

ENSAYO SOBRE
DESARROLLO
HUMANO

CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA

Edita: Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo
Gobierno de Cantabria

Depósito Legal: SA-XXXX-xx
1ª Edición, abril 2008

Estilismo Gráfico: Vía Flavia Comunicación

HOMENAJE A JOSÉ FÉLIX GARCÍA CALLEJA

ENSAYO SOBRE DESARROLLO HUMANO

CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA

José Félix García Calleja, In Memoriam

El sistema de cooperación para el desarrollo perdió el sábado 10 de noviembre a uno de sus más denodados promotores, el Director General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, José Félix García Calleja, que falleció en accidente de tráfico a la edad de 48.

Vinculado desde su infancia al movimiento asociativo —tenía muy a gala su pertenencia al Grupo Scout de la Bien Aparecida de Santander—, presidió sucesivamente el Consejo de la Juventud de Cantabria y España. Su vocación internacionalista se plasmó políticamente cuando se presentó como independiente en las listas del trotskista Partido Socialista de los Trabajadores y luego con la incorporación al movimiento anti-OTAN que desembocó en la creación de Izquierda Unida.

Durante nueve años trabajó mano a mano con el eurodiputado Carlos Carnero en Bruselas, con el que se integró, a través de Nueva Izquierda, en el PSOE. Dolores Gorostiaga, como Secretaria General del Partido Socialista de Cantabria, lo llamó al primer gobierno de coalición PSC-PRC, para llevar los temas europeos y la cooperación al desarrollo desde la Consejería de Relaciones Institucionales, cargo en el que le renovó, ahora desde la Consejería de Empleo y Bienestar Social.

Desde su responsabilidad consiguió poner al sistema cántabro de cooperación en el mapa de España. Incrementó la AOD, que pasó de menos de 2 millones de € en 2002 a los cerca de 6 que se han presupuestado para 2008. Con la Universidad de Cantabria creó el Aula de Cooperación, la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y fue el alma de la primera sede temática de Cursos de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria en Valdecilla (Medio Cudeyo). Su apoyo al Master Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo fue constante, y el libro que el lector tiene en sus manos da testimonio de ello. Por último, y lo más importante, consiguió aprobar, con el consenso de todos los grupos del Parlamento de Cantabria, la Ley Cántabra de Cooperación al Desarrollo, que establece la arquitectura a cuyo desarrollo estaba actualmente entregado: el Consejo Cántabro de Cooperación, el Fondo Cantabria Cooperera y el Plan Director de la Cooperación Cántabra 2008-2011. En la actualidad, preparaba un plan para el lanzamiento del Fondo Cantabria Cooperera entre las empresas y los ayuntamientos de Cantabria, y un nuevo viaje a África para ultimar la concreción de los países prioritarios del Plan.

José Félix creía en lo que hacía (además de militante del PSOE era socio de ARCA, ACSUR y Bitácora) y tenía una disposición abierta, empática y proactiva que, junto a su carisma y simpatía personales, serán valores muy difíciles de sustituir. Como político elevó, con su calidad humana y su concepción genuina del juego democrático, la condición de profesional de la política a la categoría del verdadero servicio público. El mejor homenaje que podemos tributarle es continuar desarrollando toda la estructura institucional que dejó diseñada y, como acostumbraba a decir, seguir adelante pensando que es posible alcanzar todo aquello en lo que de verdad creas.

Rafael Domínguez Martín,

Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica.

Dolores Gorostiaga

Vicepresidenta del Gobierno de Cantabria

La cooperación es cosa de todas y todos.

Desde la aprobación de la Ley Cántabra de Cooperación para el Desarrollo en la pasada legislatura, que se realizó con el apoyo de todos los grupos políticos del Parlamento regional, Cantabria se ha dotado de un nuevo marco para ponerse al día en la agenda global de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Los frutos derivados de nuestra Ley regional van a ser a corto plazo el Plan Director de la Cooperación Cántabra 2008-2011, donde se establecerán las prioridades sectoriales y geográficas y la planificación de nuestra política de cooperación, así como la creación del Fondo Cantabria Cooperera, futuro embrión de la Alianza Público Privada para el Desarrollo Educativo de Centroamérica, y del Consejo Cántabro de Cooperación, como organismo intermedio para fortalecer el diálogo social y la transparencia en torno a la política pública de cooperación para el desarrollo. La Ley fija el objetivo del 0,7% del presupuesto propio destinado a cooperación para el desarrollo, que vamos a cumplir, de acuerdo al compromiso del Gobierno de España dentro de la UE, para 2012.

Los trabajos editados en este segundo volumen de la colección Cantabria Cooperera de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, con el título Ensayos sobre el Desarrollo Humano, han sido elegidos entre los mejores de la primera promoción del Master Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID), que, desde la Universidad de Cantabria, gestiona la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA). Y es que, junto al Gobierno y las ONGD, estamos incorporando a nuevos actores en nuestra cooperación descentralizada (que en España supone el 16% de la AOD), tal y como recoge la Ley Cántabra de Cooperación Internacional para el Desarrollo, al objeto de coordinarla y converger también en este aspecto con la profesionalización y focalización hacia la coherencia y la eficacia que desde el Gobierno de España y los organismos multilaterales se está impulsando de acuerdo a los principios de la Declaración de París de 2005.

La Cátedra COIBA se creó por medio de un convenio de colaboración científico-académica entre el Gobierno de Cantabria y nuestra Universidad en febrero de 2006 con la misión de convertirse en el futuro Instituto Universitario de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La puesta en marcha del MICID con criterios de excelencia académica para la formación de cooperantes profesionales capaces de un interlocución institucional y empresarial fluida en el ámbito internacional, ha sido un reto que desde el Gobierno de Cantabria hemos apoyado con una generosa política de becas para la realización de prácticas en diez países de Latinoamérica (Cuba, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay) con el objetivo principal de construir una red cántabra de cooperantes que esté operativa en los próximos años y el específico de que los recién titulados completen su formación en la Oficinas Técnicas de Cooperación y Centros de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en las Oficinas Regionales de la Organización de Estados Iberoamericanos y en las dos sedes del Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano.

