.
- Los servicios públicos básicos todavía no logran alcanzar una proporción importante de los pobres. La mayoría de los países enfrenta serias deficiencias en la entrega del servicio público, ya sea de salud, agua, saneamiento y electricidad.
- Las capacidades de manejo de desastres naturales son incipientes. A pesar de su propensión a los desastres naturales, los países de Centroamérica aún carecen de capacidad para adoptar estrategias eficaces de prevención, mitigación y respuesta ante los frecuentes desastres naturales

La población indígena, de la cual una abrumadora mayoría es pobre, es mucho más vulnerable a los riesgos anotados que la población ladina. Por ejemplo, la ERSS de Guatemala indica que el riesgo de inestabilidad de ingresos está mayormente presente entre los grupos indígenas, los que también sufren discriminación en el lugar de trabajo: los salarios de los trabajadores indígenas son 50% más bajos que aquellos de los ladinos, mientras que todo lo demás es igual. La ERSS de Honduras encontró que la población indígena encara riesgos adicionales, los que incluyen: falta de educación bilingüe; alta prevalencia de ciertas enfermedades, como la malaria, el VIH/SIDA; la inseguridad de tierra; y exclusión y aislamiento. Desgraciadamente, los datos sobre la población indígena no son fácilmente accesibles, en tanto que no son identificables en las estadísticas y

estudios nacionales. La población indígena del Atlántico nicaragüense podría estar enfrentando circunstancias similares a las de sus semejantes hondureños y guatemaltecos.

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Protección Social (PS) incluye los programas de seguro social (SS) y los de asistencia social (AS). Todos los países centroamericanos analizados disponen de un sistema de seguridad social, el que cubre los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, pero ninguno tiene un seguro formal de desempleo. La mayoría de los países tiene un sistema denominado *pasivo laboral*, conforme al cual, anualmente, las empresas reservan un monto determinado por empleado, el que se entrega a alguno de ellos si este es despedido. Este sistema solo se aplica a los empleados del sector formal que tienen un contrato de trabajo; los empleadores de trabajadores temporales, o los empleadores en el sector informal, no llegan a constituir un *pasivo laboral*.

El seguro privado es utilizado por un limitado grupo de los ricos. El seguro social generalmente solo cubre a trabajadores en el sector formal. Y dado que la mayoría de los pobres trabaja en mercados informales o en la agricultura, usualmente estos no se encuentran cubiertos. Costa Rica es el único país con un programa de pensión no-contributiva para los pobres.

Cuadro 8
Principales Programas de Asistencia Social

País	Cantidad de Programas	Observaciones
Costa Rica	ND	FODESAF (<i>Fondo de Asignaciones Familiares</i>), incluyendo los CEN/CINAI (<i>Centros Integrales de Atención Infantil</i>) para el desarrollo de la niñez primaria, programas de bienestar escolar, subsidios de vivienda. IMAS (<i>Instituto Mixto de Ayuda Social</i>) que incluye programas de apoyo para ingresos, cupones escolares, transporte de estudiantes y becas.
El Salvador	52 programas a/	Programas sobre infantes, trabajo infantil, jóvenes, delincuentes Almuerzos escolares y programas de alimentación escolar de 2 cupones: Escuelas saludables – Intervenciones múltiples en escuelas primarias Programas para jóvenes, incluyendo 3 programas de becas Programas para infantes, trabajo infantil, juventud, delincuentes Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda

País	Cantidad de Programas	Observaciones
Guatemala	34 programas a/	9 programas de asistencia social PRONADE – instrucción escolar apoyada en la comunidad/alimentación escolar Becas (7 programas) Transferencia en especie (4 programas) Microcrédito/Manejo de Desastres Subsidios (fondo para tierra, vivienda, transporte escolar, electricidad)
Honduras	100 programas a/	Programas para los infantes, trabajo infantil, juventud, víctimas/perpetuadores de violencia doméstica, etc. Transferencias condicionadas (PRAF) a familias con infantes y niños en edad escolar PROHECO-Descentralizado, programa educación dirigido por la comunidad Becas- Reconstrucción por desastres y Mitigación de desastres Programas para la población indígena: educación bilingüe; Titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional, programa Nuestras Raíces, Programa de Apoyo a la Población Indígena y Negra (PAPIN)
Nicaragua	79 programas	Programas para infantes, trabajo infantil, jóvenes, incluyendo infraestructura para educación, rehabilitación y construcción Transferencias condicionadas (programas RSS) y almuerzos escolares Programas ocupados de la salud de la familia, ingreso bajo e insostenible, incluyendo programas agrícolas Infraestructura básica para los pobres incluyendo vivienda, titulaciones Aislamiento geográfico y exclusión social, mayormente carreteras Riesgos ambientales y desastres naturales

a/ Incluye a los programas de ONG.

Fuente: Informes de ERSS.

La ERSS de Guatemala reporta que el Gobierno ha establecido un mecanismo de aseguramiento para los trabajadores agrícolas migrantes y sus familias, el que se está llevando a la práctica en los Departamentos de Suchitepéquez y Escuintla.

Los programas públicos de asistencia social conforman el grueso de los sistemas centroamericanos de protección social para los pobres, como se muestra en el cuadro 8. En El Salvador, Guatemala y Honduras, las ERSS también identificaron importantes programas de ONG en curso.

EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

Un sólido sistema de protección social consiste en un integrado y balanceado conjunto de programas de seguro social y de asistencia social. Los programas de seguro social requieren que las personas ahorren durante los tiempos buenos para cubrir sus necesidades durante los tiempos malos. Estos programas deberían representar la columna principal de los sistemas de protección social sostenibles. Pero también, todos los países necesitan un segundo pilar que contenga los programas de asistencia social dirigidos a aquellos que no pueden pagar, o que de otras maneras no pueden tener acceso a seguro social.

Cuadro 9
Estimaciones del Gasto en Protección Social (PS),
Seguro Social (SS) y Programas de Asistencia Social (AS) a/

País	PS	SS		AS	
	% del PIB	% del PIB	% de la PS	% del PIB	% de la PS
Costa Rica	5,4	3,7	68,5	1,7	31,5
El Salvador	5,2	4,2 b/	80,8	1,0	19,2
Guatemala	3,0	1,9 c/	63,3	1,1	36,7
Honduras	4,1	1,6 d/	39,0	2,5 e/	61,0
Nicaragua	6,5	5,4 f/	83,1	1,1 g/	16,9
Promedio CA	4,8	3,4	66,9	1,5	33,1
Argentina h/	5,0	4,1	82,0	0,9	18,0
Brasil h/	10,8	10,3	95,4	0,5	4,6
México h/	4,3	3,2	74,4	1,1	25,6

a/ Protección Social (PS) es la suma de seguro social (SS) y asistencia social (AS). La mayoría de los datos corresponden al período 1999/2001.

b/ Incluye las contribuciones al SAP(US\$ 254 millones), ISSS (US\$ 263 millones para salud y US\$ 12 millones para IVM), INPEP(US\$ 32 millones).

c/ Contribuciones al IGSS (estimación del FMI).

d/ Incluye todo el gasto para los ancianos, incapacidad y seguro de salud (IHSS, modalidad de aseguramiento de profesores y funcionarios) (el FMI estima en 1,5% del PIB para 1998).

e/ Incluye el fondo social del FHIS (1,3% del PIB) y otros programas públicos y no públicos.

f/ Contribuciones al INSS (estimación del FMI para el 2000).

g/ Estimación proporcionada por Kathy Lindert. La ERSS no presenta estimaciones del gasto en PS, SS y AS. La ERSS analizó un gran número de programas (equivalentes al 7,4% del PIB), los que forman parte de la estrategia gubernamental para reducción de la pobreza, incluyendo varios programas de línea h/ Estimaciones proporcionadas por Kathy Lindert, basadas en informes del país

Fuente: Informes de ERSS y FMI.

El cuadro 9 presenta estimaciones del gasto realizado en protección social (PS), seguro social (SS) y en programas de asistencia social (AS) en los cinco países de Centroamérica y en otros tres países latinoamericanos para los cuales hay datos disponibles. El cuadro 9 se configura con las cifras gubernamentales que se muestran en las ERSS, excepto en los casos que se indican en las notas a pie del cuadro. Aunque hay algunos problemas de comparabilidad, se pueden obtener algunas conclusiones generales. El cuadro muestra que los países centroamericanos gastan, en promedio (como % del PIB), en protección social (suma de seguro social y asistencia social) más de lo que gasta México, y casi lo mismo que gasta la Argentina. Por otro lado, los países centroamericanos gastan menos en seguro social como proporción del gasto en protección social (67%) que la Argentina, Brasil y México.