María Ángela Mier Gómez, María Marañón Martínez, Ana Polanco Porras y María Rodríguez García ven ahora publicados sus trabajos de master, que se refieren a la coherencia interna de la agenda global del desarrollo (las críticas principales a los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y/o se concretan en estudios de caso sobre las relaciones entre pobreza, desigualdad, democracia y desarrollo en algunos países que van a ser prioritarios para el Plan Director de la Cooperación Cántabra, como Guatemala, El Salvador y República Dominicana. Ellas, como el resto de los alumnos y alumnas que siguieron el master, ahora tendrán la ocasión de comprobar sobre el terreno, al que van con vocación, conocimiento de causa y la experticia que da dominar el lenguaje y la agenda de los organismos multilaterales de cooperación, si sus diagnósticos eran acertados y, sobre todo, podrán incorporar al acervo de conocimientos directos como cooperantes el crecimiento personal que, sin duda, será el principal valor añadido de esta apasionante experiencia vital.

Índice

Desarrollo Humano, inversión pública y territorio en República Dominicana. María Marañón Martínez.	10
<i>Introducción: Justificación y objetivos</i>	13
I. Bases teórico-conceptuales	14
II. Fuentes y métodos	18
III. Desigualdad socio-territorial e inversión pública en República Dominicana	20
IV. Conclusión	38
Pobreza, Desigualdad y Desarrollo Humano en El Salvador, 1996-2004. María Ángela Mier Gómez.	42
<i>Introducción</i>	45
I. Situación económica, política y social de El Salvador: 1996-2004	47
II. Evolución de la pobreza	56
III. Desigualdad en la distribución del ingreso	65
IV. Conclusión	68
Democracia y Desarrollo en Guatemala. Ana Polanco Porras.	70
<i>Introducción</i>	73
I. Recorrido histórico-político	74
II. La democracia en Guatemala: ¿gobernabilidad democrática?	79
III. Democracia y desarrollo en Guatemala	95
IV. Conclusiones	99
Objetivos de Desarrollo del Milenio. Luces y sombras de un pacto global. María Rodríguez García.	102
<i>Introducción</i>	105
I. Los objetivos de desarrollo del milenio: sus potencialidades y razones para el éxito	106
II. La otra cara de la moneda: una perspectiva crítica en torno a los ODM	108
III. Los objetivos de desarrollo del milenio y su implicación para la cooperación internacional al desarrollo	120
IV. Conclusiones	123
Apéndice	124
Bibliografía	140

**DESARROLLO HUMANO, INVERSIÓN
PÚBLICA Y TERRITORIO EN REPÚBLICA
DOMINICANA**

María Marañón Martínez

INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

La República Dominicana, ubicada en el centro del Mar Caribe, forma parte del denominado grupo de países en vías de desarrollo. Estos países, y más concretamente el país objeto de estudio de este ensayo, se caracteriza por presentar unos rasgos que impiden que su población se desarrolle, tanto desde el punto de vista económico y social, como emocional. Para evitar este estancamiento es necesaria una reorganización del Estado competente en la gestión de los recursos económicos, principalmente las inversiones públicas, así como una coherencia en su destino, tanto institucional como territorial. Aspectos como la desigualdad y la pobreza tienen la capacidad de focalizarse en territorios concretos y por ello las inversiones públicas en materia social no deben nunca de ser homogéneas, por qué las necesidades de unas provincias no son las mismas que las de otras.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio van encaminados, en este sentido, a la erradicación de la pobreza y el hambre, la enseñanza primaria universal, la igualdad entre sexos, la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna y el combate de enfermedades como el SIDA, todos ellos en el ámbito social, que son por tanto aspectos que el Gobierno dominicano, en mayor o menor medida, puede corregir si administra bien las inversiones en esta materia. Por ello si se desea cumplir con estos compromisos es necesario aumentar la eficiencia en el gasto de los recursos destinados a las políticas sociales. Focalizar el gasto social hacia los sectores más pobres y socialmente vulnerables se constituye como un objetivo imprescindible.

En este sentido, el presente estudio determina en primer lugar las variables que generan vulnerabilidad social tales como la pobreza, la desigualdad y el escaso desarrollo humano, profundizando en los diversos componentes del mismo para cada una de las provincias dominicanas. Obteniendo tras este análisis las provincias más frágiles y por tanto las áreas geográficas prioritarias de actuación, el ensayo se centrará en la focalización que el gobierno dominicano está realizando en materia social en los últimos cuatro años (2002-2005). De este modo, conociendo las provincias más vulnerables y las provincias que reciben más inversión pública en componentes sociales, se comprobará si el gobierno está siendo eficaz y está respondido a las demandas sociales de su población.

La principal hipótesis de partida de este ensayo apunta a que los menores niveles de desarrollo humano se encuentran en las provincias limítrofes con Haití, en contraposición con la capital del país y sus provincias adyacentes donde se observarían los mejores niveles de bienestar social. Posiblemente estas provincias sean las que concentren el mayor volumen de inversión social por parte del gobierno, dejando excluidas de proyectos que favorezcan el desarrollo humano a aquellas áreas donde las necesidades sean mayores.

I. BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES

Para llevar a cabo este ensayo, se utilizan un conjunto de términos que harán de fundamento y nexo común en el desarrollo del documento. Estos conceptos, ligados al bienestar de la población, nos proporcionarán una visión del contexto social dominicano, y servirán de base para la posterior investigación que se tratará en el ensayo.

El concepto de desarrollo humano forma la parte central de este ensayo y, como bien señala el informe del PNUD (1990), se considera el 'proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo'. Es decir, es un proceso por el cual se expanden las capacidades humanas.