Con todo, hay notorias diferencias entre los países de Centroamérica. El cuadro 10 muestra una tipología de los países, tomando como base su respectivo gasto total en PS y SS, y la razón de gasto entre SS/AS con relación al promedio regional. De aquí aparecen dos grupos de países. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua¹² son los que más gastan en protección social; Guatemala y Honduras los que menos gastan.¹³

12 La inclusión de Nicaragua en el primer grupo se justifica por su gasto relativamente alto en seguridad social (5,4% del PIB). Sin embargo, el sistema de seguridad social de Nicaragua es muy ineficaz. El ERSS para Nicaragua no incluye un análisis sobre la seguridad social. No obstante, el BID, que está contribuyendo a la reforma del sistema de seguridad social de Nicaragua, informa que dicho sistema solo cubre aproximadamente al 17% de la población económicamente activa (PEA). A modo de comparación, el sistema de seguridad social de Costa Rica cubre al 55% de la PEA, y sus contribuciones anuales son equivalentes al 3,7% del PIB. El sistema de Nicaragua tiene una gran cantidad de beneficiarios no-contributivos, incluyendo a los veteranos de guerra los que son financiados por el 1,5% de contribución salarial de todos los contribuyentes, pero también tiene costos administrativos sumamente altos: 15% de beneficios jubilatorios, comparado con el 2,5 a 5% en otros países latinoamericanos. (Fuente: *Nicaragua-Support to the Pension Reform Project, Loan Proposal. IDB October 2001*, páginas 11-12).

13 Obsérvese que puede que no siempre sea cierto que un alto gasto implica sistemas de protección social más fuertes. Por ejemplo, un país puede gastar más en el seguro social (% del PIB), pero su cobertura de los pobres puede ser muy baja.

Cuadro 10
Tipología de los Sistemas PS de los Países de Centroamérica

Componentes del Gasto	Los que gastan más a/	Los que gastan menos b/
PS	Costa Rica (1,1) El Salvador (1,1) Nicaragua (1,3)	Guatemala (0,6) Honduras (0,8)
SS	Costa Rica (1,2) El Salvador (1,2) Nicaragua (1,6)	Guatemala (0,6) Honduras (0,5)
SS/AS	Costa Rica (1,0) c/ El Salvador (1,5) Nicaragua (1,7)	Guatemala (0,6) Honduras (0,2)

Nota: PS, Protección Social; SS, seguro social; AS, asistencia social. Los paréntesis muestran la razón entre el valor para el país con respecto al promedio de la muestra. Por ejemplo, para Costa Rica el valor SS del Cuadro 9 es 5,4 y el promedio de la muestra SS es 4,8; por lo tanto, la razón es 1,1, lo cual se muestra en el paréntesis para Costa Rica en la segunda columna.

a/ Se definen como los que tienen razones de PS, SS y SS/AS iguales o superiores al promedio regional.

b/ Se definen como los que tienen razones de PS, SS y SS/AS por debajo del promedio regional.

c/ Considera el plan de pensión no-contributiva (RCN) equivalente al 0.3% del PIB, como parte del SS.

Fuente: Cuadro 9.

El cuadro 10 muestra que el gasto de Costa Rica en SS y AS se encuentra cerca del promedio regional. Costa Rica es el país centroamericano mayormente desarrollado, según el IDH del PNUD (Cuadro 1). El Salvador es el segundo país en la clasificación del IDH regional, y también forma parte del “grupo de mayor gasto en PS”; gasta muy poco en asistencia social en relación con los demás países, y con respecto al monto que se gasta en el seguro social, al cual muy pocos pobres tienen acceso. Honduras se encuentra en el grupo de menor gasto en PS, así como en el de menor clasificación del IDH; es el país con el gasto relativo más alto en programas de asistencia social y, al mismo tiempo, con la razón más baja entre SS/AS. Guatemala se ubica en la más baja clasificación del IDH y del gasto en PS. Finalmente, debe resaltar-se que las estimaciones del gasto per cápita en PS mostrarían a Nicaragua y Guatemala en una peor posición a la ya mostrada más arriba, y a Costa Rica en una posición aún mejor.

ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si los Sistemas de Protección Social son adecuados o no, se ha evaluado comparando el grupo en riesgo con la cobertura de los programas que se orientan a los riesgos que forman parte de ellos. Este enfoque tiene limitaciones intrínsecas que deben ser tenidas en cuenta, ya que con frecuencia no hay ningún calce perfecto entre la población en riesgo y los beneficiarios de los programas. Y además, la ERSS tampoco puede cubrir todos los programas, particularmente aquellos de las ONG y de las municipalidades. Por lo tanto, las coberturas del análisis, en el mejor de los casos, no es perfecta. No obstante, una comparación entre el grupo en riesgo y la cobertura de los programas le permite al analista la posibilidad de identificar brechas críticas en la red de seguridad.

El cuadro 11 muestra la información disponible sobre grupos en riesgo, sobre los principales programas en curso para lidiar con los riesgos, una estimación de la cobertura de tales programas, y una estimación del gasto. Las conclusiones que se obtienen para cada país son:

- Costa Rica tiene un sistema de protección social muy bien establecido. Su sistema de seguro social exhibe la cobertura más alta en la región: 56% de la población económicamente activa, incluyendo el 26% de los trabajadores en el sector informal. De la población pobre mayor de los 65 años de edad, el 26% está cubierto por el sistema del seguro social (CCSS), y un 24% por el esquema no-contributivo (RNC). El país tiene varios programas de asistencia financiados por el FODESAF (Fondo de Asignaciones Familiares), el que incluye los CEN/CINAI (Centros Integrales de Atención Infantil) para el desarrollo de la niñez temprana, programas de bienestar escolar, y de subsidios de vivienda. El IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social) financia varios programas de apoyo al ingreso, cupones escolares, transporte de estudiantes y becas. Conforme a la ERSS, el desafío crítico en lo que se refiere a cobertura de los programas es el de incrementar aquellos de Desarrollo Temprano de la Infancia (DTI), ya que solo el 6% de los niños pobres entre 0 y 5 años se encuentran cubiertos por los programas existentes, debiéndose dar prioridad a los 83000 niños pobres que no están cubiertos. Adicionalmente, es necesario aumentar la cobertura del sistema de pensiones no-contributivas para las 7000 personas en pobreza extrema con más de 65 años que no se cubrieron en el 2001.
- El Salvador reformó su sistema del seguro social, pero su cobertura se limita a solo el 6% de los pobres. El ERSS identifica 143000 (23%) niños rurales menores de cinco años que padecen desnutri-

ción crónica (30% de los niños entre 0 y 5 años en las áreas rurales), pero los programas dirigidos a este grupo solo cubren una fracción de los niños que necesitan su atención. Además, hay 208000 niños pobres que no asisten al preescolar (75% de los niños entre 4 y 6 años) y 152000 niños pobres que no reciben la educación básica (21% de los niños pobres entre 7 y 15 años). La cantidad de niños que trabajan es de 256000, mientras que los programas dirigidos a este problema alcanzan a solo 6300 niños. Los programas para adolescentes también son defectuosos, mientras que uno de cada tres embarazos son embarazos de adolescentes, la tasa de jóvenes inactivos alcanza el 19% (adolescentes entre 14 y 17 años que no trabajan ni estudian), y la violencia juvenil ha venido aumentando.

- Según la ERSS, los sistemas públicos de protección social de Guatemala no logran alcanzar a un cuarto de los pobres en extremo y a un quinto de los pobres. Virtualmente, todos los pobres se encuentran excluidos de cualquier sistema formal de seguro social. La ERSS recomienda lo siguiente: fortalecer los programas de alimentación escolar; canalizar las transferencias condicionadas a través de servicios de salud auto-focalizados; expandir programas bien focalizados de pago por trabajo para ayudar los trabajadores con empleos estacionales; consolidar los ya existentes pequeños y mal focalizados programas de becas; y eliminar los ineficientes y mal focalizados subsidios por electricidad y de transporte escolar. También recomienda, cuando los presupuestos y la capacidad administrativa lo permitan, ampliar la cobertura del seguro social a los pobres.

Cuadro 11
Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Costa Rica							
Infantes/Niños No en DTI Ausentes preprimaria	0-5 94%	0-5 83,000	0-5	0-5	18200 (DTI) 92000 (apoyo alimentario) 470000 niños 6600 niños (DTI)	0,1% PIB 0,2% PIB 0,6% PIB	1,9% SPS 3,7% SPS 11,1% SPS
Adolescentes Ausentes de la escuela Desempleados Inactivos	13-18 31% 15% 17%	13-18 38,316 18,787 21,012	13-18	13-18	CEN/CINAI- Centros de atención en salud y nutrición; infantes/ madres Almuerzos escolares IMAS y otros – Apoyo directo al ingreso y a emergencias; cupones escolares, transporte de estudiantes, becas		
Adultos jóvenes Ausentes de la escuela Sin trabajo o escuela Desempleo	19-24 84% 21% (14-18) 10%	19-24 57470 - 6825	19-24	19-24			

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Adultos Sin seguro de salud	25-60	25-60	25-60	Seguridad Social: Cubre incapacidad, ancianidad y supervivencia RNC-Plan de pensiones No-contributivas	CCSS: 858000 Maestros y otros: 54000 14000	1,6% PIB 2,1% PIB 0,3% PIB	29,6% SPS 38,9% SPS 5,6% SPS
Adultos Mayores Sin seguro de salud Sin pensión	Más de 65 6,8% 49%	Más de 65 2418 17425	Más de 65				
Toda la población Vivienda mala Sin agua interior	Viviendas pobres - 15%	Viviendas pobres 100000 25000	Viviendas pobres	Bonos de vivienda: Subsidios directos para vivienda	6,600	0,5% PIB	9,3% SPS

Nota: PEAs- Población Económicamente Activa; CEN/ CINA/ Centros Integrales de Atención Infantil; IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social; DTI: Programa del Desarrollo Temprano de la Infancia; CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social; RNC: Plan de pensiones No-contributivas a/ datos para 1999/2001.

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
El Salvador							
Infantes/Niños Desnutrición (crónica) No en DTI Ausentes preprimaria	0-6	0-6	0-6	0-6	Programas para infantes y madres ISPM-CBI ISPM-CDI SNF- <i>Nutriendo con Amor</i> MOH- atención salud primaria basada en comunidad	6300 niños 2000 niños 5185 (personas) 33969/41,518 (madre/infantes)	1,9% SPS
	-	- 334000 207700	23,3% 96,2% 64,8%	143000 574707 304135			
Niños/Adolescentes Ausentes esc. Trabajando	7-15	7-15	7-15	7-15	Escuelas Saludables – Diversas intervenciones en escuelas primarias, incluyendo almuerzo escolar, provisiones especiales y cupones 5 Programas para erradicación trabajo infantil	650000 niños 6500 niños	0,25% PIB 4,8% SPS
	21% -	152000 -	17,5% 18% (8-17)	223800 256000			

Cuadro 11
 (continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Adultos jóvenes Desempleo Inactividad	16-23	16-23	16-23	Programas del MINED para jóvenes - <i>País Joven</i> Programas de becas (3) INSAFORP- 2 programas capacitación	16780 estudiantes 900 estudiantes 15000 jovencitos	0,1% PIB	1,9% SPS
Adultos Bajos salarios b/ Sin seguridad social Sin seguro médico	24-64	24-64	24-64	Seguridad Social: Cubre trabajadores de sector privado formal y sector público, accidente, maternidad y enfermedad, incapacidad, vejez, y supervivencia. Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adulto mayor	SAP/ISSS/INPEP Población cubierta (19,4%) 8 programas	4,2% PIB 0,3% PIB	80,8 % SPS 5,8% SPS
Adultos mayores Sin pensión Sin agua No alcantarillado Sin electricidad	Más de 65 94%	Más de 65 170000	Más de 65	FONAVIPO-Préstamos para vivienda /subsidios FISDL-Infraestructura básica	2156/3665 familias 1150 proyectos	0,3% PIB	5,8% SPS

Nota: PEA - Población Económicamente Activa; ISPM-Instituto Salvadoreño de Protección al Menor; CBI-Centro de Bienestar Infantil (rural); CDI-Centros de Desarrollo Integral (urbano); SNP- Secretaría Nacional de la Familia-Nutriendo con Amor (programa de desarrollo temprano de infancia); INSAFORP- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional; MINED-Ministerio de Educación-País Joven-programa para promover actividades juveniles extracurriculares; FONAVIPO-Fondo Nacional para la Vivienda Popular; FISDL-Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; SAP- sistema de pensión de administración privada; ISSS - Instituto Salvadoreño de Seguridad Social; INPEP - Instituto Nacional de Previsión de los Empleados Públicos b/ desempleo invisible — se trabaja más horas que las establecidas y se recibe menos que el salario mínimo.

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Guatemala							
Infantes	0-5	0-5	0-5	Programas que cubren variedad de grupos: infantes, huérfanos, jóvenes, delincuentes jóvenes, madres en periodo lactancia, mujeres rurales pobres, madres solteras, ancianos pobres, víctimas/perpetradores de violencia doméstica, etc.	9 SA programas 31106 niños	0,09% PIB	3,0% SPS
Desnutrición	52% (falta de crecimiento) 97%	756379 1,416582	945974 2,052302				
No en preprimaria							
Niños	6-13	6-13	6-13	Merienda escolar / desayuno/ almuerzo-3 Alimentación escolar PRONADE – Programa educación administrado por la comunidad. Provee escolaridad primaria, alimentación escolar, transferencias de efectivo, capacitación, TA para construcción de aulas escolares	1,089869 niños 294041 niños	0,10% PIB 0,24% PIB	3,3% SPS 8,0% SPS
No en la escuela Trabajo infantil	22% 18%	357962 294398	420585 387542				

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
Adolescentes No en la escuela Trabajando	14-17 67%	14-17 410297	14-17 54%	14-17 577502	7 Programas de becas - Programas que cubren estudiantes de primaria, secundaria, con foco en áreas rurales; algunos focalizados en niñas	35000 estudiantes	0,01% PIB	0,3% SPS
	56%	344399	51%	541197				
Adultos jóvenes No en la escuela Desempleo Subempleo	18-24	18-24	18-24	18-24				
	91%	610756	81%	1,104339				
	1% 18%	8871 124149	2% 17%	27488 237094				
Adultos Desempleo Subempleo Bajos salarios No Seguridad Social	25-60 1% 22% 25% 64%	25-60 10075 379571 423077 1,082284	25-60 1% 22% 18% 63%	25-60 41031 758109 627033 2,207606	Seguridad Social: IGSS- Cubre trabajadores de sector privado formal y sector público, accidente, maternidad y enfermedad, incapacidad, vejez, y supervivencia. TAM: - Nuevo programa piloto para trabajadores rurales migrantes	ND	1,9% PIB c/	63,3% SPS
Adultos mayores No pensión No seguro social	Más de 60 96% 95%	Más de 60 290292 288072	Más de 60 88% 86%	Más de 60 597826 854217	Alimentos por Trabajo; Programas con diversas coberturas geográficas y tamaño	4 AS 11575 personas	0,02% PIB	0,7% SPS

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Toda la población	Todos los pobres	Todos los pobres	Todos los pobres				
Vivienda pobre	8%	509,251	5%	Fondo para Tierra y Subsidios (vivienda, transporte escolar, electricidad)	bertura nacional)	manejo de	
No agua	41%	2,638,151	31%	Programas de ayuda a comunidades vulnerables a riesgos naturales y del medioambiente y <i>shocks</i> (co-	tierra: 12,915; vivienda: 7,623;	sastres	18,3% SPS
No electricidad	44%	2,833,552	29%		Transporte escolar: 76,374; Electricidad: 10,2 millones	0,55% PIB	
					2 Programas de	0,09% PIB	3,0% SPS
Honduras							
Infantes	0-6	0-6	0-6				
Desnutrición (crónica)	-	-	33% (12-59)	Atención Integral de Infantes (MOH/USAID)	200,000 (0-5)	0,2% PIB	4,9% SPS
No en DTI	98,6% (0-4)	667,669	-	PRAF- Materno Infantil/ Cupón de Nutrición	58,673 personas/26,246 niños		
No en preprimaria	35% (5-6)	269,346	31,9%	Mejoramiento Salud Infantil (CARE/USAID)	98,347 personas		
				HOGASA- (MOH/CARE/USAID)	955 madres/1,353 niños		
				IHNFA- ECD basados en la comunidad	5,650 madres niños		
				IHNFA- Centros ECD	5,644 niños		
				CEPENE- Preescolar informal (4-6)	3,135 niños		
				CEIE- Centros comunitarios preescolar informales (5-6)	49,358 niños		
				Programa PRIESS	59,965 niños		
				Programa Acceso	50,000 personas		
					2 millones (1992/02)		

Nota PRONADE-Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo; IGSS- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social c/ Estimación del FMI.