A la vez el Informe proponía un nuevo indicador para la medición de este concepto, el 'Índice de Desarrollo Humano' (IDH). Este indicador permite medir, evaluar y comparar grupos y países. Comprende valores entre 0 y 1 (cuanto más cercano a 1 mayor desarrollo humano tiene el país), calculado a partir de la media aritmética de indicadores parciales de longevidad, educación (tasa de alfabetización y de escolarización) e ingreso per cápita. Por tanto se trata de una medición de corte social como se pretendía desde el primer momento de su formulación (Cuadro 1). La República Dominicana actualmente tiene un IDH de 0,751 situándose en el ranking mundial en el puesto 94 de los 177 países con datos disponibles para los que se elabora este indicador.

Cuadro 1. La teoría del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: www.desarrollohumano.org.

Un segundo concepto es el de pobreza. De acuerdo con el enfoque del PNUD (2001), consiste en una situación de privación, impotencia y vulnerabilidad de determinados sectores de población. Privación, porque las personas no disponen de recursos e ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades elementales; impotencia, porque no poseen la influencia directa sobre el poder político para cambiar la situación, y vulnerabilidad, porque no cuentan con los recursos o capacidades para superar posibles impactos negativos de crisis de diversas índole. Por ello se puede considerar desde la perspectiva de problemática multidimensional o desde la dimensión del ingreso.

La pobreza es un concepto cuantificable y ello ha dado lugar a diversos métodos de medida. Desde el punto de vista multidimensional se puede medir a partir de modelos estadísticos que recogen los factores asociados a la pobreza, como el Índice de Calidad de Vi-

da o el Índice de Pobreza Humana (IPH) utilizado por el PNUD, que mide la privación en cuanto al desarrollo humano. Este índice refleja la distribución del progreso y mide el grado de privación que existe. El IPH se subdivide en el IPH1, para los países en vías de desarrollo y el IPH2, para los países industrializados.

La dimensión del ingreso, en cambio, se basa en la línea de la pobreza, la cual se define por el costo de una cesta básica de consumo (alimentos, vivienda, vestido...), de modo que si no se puede acceder a la cesta básica se considera 'pobreza' (menos de 2\$ al día) y si no se llega a la cesta alimenticia se encuentra en situación de 'pobreza extrema' (menos de 1\$ al día).

El tercer concepto es el de desigualdad, considerada como pobreza relativa resultado de una distribución incorrecta de los recursos sociales y económicos. Este se mide generalmente en función de la forma en que se distribuyen los ingresos en una sociedad. El indicador más utilizado es el Índice de Gini, en el que a mayor resultado más desigualdad en el ingreso presenta esa sociedad (el índice varía entre 0 y 1). Los países de América Latina presentan altos índices de desigualdad, debido al aumento del decil más rico a costa de los restantes.

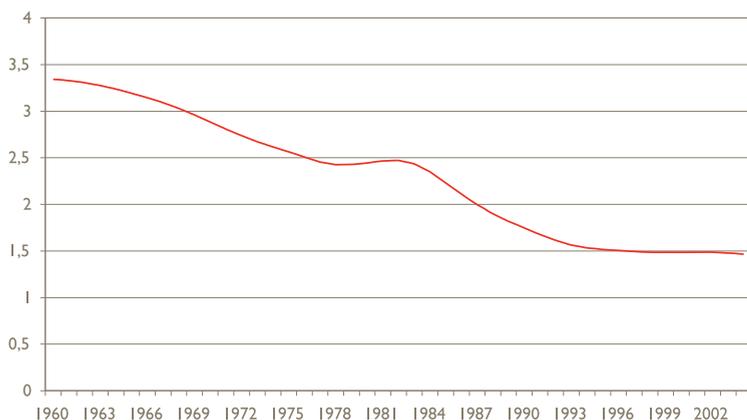
Por último, conviene sentar las bases demográficas de República Dominicana a fin de poder valorar los niveles de carencia. La población según el último Censo de Población y Viviendas en 2002, establecía 8.562.541 personas, de las cuales el 66% se asentaba en las zonas urbanas.

Un tercio del total es menor de 15 años y solo un 4% supera los 65 años, por lo que nos encontramos ante un país predominantemente joven, aunque la tasa de fecundidad sigue cayendo, ubicándose en la actualidad en 2,7 hijos por mujer (en 1975 la tasa era de 5,6 hijos por mujer).

Las tendencias demográficas que el PNUD ha establecido para el 2015, marcan una tasa de crecimiento en torno al 1,3% (unas diez millones de personas) que tenderán a vivir en zonas urbanas (74%). La población vieja aumentará un punto por encima de los datos actuales, mientras que la población joven se reducirá en 4 puntos, lo que nos muestra una tendencia poblacional hacia la adultez, provocada fundamentalmente por la tendencia a la baja de la tasa de fecundidad (ver Cuadro 2).

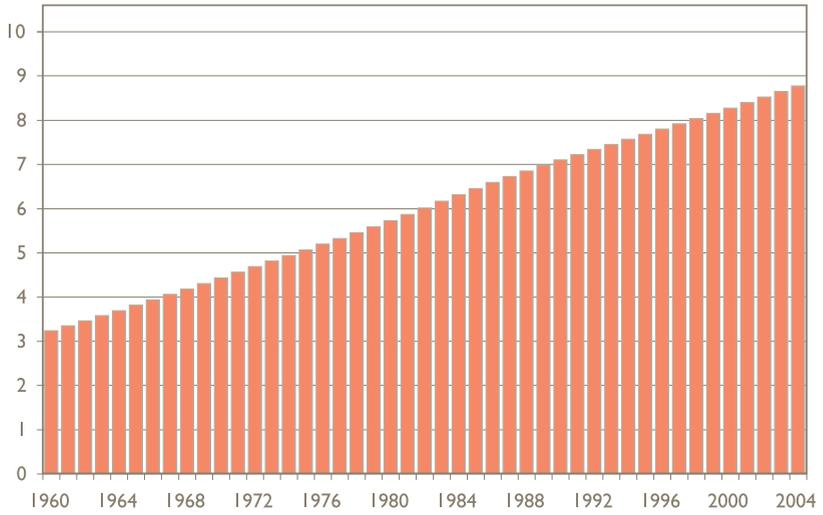
Cuadro 2. Datos demográficos de República Dominicana, 1960-2004.