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Niños/Adolescentes							
	7-15	7-15	7-15	PROHECO-Educación descentralizada y administrada por la comunidad	42933 niños	0,4% PIB	9,8% SPS
No en la escuela	19%	236,807	17%	Programa Escuela Saludable – Intervenciones integradas	327000 niños (2002)		
Trabajando	14% (10-14)	97,364	13%	PRAF -Bolsón Escolar (materiales escolares)	217294 niños		
				PRAF- Cupón escolar, 1er y 3er grado	74769 niños		
				PRAF- Cupón escolar 4.º grado	27799 niños		
				Cupón estudiantil	80000 estudiantes (2002)		
				Becas normales	6118 estudiantes		
				Eradicación del trabajo infantil	6072 niños		
Adultos jóvenes							
	16-23	16-23	16-23	IHNFA Programas de Intervención Social	7000 personas	0,1% PIB	2,4% SPS
No en la escuela	-	-	64,4% (16-18)	Programas de Salud del Adolescente (MOH)	21000 personas		
No trabajo o escuela	-	-	24,6% (16-18)	Alfabetización para jóvenes y adultos	160000 personas		
Desempleo	-	-	6,9% (15-18)	Capacitación básica y vocacional (USAID)	83800 personas		
Inactividad	-	-	25%				

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Adultos Bajos salarios Desempleo No Seguridad Social Seguridad	24-59 32% (PEA) 4,9%	24-59 497,663 76,835	24-59 2,1% (PEA) 4,2% 72% (PEA)	Seguridad Social: IHSS – Cubre trabajadores del sector privado formal y del sector público. Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adulto mayor	11% población	1,6% PIB	39% SPS
Adultos Mayores No pensión	Más de 60 95,7%	Más de 60 289105	Más de 60 94,5%		15 programas	0,1% PIB	2,4% SPS
Toda la población Vivienda pobre No agua No electricidad	Viviendas pobres 25,6% 13,4% 40,7%	Viviendas pobres 270,567 106,503 232,484	Todas las viviendas 15,3% 9,9% 28,1%	FHIS Reconstrucción por desastre y Mitigación de desastre Vivienda y otra infraestructura básica Indígenas: educación bilingüe, titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional – Programa Nuestras Raíces, PAPIN	1,8 millones beneficiarios 6 programas - 10 programas	1,3% PIB 0,2% PIB 0,2% PIB 0,03% PIB	31,7% SPS 4,9% SPS 4,9% SPS 0,7% SPS d/

Nota: PEA- Población Económicamente Activa, PRAF- Programa de Asignaciones Familiares, HOGASA- Hogares Gestores de Atención en Salud, Servicios de Salud, IHNFA- Instituto Hondureño de la Niñez y Familia, CEPENEF- Centros de Educación Preescolar No Formal, CEIE- Centros Comunitarios de Iniciación Escolar No Formal PREISS Programa de Reorganización y Extensión de los Servicios Básicos en Salud, Programa Acceso- Extensión, Profundización, y Consolidación del Proceso Nacional de Acceso (MOH/ASDI). d/ Solo el Programa Nuestras Raíces.

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Nicaragua							
Infantes/ Niños Desnutrición (crónica) No en DTI	0-6	0-6	0-6	Programas para infantes, trabajo infantil, jóvenes, incluyendo infraestructura educación, rehabilitación y construcción Transferencias condicionadas (programas SSN) al nudo escolar Riesgos del joven e infraestructura educación rehabilitación y construcción	13 programas 3 programas 5 programas	1.8% PIB 0.4% PIB 0.3% PIB	
	31%	171,000	-				
Niños/ Adolescentes No en la escuela	7-12	-	95% (0-3)	Programas para infantes, trabajo infantil, jóvenes, incluyendo infraestructura educación, rehabilitación y construcción			
	21.3%	95,000	7-12				
Adultos jóvenes/adultos Desempleo Subempleo	15-59	15-59	15-59	Seguridad Social: INSS – Cubre trabajadores del sector privado formal y del sector público Programas dirigidos a la salud de la familia, ingresos bajos e insostenibles, incluyendo programas de agricultura	36 programas	5.4% GDP 3.2% PIB	83.1% SPS
	11% (PEA) f/ 27% (PEA) f/	- -	15-59				
Adultos mayores En pobreza (urbana) En pobreza (rural)	Más de 60	Más de 60	Más de 60				
	12.5% 26.6%	34,000 70,000					

Cuadro 11
(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo			Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad				
Toda la población Vivienda pobre Sin título de vivienda No agua No electricidad No disposición de desechos	Viviendas pobres 80% 61% 18% 57% 26%	Viviendas pobres 282,000 215,000 63,000 201,000 92,000	Todas las viviendas	Todas las viviendas	12 programas 4 programas 6 programas	0,6% PIB 0,3% PIB 0,9% PIB	

e/ Estimación del FMI; f/ masculino.
Fuente: Informes ERSS

- El sistema de seguridad social de Honduras es altamente ineficaz y solo cubre el 28% de la fuerza de trabajo. Hay 290000 adultos mayores pobres sin pensión (96% de la población mayor de 60 años). La ERSS identifica 300000 niños rurales pobres que padecen desnutrición (33% de los niños pobres entre 12 y 59 meses de edad), aunque existe un gran número de programas dirigidos a estos grupos de edad, incluyendo las transferencias condicionadas. Por otro lado, hay 269000 niños pobres que no asisten al preescolar (35% de los niños pobres entre 5 y 6 años), y 237000 niños pobres que no asisten a la educación básica (19% de los niños pobres entre 7 y 15 años). El número de niños que trabajan es 112628 (13% de los niños entre 10 y 14 años), mientras que los programas para encarar este problema alcanzan a solo 6,072 niños. El informe encuentra que los riesgos que enfrenta la población indígena se hallan un tanto desatendidos, aunque la información es escasa. Hay tres proyectos de educación bilingüe y otros recientes proyectos dirigidos a la población indígena (el programa “Nuestras Raíces” del Fondo Hondureño de Inversión Social, y el Programa para Apoyar a la Población Indígena, PAPIN).
- Nicaragua gasta cantidades relativamente grandes en su sistema de protección social, pero este es muy ineficaz. Con respecto a los programas de asistencia social, la ERSS identifica a 171000 niños pobres con desnutrición crónica (31% de los niños pobres entre 0 y 6 años), y proporciones altas de niños que no asisten a la escuela (21% de los niños pobres entre 7 y 12 años). Se concluye que, a pesar de la relativa abundancia de recursos asignados a estos programas, la cobertura de los riesgos más importantes que afectan a los pobres es inadecuada para varias de las categorías de riesgo, particularmente para los niños menores de tres años. En lo que se refiere a los niños en edad escolar, indica que hay iniciativas para satisfacer la demanda de subsidios secundarios para estimular la asistencia escolar. Enfatiza la necesidad de asumir el problema de los títulos de vivienda, de fortalecer los programas de vivienda para los pobres, y, al mismo tiempo, de mejorar el acceso a los servicios básicos, especialmente en las áreas rurales.

Para dar una visión global de los sistemas de PS en Centroamérica, el cuadro 12 presenta —para los cinco países en conjunto— una descripción de los programas importantes en cada categoría de programa, una estimación del rango de gasto en cada categoría, y una estimación de la población que persiste en situación de riesgo. El cuadro 12 revela lo siguiente:

- Los programas de seguro social absorben el grueso de los recursos de PS, pero alcanzan a solo un reducido porcentaje de los pobres.
- La infraestructura y los subsidios —algunos de los cuales no están adecuadamente focalizados en los pobres— absorben la porción más grande del gasto en asistencia social.
- El gasto en los infantes pobres y los niños en edad escolar absorben una pequeña porción del gasto total, en comparación al tamaño del grupo en riesgo y a sus potenciales frutos, en cuanto a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Solo una reducida fracción del gasto total en protección social se orienta a los problemas específicos de la población indígena en Honduras.
- El manejo de desastres naturales recibe menos del 5% del gasto total en protección social

Cuadro 12
Distribución del Gasto en PS, por Categoría de Programa y Grupos en Riesgo

Categoría de Programa	Tipo de Programas	Rango del Gasto % del GPS a/	Población que permanece en Riesgo
Seguro Social	Cubre trabajadores del sector privado formal y del público, incluyendo accidentes, maternidad y enfermedad, discapacidad, vejez, y supervivencia	40-83	Alrededor de dos tercios de los pobres no están cubiertos por el seguro social b/
Nutrición y Desarrollo Temprano Infantil (DTI)	Centros de atención y nutrición infantil; apoyo en nutrición a infantes y madres	3-15	Alrededor del 95% de niños pobres sin DTI
Almuerzos escolares	Merienda escolar Desayuno escolar Almuerzos escolares	1-4	Alrededor de la mitad de adolescentes no asiste a la escuela
Becas y otros apoyos	Apoyo directo al ingreso y emergencias; cupones escolares, transporte de estudiantes, becas	0.5-11	Cuarta parte de adolescentes inactiva

Categoría de Programa	Tipo de Programas	Rango del Gasto % del GPS a/	Población que permanece en Riesgo
Programas para Adultos/ seniors	Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adultos mayores	1-6	De un tercio a un medio de trabajadores pobres están subempleados
Infraestructura básica/subsidios	Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda y subsidios (electricidad, agua, etc)	6-42	Brechas significativas en la cobertura de servicios básicos (excluida Costa Rica)
Programas para población indígena	<u>Honduras</u> : educación bilingüe; Titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional, PAPIN	1 c/	No information available
Manejo de desastres	Reconstrucción por desastres y Mitigación de desastres	3-5	Un tercio de la población es vulnerable (Guatemala)

a/ GPS: Gasto Total en Protección Social.

b/ Alta cobertura en Costa Rica, donde la mitad de los adultos mayores pobres no tienen pensión; en los otros países, los adultos mayores sin pensión representan cerca del 90%.

c/ Solo el programa "Nuestras Raíces", de Honduras.