Tasa anual de crecimiento de la población, 1960-2004.

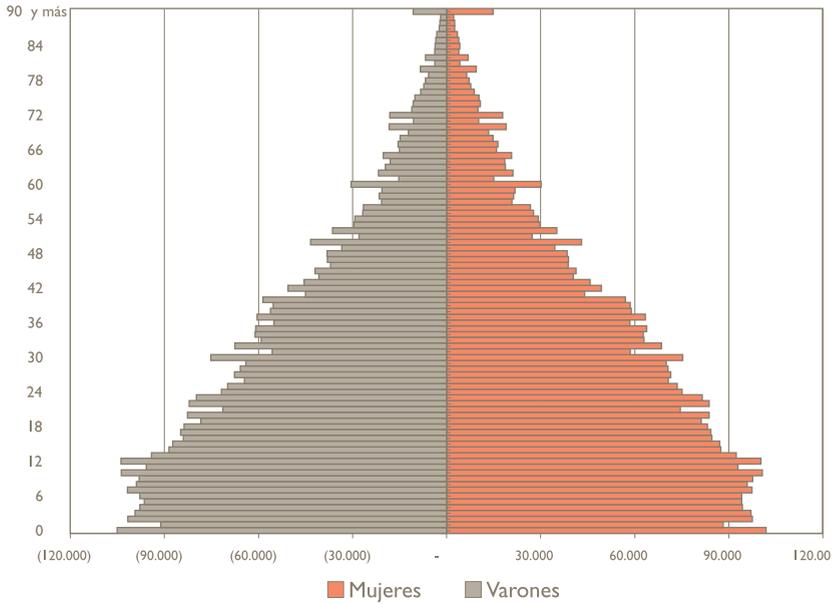


oblación total, 1960-2004.

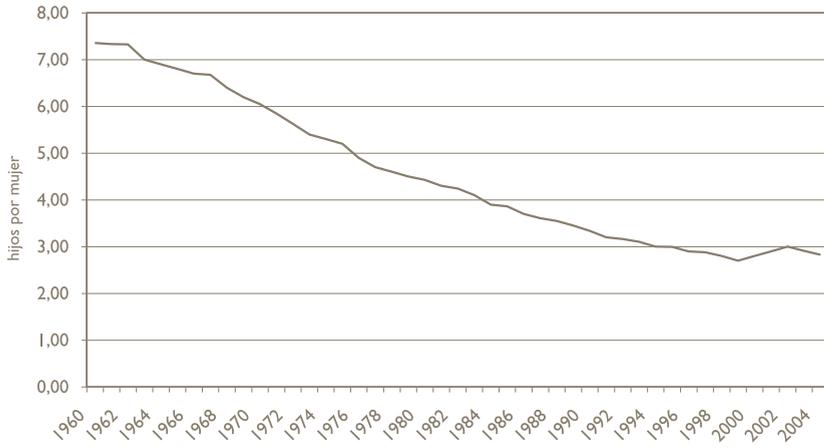
Millones



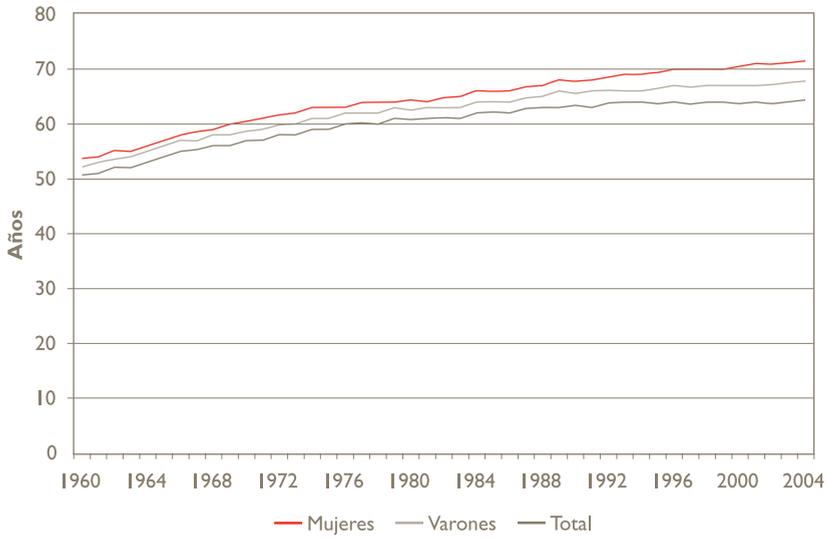
Población por sexos, 2002.



Índice de fecundidad.



Esperanza de vida 1960-2004.



Fuente: Banco Mundial (2006).

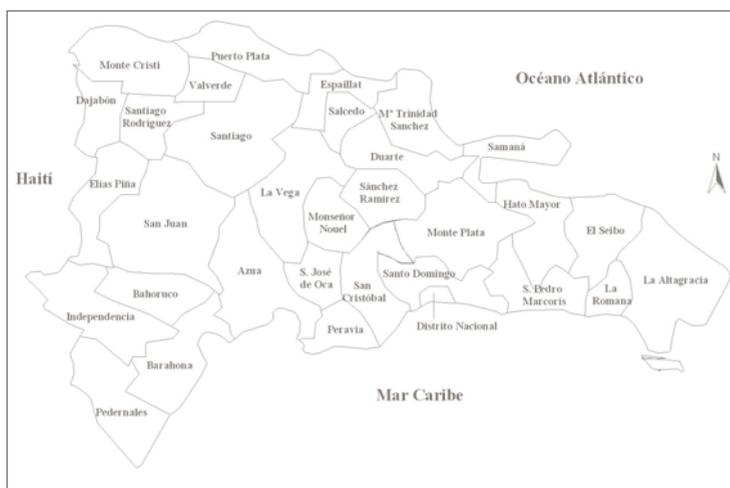
II. FUENTES Y MÉTODOS

El objetivo de este ensayo es responder a la pregunta ¿el Gobierno dominicano está invirtiendo actualmente de forma eficaz y equitativa en materia social, de tal forma que se pueda producir un mayor desarrollo humano? Esta cuestión nos lleva al interrogante de la escala. La mejor opción en este caso es la escala provincial, cuyo carácter nos ofrece la posibilidad de comparar datos internos del país y, por lo tanto, ubicar bolsas de pobreza y desigualdad, así como bolsas de posible inversión social.