Fuente: Cuadro 11.

EFICACIA OPERACIONAL

¿Cuán bien focalizados y eficaces son los programas de asistencia social? En cierto sentido, la respuesta general a esta pregunta ya se ha dado, si se considera la inmensa porción de la población pobre que permanece en riesgo en la mayoría de los países. En esta sección se repasan los hallazgos de las ERSS con respecto a los mecanismos de focalización utilizados, la incidencia de los programas, y su costo-eficacia. La sección finaliza con algunos comentarios sobre los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E).

Focalización

Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países de la región, los programas deberían ser focalizados en los más necesitados. Costa Rica está haciendo notables progresos en el desarrollo de eficaces mecanismos de focalización, pero también enfrenta desafíos para asegurar que los programas realmente alcancen a los pobres. Los países centroamericanos utilizan una variedad de instrumentos y mecanismos para focalizar los programas de asistencia social en aquellos que tienen necesidad. Estos incluyen el criterio geográfico, la amplia elegibilidad por categoría (por ejemplo, muchachas en áreas rurales pobres, víctimas de violaciones de los derechos humanos, huérfanos, ancianos pobres, campesinos sin tierra, madres lactantes, refugiados, etc.), mapas de pobreza, características de la vivienda, sistemas de comprobación de ingresos, y la autoselección.

Algunos países confían en los mapas de pobreza para focalizar los beneficios.¹⁴ En general, los mapas de pobreza son instrumentos útiles que ayudan a focalizar los beneficios del programa hacia las áreas pobres, pero son especialmente útiles cuando se combinan con otra información referida a las viviendas pobres. Por ejemplo, la focalización de los programas de salud/nutrición, o los programas de educación, requieren un detallado mapeo de los indicadores de salud familiar y de educación; los indicadores generales de pobreza no resultan suficientes para identificar a quienes padecen desnutrición, o a los niños ausentes de la escuela. En algunos países se ha utilizado una combinación de la modalidad ‘comprobación de ingresos’ y otros criterios, para identificar a las familias elegibles. Por ejemplo, el programa de transferencia condicionada en Honduras, *Programa de Asignaciones Familiares* —PRAF—, usa el siguiente criterio: tres deciles de pobreza; desnutrición; ingreso mensual inferior a 600 lempiras (alrededor de EE. UU. \$38), y con más de tres necesidades básicas insatisfechas. Y también, en la mayoría de los países se ha utilizado el criterio de ‘autoselección’; por ejemplo, cuando los salarios de los programas de ‘pago por trabajo’ se establecen por debajo del salario mínimo.

Costa Rica ha desarrollado un sistema para determinar la elegibilidad de los beneficiarios llamado *Sistema de Selección de Población Objetivo*, o SIPO, el cual se propone como su instrumento fundamental de focalización. Las familias son clasificadas por la línea de pobreza o por un índice de pobreza severa, el que se ha construido sobre la base de variables

14 Usualmente, lo que presentan los mapas de pobreza es la distribución geográfica de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

demográficas y socio-económicas seleccionadas. Las principales características del SIPO consisten en que es uniforme y objetivo, fácil de administrar, y buena relación costo-eficacia. El informe de Costa Rica recomienda que, para hacer del SIPO un instrumento eficaz, es necesario: i) aprobar una disposición normativa ordenando que el sistema sea utilizado por todas las instituciones y los programas de asistencia social; ii) desarrollar procedimientos para mantener actualizado el sistema; iii) desarrollar una versión más corta del estudio para identificar a los nuevos pobres o a los pobres transitorios. Como lo indica el informe, no todos los programas deberían ser focalizados mediante el uso del sistema de comprobación de medios; algunos programas, como los de nutrición para niños y madres, requieren de otros instrumentos.

No obstante, la diversidad de mecanismos de focalización y de instrumentos que se utilizan en Centroamérica, aún para programas similares, ha derivado en iniquidades, favoritismo, duplicación de beneficios, y, en algunos casos, en la exclusión de aquellos que más necesitan de tales programas. En el anteriormente mencionado programa PRAF de Honduras, por ejemplo, una evaluación reciente reportó que los resultados de la focalización de pobreza son sumamente deficientes. La mayoría de los programas carece de criterios de salida para terminar los beneficios, lo cual puede conducir a un significativo despilfarro de beneficios. La pobre incidencia de algunos de los programas analizados en las ERSS es una muestra de la debilidad de los mecanismos de focalización.

Incidencia

La necesidad de mejorar los mecanismos de focalización es subrayada por los análisis de incidencia, los que se proponen determinar qué porción de beneficios del programa llega realmente a los pobres. El informe de Costa Rica indica que la focalización de algunos importantes programas de asistencia social es altamente ineficaz (Cuadro 13). Por ejemplo, en el programa de atención infantil, solo un cuarto de los niños beneficiarios pertenece a las familias que se ubican en el quintil de ingreso más pobre; en contraste, el programa de leche logra alcanzar al 61% de las familias más pobres

Cuadro 13
Costa Rica – Distribución Acumulativa de Beneficios de Programas Claves, 1999

Quintil a/	Cupón escolar	Alimentación escolar	Atención infantil	Leche
1	41	34	24	61
2	76	62	58	85
3	92	82	79	95
4	98	94	96	98
5	100	100	100	100

a/ Quintiles acumulativos desde los más pobres (1) a los más ricos (5)

Fuente: Informe de Costa Rica, Cuadro 31, página 52 (volumen I).

El informe de Guatemala también presenta un análisis detallado de la incidencia de los programas. Se encontró que el seguro social es altamente regresivo tanto en términos absolutos como relativos (cuadro 14). Esto es, que los más ricos reciben significativamente beneficios absolutos mucho más grandes que los que reciben los pobres; no obstante, estos beneficios son relativamente más importantes para los pobres que para los no pobres. En contraste, los programas de asistencia social están generalmente mejor focalizados, aunque los resultados de la focalización varían significativamente entre los programas. Por ejemplo, los programas de becas están muy mal focalizados, con el quintil superior capturando casi la mitad de todos los beneficios de becas. De igual manera, los dos quintiles superiores reciben el 83% de todos los subsidios para transporte escolar. Igualmente, el 65% de todos los subsidios por electricidad se acumulan en el quintil superior. En contraste, los programas de alimentación escolar y de ayuda de útiles escolares (*bolsa de útiles escolares*) benefician principalmente los quintiles medios.

Cuadro 14
Guatemala: Incidencia Absoluta de la Focalización en Programas de Protección Social, 2000
 (Transferencias promedio recibidas por cada grupo como % del total de transferencias recibidas por toda la población)

	Total	Por Quintil					Por Grupo de Pobreza			Por Etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	XP	AP	NP	Ind.	Non-Ind	Rural	Urban
Todos los Programas públicos de PS	100	8	13	15	18	46	6	33	67	25	75	45	55
Todos de Seguro Social (SS)	100	1	3	5	15	76	1	9	91	9	91	20	80
Pensiones	100	1	2	4	12	81	1	6	94	9	91	17	83
Supervivencia	100	4	4	4	13	75	2	11	89	9	91	16	84
Pensiones alimentarias	100	1	6	10	24	60	0	16	84	10	90	30	70
Todos Asistencia Social (AS)	100	14	21	24	21	20	10	54	46	39	61	66	34
Alimentación escolar	100	16	25	27	20	11	12	63	37	43	57	79	21
Merienda	100	13	21	26	26	14	10	55	45	39	61	59	41
Desayuno	100	17	28	29	17	9	12	68	32	43	57	92	8
Leche en polvo	100	30	26	14	16	14	7	65	35	62	38	56	44
Vaso de leche	100	16	29	25	19	12	11	65	35	49	51	75	25
Vaso de Atol	100	17	22	25	23	14	13	57	43	42	58	64	36
Becas	100	9	4	23	16	48	3	30	70	47	53	28	72
Útiles escolares	100	18	24	24	20	13	14	60	40	35	65	69	31
Subsidio transporte escolar	100	0	2	15	56	27	0	16	84	8	92	3	97
Subsidio por electricidad	100	2	3	9	22	65	1	12	88	16	84	18	82
Otros AS	100	13	20	16	17	34	11	48	52	46	54	53	47
Todas transferencias privadas	100	4	8	14	21	54	2	22	78	24	76	41	59
Remesas	100	4	8	14	20	55	2	23	77	24	76	43	57
Locales	100	4	8	11	16	63	3	20	80	18	82	31	69
Del Exterior	100	4	7	16	23	49	2	25	75	29	71	52	48
Caridad	100	2	9	13	24	51	2	20	80	22	78	32	68
Público + Privado	100	6	10	14	19	50	4	28	72	24	76	42	58
Nota para comparación													
Porción de la población total	100	20	20	20	20	20	16	56	44	43	58	61	39
Porción de población pobre	100	36	36	29	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	58	42	81	19
Porción del consumo total	100	5	9	13	20	54	4	24	76	24	76	37	63
Porción del ingreso total	100	2	7	11	18	62	4	24	76	23	77	35	65

Nota: Las personas pueden recibir más de un tipo de transferencia. Los quintiles son quintiles de consumo individual.