Este documento utiliza como punto de partida los datos publicados por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN, 2005). Tras clasificar los mismos por provincias¹ (Mapa I) y por grandes grupos (educación, salud, deporte y cultura, vivienda, urbanismo y comunicaciones, agua y alcantarillado, servicios municipales y proyectos socio-comunitario), descartando aquellas inversiones que no se asumieran en las políticas sociales, se obtiene una base de datos a través de la cual se analizará a escala provincial las posibles alteraciones económicas en las distintas provincias.

Además de ONAPLAN, el Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002) nos ofrece una gran diversidad de datos a través del Censo Nacional de Población y Vivienda. Estas dos fuentes son las principales en el desarrollo del documento, pero sin olvidar a organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ligado a la ONU, que nos ofrece anualmente su Informe de Desarrollo Humano en el país de estudio.

Mapa I. Mapa provincial de la República Dominicana.



¹ La República Dominicana cuenta con 32 provincias.

A través de estas fuentes se han obtenido los datos necesarios para poder utilizar dos métodos de análisis (análisis estadístico y análisis territorial), que se explican a continuación:

•Análisis estadístico:

-Índices Z: nos permite comparar variables que no tienen ninguna relación estadística. Para ello se realiza la estandarización del conjunto de variables y posteriormente se calcula el promedio de esta en el índice Z final. La estandarización se obtiene a partir de la siguiente fórmula:

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\delta_n}$$

Siendo:
 Z_i = Valor estandarizado de i
 X_i = Valor de la variable i
 \bar{X} = Media de la variable x
 δ_n = Desviación típica de x

-Tras la normalización, se calcula el índice Z para cada unidad de cada una de las variables dividida posteriormente entre el número de casos trabajados, obteniendo así el índice Z final, como se muestra en la fórmula siguiente:

$$Z_i = \frac{\sum_{i=1}^n Z_i}{n}$$

Siendo:
 Z = Media de z
 Z_i = Valor estandarizado de i
 n = Número de casos

-Índice de Gini: método que mide la desigualdad en la distribución de una variable, (en el caso de este ensayo se trabajará con la desigualdad de la renta). Este índice está estrechamente vinculado con la curva de Lorenz (relación existente entre la distribución de dos variables, representado en forma de curva de frecuencia). El índice puede tomar valores entre 0 (igualdad perfecta entre las dos variables) y 1 (desigualdad completa entre ambas).

$$\text{Coeficiente de Gini (G)} = 1 - \sum_{i=0}^n (x_i - x_{i+1}) * (y_i + y_{i+1})$$

Siendo:

-G: Índice de Gini

-X: Proporción acumulada de la variable población

-Y: Proporción acumulada de la variable ingresos

-Pesos relativos: es un factor de ponderación que expresa, en cifras decimales, la importancia de cada una de las variables. El resultado total debe ser la suma de los valores igual a 100.

-Índice de Desarrollo Humano: índice elaborado por la ONU para medir socialmente un país a través de tres indicadores: esperanza de vida, tasa de alfabetización en adultos y tasa de matriculación en los distintos niveles educativos y el PIB per capita.

•Análisis territorial:

-Cartografía estadística: instrumento que permite mostrar, a partir de la base geográfica de un área, la representación de unidades estadísticas, facilitando la lectura geográfica de las unidades de investigación.

III. DESIGUALDAD SOCIO-TERRITORIAL E INVERSIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana ha crecido económicamente en los últimos 50 años a un ritmo del 5% anual, lo que la sitúa a la cabeza del crecimiento de América Latina y el Caribe para dicho periodo. Sin embargo, este crecimiento económico no se ha traducido en un incremento equivalente del bienestar social. El mínimo avance social, tuvo una repercusión muy desigual tanto territorialmente como por estratos sociales.

Según el PNUD (2005d), la respuesta a la pregunta ¿por qué el crecimiento acumulado no se tradujo en una mejora de los indicadores sociales?, la halla en 'la dinámica del modelo económico, social e institucional que ha llevado a la situación actual de insuficiente desarrollo humano'. La debilidad por tanto se encuentra en el rendimiento de las instituciones, en la desigualdad de las personas ante la ley y la falta de representatividad del sistema político.

Antes de entrar a valorar la eficacia de las políticas sociales llevadas a cabo por el gobierno, conviene describir la realidad social del país con objetivo de facilitar la valoración de dichas políticas. Una vez descritas las condiciones sociales por provincias, se analizarán las inversiones que se han venido realizando en los últimos cuatro años en materia social, para finalmente comprobar si la situación de los dominicanos está intentando ser remediada con políticas de inversión social coherentes.

Amartya Sen (1999), refiriéndose al desarrollo humano establece que:

'El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos... El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutan los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, así como de los derechos humanos y políticos... El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos... A veces la falta de libertades fundamentales esta relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente o tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento. En otros casos, la privación de libertad está estrechamente relacionada con la falta de servicios y atención social públicos, como la ausencia de programas epidemiológicos de sistemas organizados de asistencia sanitaria o de educación o de instituciones eficaces para el mantenimiento de la paz y el orden local.'

Por consiguiente, la expansión de libertades implica creación de oportunidades y eliminación de privaciones tales como la pobreza o la falta de educación, sanidad, vivienda, agua potable o empleo. Estos deben ser los hitos que nos conduzcan al conocimiento del nivel de desarrollo humano en la República Dominicana tras su análisis individualizado.

Para el desarrollo humano son fundamentales la adquisición de capacidades a través de una mejora de la educación (alfabetización, matriculación) y la sanidad (esperanza de vida, mortalidad infantil, transmisión de enfermedades), un incremento de los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente (agua potable y saneamiento, empleo, eliminación de la pobreza absoluta y relativa). Estos elementos son, en definitiva, los que las Naciones Unidas emplean para elaborar el Índice de Desarrollo Humano.