Fuente: ERSS de Guatemala, Cuadro 12.4, página 139.

Cuadro 15
Honduras - Programas de Desarrollo Temprano de la Infancia

Programa	Institución a/	Tipo de Intervención	Grupo focalizado	Costo Unidad
Programa de Atención Integral a Infantes	MS/USAID	Atención a nivel institucional y comunitario	Madres/Niños menores de cinco	US\$0,85/r niños
Mejoramiento Salud Infantil	CARE/USAID	Paquete básico de salud	Madres/Niños menores de cinco	US\$1,3/ persona
Programa Básico de Salud por la familia (HOGAZA)	CARE/ MS/ USAID	Sistemas locales de salud, atención primaria salud y nutrición	Mujeres embarazadas y niños menores de dos	ND
Programa Acceso	MS/SIDAa/	Entrega descentralizada de atención primaria	Pobres en extremo	US\$ 0,65/ persona
Reorganización y extensión del Programa de Servicios Básicos de Salud (PRIESS)	MS/IDB	Entrega del paquete básico	Niños menores de cinco y mujeres en edad reproductiva	US\$ 18/ paquete
Cupones para madre e infantes	PRAF/GOH	cupones	Familias	US\$35,6/ persona
Nutrición, salud y educación	PRAF/BID	Cupones (salud y educación)	Mujeres embarazadas, niños menores de 3, niños escolares	US\$ 62,8/ persona

a/ MS —Ministerio de Salud; SIDA— Swedish International Aid Agency; PRAF-Programa Condicionado de Transferencias (*Programa de Asignaciones Familiares*); BID- Banco Interamericano de Desarrollo; GOH —Gobierno de Honduras; USAID— Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional; CARE es una ONG internacional
Fuente: ERSS de Honduras, Cuadro 5.1

Costo Eficacia

Todas las ERSS encontraron que con la información disponible no era posible determinar la eficacia del costo de la mayoría de los programas.¹⁵ No obstante, la duplicación y la fragmentación de actividades entre los programas, una multitud de modalidades de intervención, el “piloteo” interminable de programas, constituyen problemas severos en Nicaragua, Honduras y Guatemala, y en menor medida en El Salvador, lo que disminuye la eficacia del costo de los programas. En Nicaragua, por ejemplo, hay por lo menos ocho modelos diferentes de atención primaria en salud, tres programas proporcionan idénticas mochilas escolares, cinco programas construyen infraestructura escolar, tres programas suministran capacitación a los maestros, y los programas de desarrollo rural utilizan 13 enfoques diferentes. En Honduras, para algunos riesgos hay una variedad de modalidades de intervención. Por ejemplo, en los programas de atención primaria en salud hay por lo menos siete tipos de intervenciones, con muy diferentes unidades de costo (Cuadro 15); algunos de estos programas se basan en la entrega de un paquete mínimo de atención, otros se basan en la entrega institucional de servicios; y todavía otros usan el mecanismo del cupón. Algunos tienen objetivos competitivos, mientras que los de otros son complementarios. Honduras todavía no tiene una modalidad de intervención en salud primaria que tenga un costo-eficacia universalmente aceptado, lo que conduce a la duplicación y dispersión de esfuerzos y al uso ineficaz de la poca capacidad institucional disponible.

El programa de alimentación escolar en El Salvador ilustra cómo los diferentes paquetes de beneficios y modalidades de entrega afectan el costo-eficacia. El cuadro 16 muestra que el componente del programa financiado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) cuesta tres veces más que el componente financiado por la USAID. Una de las razones para la diferencia en el costo es que el componente del PMA incluye carne. Por otro lado, el costo por estudiante del componente financiado con fondos locales (FANTELE, o fondo de privatización de las telecomunicacio-

15 El concepto de costo-eficacia es directo — entre dos programas que logran el mismo resultado, se dice que el que usa menos recursos es de mejor costo-eficacia; no obstante el análisis de costo-eficacia es a menudo complejo porque proyectos diferentes pueden lograr resultados múltiples, o resultados que no son estrictamente comparables, y/o los recursos usados pueden ser múltiples y algo difícil de costear. Para ocuparse de estos problemas, se han desarrollado técnicas, pero generalmente ellas requieren información que no está fácilmente disponible en la mayoría de los países, y por cierto en Centroamérica. Véase por ejemplo Fried, Harold et. Al. *“The Measurement of Productive Efficiency”*, Oxford University Press, 1993.

nes), aplicado por medio de cupones, es menor que el componente de la USAID. Con los cupones se evita el costo de la logística asociada a la distribución de alimentos en provisiones especiales, y las asociaciones escolares compran localmente lo que necesitan para preparar las comidas para los niños, y de ese modo contribuyen a la economía local.

Cuadro 16
El Salvador – Programa Escuelas Saludables – Componente alimentario, 2000

Modalidad de entrega	Estudiantes	Costo Total (US\$000)	Costo por estudiante (US\$/año)	Observaciones
Alimento (PMA)	167,415	2,956	17.65	Ración diaria (arroz, carne, aceite, bebida nutricional)
Alimento (USAID)	203,227	1,142	5.62	Ración diaria (arroz, frijoles, aceite, bebida nutricional)
Cupones (FANTEL)	265,202	1,241	4.68	

Fuente: ERSS de El Salvador

Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países, es muy importante que todos los programas de asistencia no solo sean adecuadamente focalizados en los más necesitados, sino que sean implementados de una manera eficaz. Los sistemas de monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales para asegurar que los objetivos del programa se logran, y que los recursos se utilizan del modo más eficiente posible.

Monitoreo y Evaluación

Todas las ERSS encuentran las mayores deficiencias en los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas (M&E). La falta de M&E eficaz es un impedimento para asegurar el valor del dinero que se gasta en protección social. Las deficiencias identificadas en el M&E en el informe de Nicaragua también se aplican, en grados diferentes, a los otros países:

- Programa Básico de Información. Los programas generan una abundante información sobre las variables del proceso, pero casi no producen información que permita una evaluación de los resultados o impactos del programa.
- Calidad de Información. Son pocos los programas que tienen sistemas de control y verificación para asegurar que la información generada es exacta y completa.
- Disponibilidad de la información. Los programas no comparten oportunamente su información con las instituciones gubernamentales, ni con programas similares, ni con el público. Como resultado, los programas pierden la oportunidad para compartir con, y aprender de, los otros programas comprometidos en actividades similares. Además, los gobiernos centrales raramente tienen la información adecuada que les permita evaluar los diferentes programas con el fin de proporcionar alguna orientación a las decisiones de inversión y estrategias del sector.
- Responsabilidad. Dado que la información de los programas es tan deficiente, y que los programas se financian con una amplia variedad de fuentes, la responsabilidad del programa es débil, un factor que reduce la calidad gerencial y el impacto del programa

Para poder realizar un adecuado M&E, es necesario tener acceso a buenos sistemas de información. La información que se necesita no se refiere solo al número de personas cubiertas, sus características y costos, sino que también sobre los resultados del programa e impacto. Y también se requieren estrictos controles de calidad. La práctica de establecer líneas de base y de medir los resultados debería llevarse a cabo rutinariamente con el fin de extraer lecciones de las experiencias, lecciones que pueden utilizarse para modificar los programas y mejorar su efectividad. Sin buenos sistemas de M&E no es posible que los gerentes de instituciones y programa puedan responsabilizarse del uso de los recursos.

En este contexto también es importante fortalecer los estudios sobre la familia. A este respecto, y en los últimos años, el BM ha estado apoyando a las instituciones que se ocupan de las estadísticas en varios países. Por ejemplo, en Nicaragua y Guatemala, el estudio de medición de nivel de vida que realiza el BM se ejecuta ahora periódicamente. No obstante, y como se propone en el informe de Costa Rica, para fortalecer la capacidad de las Encuestas de Condiciones de Vida en el monitoreo de los grupos en pobreza y los programas, es necesario recolectar información periódica sobre lo siguiente: i) el consumo familiar y los miembros de la familia; ii) los indicadores de nutrición; iii) la cobertura de los programas dirigidos a los niños; iv) la incidencia y cobertura de los programas de protección social; v) los problemas de demanda y oferta en la educación preescolar y primaria; y, vi) las razones de que los niños no asistan a la escuela.