3.1. Educación.

La educación es un factor fundamental dentro del desarrollo humano debido al alto impacto que tiene en la creación de capacidades (leer, escribir, acceso a la información, participación en la vida social y política). Las capacidades básicas en educación (saber leer y escribir) no están al 100% cubiertas, ya que el 22% de la población aún no tienen estas habilidades adquiridas. Asimismo el 58% de los dominicanos solo ha conseguido alcanzar el nivel de estudios primario en 2002 como muestra el Cuadro 3, en el que además se constata como existe una drástica reducción entre éste y la población que tiene el nivel secundario y universitario.

Cuadro 3. Nivel de estudios alcanzado por la población dominicana, 2002.

Nivel de estudios	%
Ninguno	1,2
Pre-escolar	1,5
Primario	58,0
Secundario	25,8
Universitario	11,7
Especialidad	0,7
Maestría	0,4
Doctorado	0,2
No sabe	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana 2002).

A ello hay que añadir, que actualmente el grueso de la población está estudiando en el nivel primario y que, de ellos, menos de la mitad acceden al siguiente nivel (Cuadro 4). El nivel secundario se debe considerar fundamental porque es en el que se adquieren el conjunto de habilidades para enfrentarse al mercado de trabajo con las bases teórico-sociales elementales.

Cuadro 4. Nivel de estudios que cursa actualmente la población dominicana, 2002.

Nivel de estudios	%
Ninguno	0,6
Pre-escolar	8,1
Primario	56,4
Secundario	24,1
Universitario	10,0
Especialidad	0,2
Maestría	0,2
Doctorado	0,1
No sabe	0,3

Fuente: Censo de población y vivienda 2002. Volumen IV. Elaboración propia.

A pesar de ello, la República Dominicana se caracteriza por un bajo gasto en educación, siendo el tercer país iberoamericano con menor inversión educativa, aunque ha logrado un pequeño avance respecto a la década de los noventa. Estos gastos vienen determinados por dos hechos: los salarios y sueldos absorben cerca del 75% del presupuesto en educación y, segundo, la inversión por nivel contradice la hipótesis por la cual el nivel secundario es el fundamental, ya que es el que menor inversión recibe (7%), frente al 50% del nivel primario.

A ello se unen las políticas públicas que fomentan la flexibilidad en el acceso de la educación, que han permitido que grupos de población que habían abandonado los estudios

regresen a la escuela en horarios vespertinos o nocturnos, posicionando al país en uno de los niveles más altos de asistencia escolar de la región latinoamericana.

El efecto positivo de la política de flexibilidad educativa fue contrarrestado por una serie de importantes problemas que actualmente debe resolver el gobierno. Por un lado surgieron problemas de hacinamiento en las aulas y de eficiencia en la utilización de los recursos, como resultado de la falta de inversión en infraestructura escolar y de la baja capacitación de los maestros derivada del aumento del clientelismo político en la selección del personal docente.

A pesar de que se ha conseguido reducir el analfabetismo² tanto en adultos como en jóvenes, se ha demostrado que existe una ineficiencia del gasto, ya que una mayor inversión no favorece mejores resultados académicos, como demuestra el Banco Mundial al sugerir que en República Dominicana se requieren 28 años de gasto para producir un egresado que haya completado los doce años de estudio preuniversitarios.

La ley General de Educación (Ley 66/97) dispone que 'el gasto público anual en educación debe alcanzar en un periodo de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento, del gasto público total o un cuatro por ciento del PIB estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuese mayor de los dos'. Entre los años 1998 y 2002, el porcentaje mínimo se cumplió, pero en el 2003 el presupuesto bajó a 10,5%, debido a la contracción de la economía dominicana, que redujo el gasto por debajo de lo requerido por la ley.

Además del gasto público directo en educación, existe otro parámetro que ha supuesto una mayor escolaridad como es el ritmo de actividad económica. El aumento del PIB ha supuesto un descenso de la deserción en primaria, indicativo de que cuando en una familia los ingresos ascienden no hay tanta necesidad de implicar a los hijos en la actividad económica y por ello pueden seguir formándose³ (Cuadro 5).

Cuadro 5. Principal motivo por el que dejaron los estudios en Republica Dominicana, 2002.

Motivo	%
No le gusta estudiar	7,2
Tiene que trabajar	26,8
Se casó o unió	12,5
Atiende hijos/hermanos menores	1,7
No hay/había escuela en la localidad	0,7
La escuela está/estaba muy lejos	2,0
No tiene/tenía recursos económicos	9,7
No posee/poseía acta de nacimiento	0,3
No hay/había grados	0,9
Por falta de cupo	0,3
Completó los estudios	9,2
Salió embarazada	1,1
Otro motivo	6,1
No declarado	21,8

Fuente: Censo de población y vivienda 2002. Volumen IV. Elaboración propia.

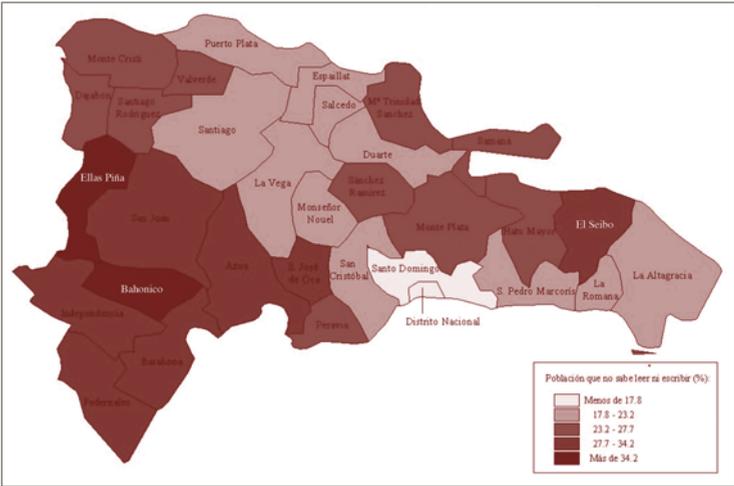
² Actualmente el 84,4% de los adultos (más de 15 años) esta alfabetizado y el porcentaje de los jóvenes alfabetizados (entre 15 y 24 años) asciende a 91,7%.

³ Consecuente de la crisis económica el 27% de la población tuvo que dejar los estudios para encontrar trabajo.

A medida que el nivel educativo aumenta, los ingresos a los que tiene acceso el dominicano medio se elevan, pero sus posibilidades de conseguir trabajo disminuyen. Existe un desajuste entre el sistema educativo y el mercado de trabajo favorecido por la imposibilidad del pequeño y mediano empresario de remunerar a las personas con mayores capacidades. A ello se añade que la mitad de los desempleados sean menores de 25 años.

Si disminuimos la escala de estudio a la provincia, el área más atrasado educativamente es el suroccidental, destacando sobremanera las provincias de Elías Piña y Bahoruco que tienen tasas por encima del 34% en incapacidad lectoescritora de su población (Mapa 2).

Mapa 2. Población que no posee la capacidad lectoescritora en República Dominicana, 2002.

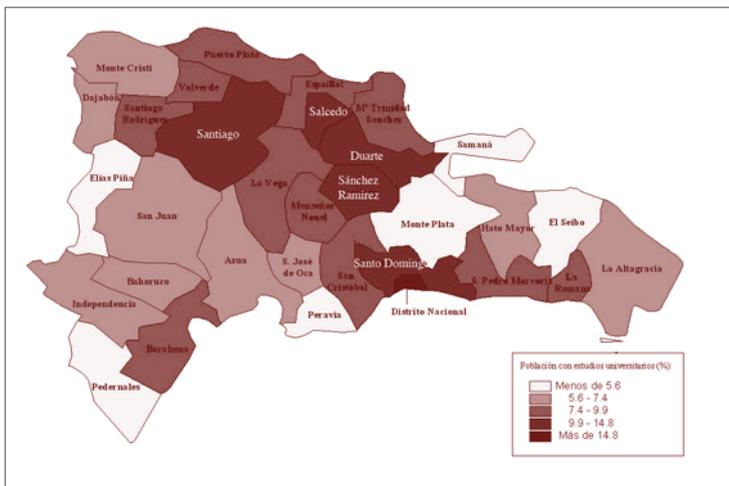


Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

En cuanto al nivel educativo, se comentó anteriormente que el 58% de la población que ha estudiado y que ahora no lo hace solo adquirió los conocimientos del nivel primario, pero esta circunstancia no es homogénea en el territorio. Existen cuatro provincias en las que más del 70% no ha superado este nivel: Elías Piña y Bahoruco, ambas en el suroccidente, y Monte Plata y El Seibo, en el nororiente.

Como ocurre con la capacidad lectoescritora las provincias limítrofes con Haití son las más afectadas por estas situaciones. El contrapunto lo encontramos en Distrito Nacional, donde más de 15% tiene estudios universitarios. Tras ella, provincias como Santiago, Salcedo, Duarte, Sánchez Ramírez y Santo Domingo también se caracterizan por unos niveles medios de población con estudios superiores con respecto al resto del país (ver Mapa 3).

Mapa 3. Población con estudios universitarios en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

Ante estas situaciones el gobierno dominicano desarrolló el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012, en el que la escuela se considera como eje principal del desarrollo de la educación y, por tanto, de la transformación del sistema educativo. Los proyectos se concentran en asegurar el acceso a la educación y a aumentar la calidad del docente, pero lo más interesante es que contempla la necesidad de descentralizar la gestión y la administración del centro educativo, lo que podría significar una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

3.2. Salud

La salud, al igual que la educación, es considerada clave en el desarrollo humano. Esta situación se puede observar a través de tres indicadores básicos de salud: la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil y materna y la transmisión de enfermedades infecciosas.

En relación a la esperanza de vida, la República Dominicana ha conseguido ganar 7 años entre 1970 y 2005, pero sigue siendo inferior al promedio de América Latina y el Caribe, donde se registro un avance de 9,5 años. La mortalidad infantil se redujo un 65% entre 1970 y 2005 pero, al igual que la esperanza de vida, esta reducción sigue siendo inferior a la de América Latina y el Caribe (donde el descenso es del 69%).

Lo mismo ocurre con la tasa de mortalidad materna que actualmente es de 150 mujeres por cada 10.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad general por su parte se redujo un 70% en las últimas tres décadas, ligeramente por debajo de la reducción del promedio de la región. La población con enfermedades transmisibles aumenta, siendo el VIH y la tuberculosis las más virulentas. El VIH es una de las principales causas de muerte entre la población adulta (Cuadro 6).

Cuadro 6. Principales indicadores de salud en República Dominicana, 2002.

Principales indicadores de salud	%
Esperanza de vida al nacer	67,5
Niños con peso insuficiente para su edad (% menores de 5 años)	5,0
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	27,0
Tasa de mortalidad materna (por cada 10.000 nacidos vivos)	150,0
Prevalencia del VIH (% individuos entre 15-49 años)	1,1
Prevalencia tuberculosis (por cada 100.000 personas)	118,0
Médicos (por cada 100.000 personas)	188,0
Población desnutrida (%)	27,0

Fuente: Informe Mundial de Desarrollo Humano 2006. Elaboración propia.

República Dominicana presenta aún graves problemas de salud, con altos niveles de desnutrición, incremento de las enfermedades transmisibles y elevadas tasas de mortalidad, siendo la mortalidad infantil la que nos revela los graves déficits en materia de salud de la población. Sin embargo, esta situación se contrapone a la alta disponibilidad de recursos en esta materia. El personal médico es un 6% superior a la media de la región y cuenta con una adecuada infraestructura. Por tanto, la mala situación relativa de salud que están sufriendo los dominicanos no es consecuencia de la falta de recursos humanos y materiales o de infraestructuras, sino un problema institucional de organización sanitaria que se traduce en una ineficiencia en la inversión del gasto en salud.