Finalmente, debe hacerse notar que la información sobre los riesgos que enfrentan las poblaciones indígenas es particularmente escasa. La situación de la población indígena no está habitualmente incluida en los estudios y encuestas nacionales. Esto hace imposible conocer el tamaño de los grupos indígenas en riesgo, e impide el diseño de programas junto al monitoreo de su efectividad. En el caso de Honduras, por ejemplo, no se sabe cuántos niños indígenas necesitan educación bilingüe, y por consiguiente no es posible planificar la capacitación ni la contratación de maestros.

ARREGLOS INSTITUCIONALES

Los débiles arreglos institucionales son un impedimento importante para que los sistemas de protección social en Centroamérica sean más efectivos. La coordinación entre programas es a menudo débil, no solo entre el Gobierno Central, los gobiernos locales, las ONG y el sector privado, sino también entre las instituciones del Gobierno Central. Incluso en Costa Rica, donde el desarrollo social ha sido mucho más rápido que en otros países, no hay un organismo unificador para la formulación de políticas, capaz de establecer una estrategia de política social que incluya tanto la especificación de los grupos-meta por alcanzar, así como de los programas y disposiciones institucionales para implementarlos y monitorear su impacto. Entre las instituciones o los programas no se ha establecido ningún vínculo funcional que describa sus roles y responsabilidades, ni su complementariedad y sinergias. En Costa Rica, así como en otros países, esto produce duplicación y atomización de los esfuerzos de las instituciones, y superposición de funciones y responsabilidades.

En Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala persiste la necesidad de definir con claridad las estrategias de reducción de la pobreza, y del papel de los programas de asistencia social en ellas. En todos los países es necesario precisar la estrategia de protección social global, incluyendo un adecuado balance entre seguro social y asistencia social y el papel de los sectores público y privado en la protección social. Más aún, es necesario que se establezcan claramente las responsabilidades para la implementación de los programas (incluyendo el papel de las instituciones del Gobierno Central, de los gobiernos locales, y de las ONG), y para la ejecución del monitoreo y evaluación de los programas y de la estrategia.

En algunos países, como El Salvador y Honduras, hay gabinetes del gobierno para el área social, o entidades similares, pero estos no se suelen reunir con regularidad, y carecen de la autoridad así como de los instrumentos para influir en la determinación de políticas. Los problemas económicos siempre predominan sobre los problemas sociales. Por otro lado, la falta de rendición de cuentas respecto a los gastos sociales, hace que sea difícil para el sector social competir con éxito por los recursos. En gran medida, las políticas de protección social son ad hoc.

Si bien cada país debe desarrollar sus propias interrelaciones institucionales, algo que parece ser necesario en todos los países es el establecimiento de una instancia unificada de generación de políticas que tenga responsabilidades para desarrollar una coherente política de protección social. También deben establecerse mecanismos de coordinación eficaces para integrar las acciones del gobierno nacional, gobiernos locales, ONG y sector privado. Como se sugiere en la mayoría de las ERSS, la instancia de políticas para la protección social necesitará el auxilio de algún grupo técnico que desarrolle el análisis que permita definir la estrategia y políticas de protección social así como los instrumentos para monitorear su aplicación.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Las ERSS analizadas son las primeras experiencias de este tipo que realizan los cinco países centroamericanos. Cuatro de los informes utilizaron principalmente el análisis de riesgo; el informe de Guatemala desarrolló un análisis más sofisticado, el que incluyó una evaluación de las vulnerabilidades que enfrentan los pobres y las estrategias para encararlas. Las ERSS revisadas plantean algunos problemas comunes y proponen un curso de acción similar para ocuparse de ellos. A continuación se resumen los hallazgos y recomendaciones más importantes de esta revisión.

Los hallazgos:

- La región gasta mucho más en seguro social que en asistencia social. Si bien la ERSS para Nicaragua no incluye un análisis de los problemas del seguro social, y aunque la ERSS para Honduras muestra una muy limitada discusión sobre estos problemas, los sistemas del seguro social en estos dos países, así como en El Salvador y Guatemala, proporcionan solo una mínima cobertura a la población, y excluyen a la gran mayoría de los pobres; y esto, a partir del hecho de que los sistemas del seguro usualmente solo cubren a los empleados del sector formal en los empleos ajenos a la agricultura, mientras que la mayoría de los pobres se encuentra en el sector informal o en la agricultura.
- La mayoría de los países centroamericanos carecen de una estrategia coherente de protección social, a pesar de que una gran parte de sus poblaciones se encuentra en pobreza crónica y es muy vulnerable a los *shocks* económicos y a los desastres naturales.
- Guatemala y Honduras gastan por debajo del promedio regional de gasto en protección social; Costa Rica, El Salvador y Nicaragua lo hacen sobre el promedio. Nicaragua se ubica en el primer grupo debido a su gasto relativamente alto en seguridad social, pero su sistema de pensiones es muy ineficaz. El gasto de Costa Rica en el seguro social y en asistencia social se encuentra muy cerca del promedio regional. El Salvador gasta demasiado poco en asistencia social, en comparación a lo que gasta en el seguro social, al que muy pocos pobres tienen acceso. Honduras es el país con el gasto más alto en programas de asistencia social, pero que también necesita reformar urgentemente su seguro social, y garantizar que la gama de sus programas de asistencia se racionalicen y se focalicen en los pobres. Guatemala tiene el gasto más bajo en PS, y necesita fortalecer todas sus políticas y programas de SP.
- En la mayoría de los países la asistencia social se encuentra fragmentada, lo que refleja la falta de una estrategia global. La responsabilidad institucional de estos programas se encuentra dispersa entre varias agencias, y abundan las duplicaciones entre algunos tipos de ellos; y todo esto, mientras persisten brechas importantes en la cobertura de los programas.
- La población indígena afronta todas las vulnerabilidades que enfrentan los pobres, y algunos otros riesgos específicos. El informe

de Guatemala encontró que la población indígena debe hacer frente a discriminaciones de salario; el informe de Honduras refiere la falta de educación bilingüe, e indica que la población indígena es más vulnerable que la población ladina a enfermedades como la malaria, VIH/SIDA, y también a la inseguridad de la tierra, y a la exclusión y el aislamiento.

- En los cinco países centroamericanos analizados, los sistemas de protección social se concentran en ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis, y no se orientan a la prevención de ellas, lo cual encuentra un buen ejemplo en la falta de respuesta a la actual crisis del café.
- Los cinco países centroamericanos revisados utilizan una diversidad de mecanismos de focalización incluso para programas similares, lo que ha conducido a iniquidades, favoritismo, duplicación de beneficios, y, en algunos casos, a exclusión de aquellos que más necesitan de tales programas. La escasa incidencia de algunos de los programas analizados en las ERSS es una muestra de la debilidad de los mecanismos de focalización.
- Los sistemas de monitoreo y evaluación son débiles o inexistentes. Sin estos sistemas no es posible evaluar el impacto de los programas, ni hacer responsables a las instituciones por el uso de los recursos.

Las recomendaciones:

- **Fortalecer los arreglos institucionales.** En todos los países es necesario definir con claridad la estrategia global de protección social, aprovechar las sinergias, eliminar el traslape de programas, y reducir las brechas de cobertura; es necesario establecer claramente las responsabilidades en cuanto a la implementación, monitoreo y evaluación del programa; y es necesario mejorar la coordinación del programa con el gobierno local, ONG y el sector privado.
- **Definir claramente las prioridades estratégicas.** Las políticas de protección social deberían: (i) incluir un enfoque anti- cíclico en la protección social; (ii) ampliar los mecanismos enfocados en la prevención y mitigación; y (iii) atender los problemas de equidad en la protección social, dados los resultados de la focalización. Se recomienda que se dé prioridad a aquellos aspectos y grupos poblacionales que se encuentran actualmente subatendidos y que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza y vulnerabilidad, tales como:

- **Intervenciones focalizadas en los niños.** Dada su importancia para el desarrollo de los niños, la nutrición y los programas para el desarrollo temprano de la niñez deben recibir una atención prioritaria.
 - **Programas para el niño y el adolescente.** Los programas de transferencias condicionadas (incluidos los de becas) pueden ser muy efectivos al ayudar a suavizar las limitaciones por el lado de la demanda, a mantener a los niños en la escuela y a evitar los crecientes problemas del trabajo infantil y la violencia juvenil.
 - **Las poblaciones indígenas.** Es necesario evaluar con más detalle los riesgos que enfrenta este grupo particular y diseñar intervenciones específicas para minimizar tales riesgos.
 - **El manejo de los desastres y de la ayuda.** Dada la enorme exposición de los pobres a los desastres naturales en Centroamérica y a los shocks asociados a la agricultura, estos programas deben ampliarse y fortalecerse.
-
- **Expandir la cobertura del seguro social para alcanzar a los pobres.** Los gobiernos deben buscar las maneras de mejorar la cobertura del seguro social para los pobres. Esto exigirá el desarrollo de mecanismos que permitan la incorporación de los trabajadores al mercado formal, el ajuste de las normas de enrolamiento al seguro para que sean más flexibles y a la medida de los trabajadores del sector agrícola, al mismo tiempo que se conserva la solvencia financiera del sistema, y la expansión de la cobertura del seguro no-contributivo, en la medida que los recursos fiscales lo permitan.
 - **Mejorar la eficacia del gasto en asistencia social.** Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países, es indispensable: i) que se eliminen los programas mal focalizados, ineficientes e inefectivos; ii) que los programas que permanezcan sean consolidados y racionalizados, y que sus focalizaciones sean mejoradas con una cobertura ampliada. Una mejor focalización puede lograrse mediante el uso de varias herramientas, incluyendo la focalización geográfica por medio de mapas de pobreza, la focalización por categorías, la autofocalización, alguna modalidad de comprobación de medios, o una combinación de herramientas de focalización. La autofocalización es una modalidad eficaz en algunos programas, como los de alimentos por trabajo, los que ayudan a resistir la pobreza transitoria durante la crisis.
 - **Fortalecer el Monitoreo y la Evaluación.** Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) son instrumentos fundamentales para asegurar que los objetivos del programa están siendo alcanzados, y

que los recursos se utilizan de la manera más eficiente posible. De allí que todas las ERSS recomienden el establecimiento de sólidos sistemas de información y de M&E.

IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO FUTURO

El análisis de las ERSS de los cinco países centroamericanos indica que para mejorar las políticas de protección social en estos mismos países, es necesario integrar de mejor manera la protección social en la política social, ampliar el análisis de la protección social para incluir cuestiones esenciales que afectan a los grupos pobres en riesgo, y, además, mejorar sustancialmente los instrumentos analíticos. La próxima experiencia de ERSS para los países centroamericanos debería basarse en una visión más amplia de los problemas que abarca la protección social y que son pertinentes para estos países, y en instrumentos analíticos más sólidos. Esto requerirá el desarrollo e implementación de un programa de trabajo, estructurado con la intensa participación de las autoridades gubernamentales y otros implicados importantes en los países.

Con respecto a esto último, parece haber consenso en que las ERSS deberían incluir un análisis tanto de los programas de asistencia social, así como de los de seguro social. Sobre los de seguro social, el problema fundamental para los países que ya han reformado sus sistemas de seguridad social es cómo facilitar la afiliación de los pobres —los que con frecuencia se encuentran atrapados en ocupaciones de baja-productividad/bajo-salario en el sector informal o en la agricultura—, o encontrar modalidades alternativas para disminuir los riesgos que ellos enfrentan. Más aún, dado el hecho de que los países centroamericanos son proclives a los desastres naturales, también sería deseable que en las futuras ERSS se agregue un análisis de las políticas e instrumentos para tratar con los desastres naturales (incluyendo el seguro sobre catástrofes, la organización civil, y los programas de emergencia para responder a las crisis). Y todavía más: los pobres que se encuentran trabajando son notoriamente ignorados en las ERSS analizadas. La normal recomendación que propone que se facilite el acceso a los programas de pago por trabajo y a otros en caso de pérdida del empleo, y que se ayude a las familias de los trabajadores pobres por medio de programas de asistencia social, debe complementarse con un análisis de otros instrumentos, tales como el acceso al micro-crédito y otros insumos, así como de los problemas relacionados al mercadeo de las cosechas de los pequeño-agricultores. Y por último, los mecanismos de respuestas informales también requieren de mayor análisis, incluyendo el rol de las remesas.

Si bien el análisis de vulnerabilidad de cada país específico debe ayudar a determinar el énfasis que las ERSS pusieron en las diferentes áreas de estudio, esta reciente revisión de las ERSS indica que hay aspectos que son importantes candidatos a ser tenidos en cuenta en las próximas experiencias de ERSS en la región; estos se mencionan a continuación:

Seguro Social:

- Sistemas de seguridad social (cobertura de los pobres e impedimentos para ampliar la cobertura).
- Programas de aseguramiento para ocuparse de los efectos de los desastres naturales (seguro por catástrofes).
- Seguro de desempleo (pagos por cese del empleo/impedimentos a la formalización del trabajo).

Asistencia Social:

- Programas que se ocupen de las vulnerabilidades identificadas en cada país.
- Programas para grupos vulnerables especiales: niños pobres y adultos mayores, discapacitados, población indígena, y pacientes pobres con sida.
- Programas para atenuar y enfrentar los efectos de los desastres naturales (incluyendo organización civil, y programas de emergencia para responder a una crisis).

Programas para cimentar los activos de los pobres.

- Programas dirigidos a eliminar restricciones a la demanda sobre educación y salud.
- Programas para facilitar a los pobres el acceso a vivienda.
- Programas para facilitar el acceso al crédito (microfinanzas).
- Programas para facilitar el acceso de los pequeño-agricultores a los insumos.
- Programas para aumentar la eficiencia del mercadeo de las cosechas de los pequeño-agricultores.

Mecanismos informales de respuesta basados en la familia y la comunidad.

Para poder lograr que las políticas de protección social en Centroamérica sean más efectivas, es necesario que se mejoren los instrumentos analíticos más importantes, esto es, los análisis de datos de las encuestas y/o los estudios de panel, el análisis del gasto en protección social, y los mecanismos de monitoreo y evaluación.

El análisis de vulnerabilidad debe convertirse en un componente normal de las futuras ERSS, ya que la identificación y jerarquización de vulnerabilidades por grupo potencial de riesgo, así como una exploración de las estrategias de manejo del riesgo, mejoraría nuestra comprensión de cómo enfocar mejor los problemas de la protección social. Las ERSSs de Guatemala y Nicaragua ya incluyen un análisis de vulnerabilidad; las ERSS de Costa Rica, El Salvador y Honduras no lo incluyen. Por consiguiente, en estos últimos países sería necesario agregar un módulo especial a las encuestas ya existentes y/o desarrollar estudios de panel. Para los casos de Guatemala y Nicaragua podría ser útil revisar el cuestionario de las encuestas existentes. Las preguntas que se incluyan en los cuestionarios deberían contribuir a identificar: i) vulnerabilidades críticas; ii) grupos en riesgo; iii) estrategias de manejo del riesgo; y, iv) el impacto de los programas existentes. Dentro de las estrategias de manejo del riesgo, debe prestarse especial atención a los mecanismos informales que incluyen a las remesas, en vista de su gran importancia en Centroamérica. La periodicidad de los estudios es también una cuestión que merece atención, para asegurar que las vulnerabilidades asociadas a los *shocks* naturales y macroeconómicas pueden ser captadas.

Los análisis del gasto en protección social deberían llevarse cabo en todos los países como parte de los análisis del gasto público. Aunque las estimaciones del gasto en protección social y su uso para comparaciones internacionales plantea dificultades conceptuales, ellas son fundamentales para acompañar los esfuerzos relativos de cada país, y para promover una sana competencia entre los países centroamericanos a fin de mejorar sus redes de seguridad. Para asegurar que las comparaciones son significativas, sería deseable establecer un marco común en el que los actores importantes de los países pudieran ponerse de acuerdo. El acuerdo debe alcanzarse, entre otras cosas, en lo siguiente:

- Cuáles tipos de programas incluir: ¿Públicos, municipales, ONG, sector privado?
- Dentro de las categorías anteriores, ¿qué programas incluir?
- ¿Cómo considerar los programas que se encuentran en un estado “de-espera”?

- ¿Qué período debería cubrir la estimación del gasto en protección social? ¿Un año, el promedio de los últimos tres?
- ¿Cómo asumir los aspectos relacionados con la responsabilidad en los programas de Seguro Social, particularmente las pensiones?

En un abrumador número de casos, la falta de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) impide el análisis de la eficacia operacional, impacto e incidencia de los programas. Por lo tanto, debe concebirse una propuesta proactiva que contribuya a corregir este problema, al menos para los principales programas de asistencia social y los de seguro social, si la calidad de los sistemas de protección social de los países centroamericanos se quiere mejorada en el futuro.

SOBRE LOS AUTORES

- Eduardo Baumeister. Científico social argentino radicado en Nicaragua.
- Shelton H. Davis. Especialista principal y gerente sectorial para el desarrollo social en el Departamento de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable en la Región de América Latina y El Caribe del Banco Mundial en Washington, D. C.
- Estanislao Gacitúa. Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial.
- Allan Lavel. Profesor investigador de FLACSO y miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED
- Juan Pablo Pérez Sáinz. Investigador de FLACSO desde 1981.
- Virgilio Reyes. Investigador de FLACSO-Guatemala, profesor de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Presidente de la Asociación Guatemalteca de Antropología Política.
- Carlos Sojo. Director de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica.
- José S. Marques. Consultor del Banco Mundial