Además, actualmente la inversión en sanidad como porcentaje del PIB es el segundo más bajo de la región, un 31% por debajo del promedio de la inversión en América Latina y el Caribe. De mantenerse esta tendencia, peligraría la ventaja relativa que, en materia de recursos sanitarios, presenta República Dominicana.

La situación de la salud general es deficiente pero las circunstancias en las que parte de la población vive tampoco son adecuadas para una buena salud. El 30% sufre molestias ante el ruido de los vehículos, el 35% soporta la acumulación de basura en su zona de residencia o en cañadas cercanas y las aguas estancadas afectan al 16% de la población. A esta situación hay que añadir que un 8% carece de servicio sanitario en el hogar y que un 5% tira la basura en el patio o solar de su vivienda, provocando los consiguientes problemas de insalubridad (Cuadro 7).

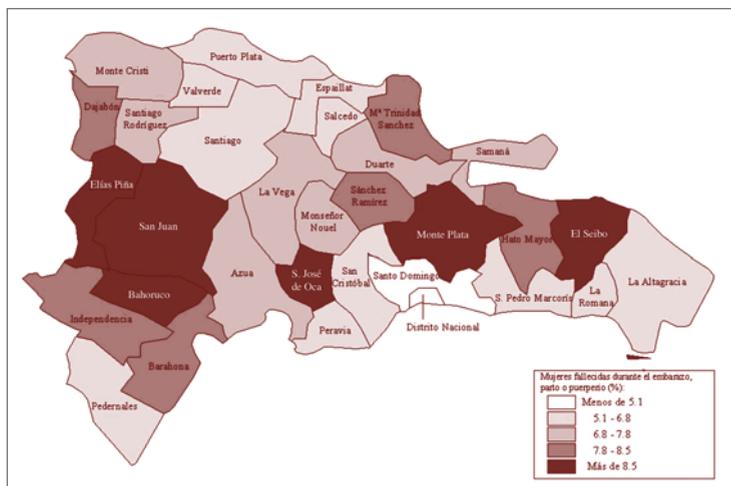
Cuadro 7. Indicadores de salud en la vivienda en República Dominicana, 2002.

Formas de contaminación Cercanas a la Vivienda	%
Aguas estancadas	16,2
Acumulación de basura	18,8
Cañada con basura o agua contaminada	14,2
Ruido de vehículos o motores	30,0
Pocilga o granja	7,1
Humo o gases de fábrica	3,4
Ruidos de fábrica o taller	3,8
Desechos de fábrica, taller, clínica	1,3
Ruido y humo de planta eléctrica	3,7
Envasadora de gas	1,2
Bomba de gasolina	0,9
Música alta de bares, colmados o vecinos	11,9
Ninguna contaminación	34,5
Hogares sin servicio sanitario	7,8
Hogares que tiran la basura al patio o solar	5,4

Fuente: Censo de población y vivienda 2002. Volumen I, II y III. Elaboración propia.

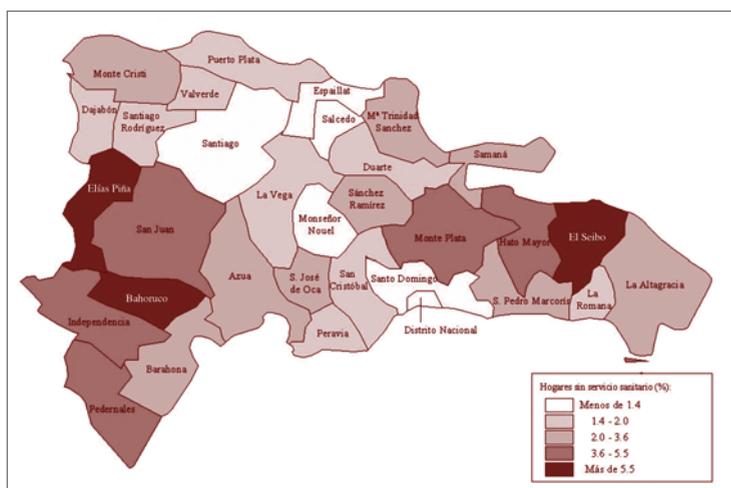
Si se toman dos indicadores como la mortalidad materna y los hogares sin servicio sanitario como referentes de un mal nivel de salud, a nivel provincial se observa que las áreas más desfavorecidas en este sentido son las fronterizas con Haití, así como las de la fachada atlántica. Destacan provincias como Distrito Nacional y Santo Domingo, donde la población presenta mejores ratios de salud (Mapas 4 y 5).

Mapa 4. Mortalidad materna en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

Mapa 5. Hogares sin servicios sanitarios en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

3.3. Recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente.

a) AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Otro de los factores que influye sobre el desarrollo humano es la capacidad de acceso a bienes y servicios, en este caso al agua potable y al saneamiento. La calidad del agua para beber representa uno de los principales problemas de la población dominicana. El acceso a las fuentes de agua ha mejorado, pero aun hoy existen problemas con el saneamiento. Esto se debe a deficiencias operacionales en las plantas de tratamiento, deterioro de las redes y ausencia de un sistema de recolección de aguas residuales adecuado, falta de un sistema de evaluación, deterioro de la calidad de las fuentes y elevados niveles de clientelismo, que perpetúan en el puesto a un personal de control de calidad carente de los niveles de formación adecuados para realizar dicha tarea.

Según el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2006 (PNUD 2006), el acceso de la población a fuentes de agua y saneamiento ha mejorado en la última década, pero siguen existiendo deficiencias en este sentido. Un 22% de la población no tenía acceso a saneamiento sostenible en 2004 y un 5% a agua potable en la misma fecha (Cuadro 8). El 37,4% de la población dominicana en 2002 recibía el agua por tubería dentro de los hogares, pero este agua no es potable. El consumo se realiza para los quehaceres domésticos y para el cuidado personal, pero nunca para la ingesta directa.

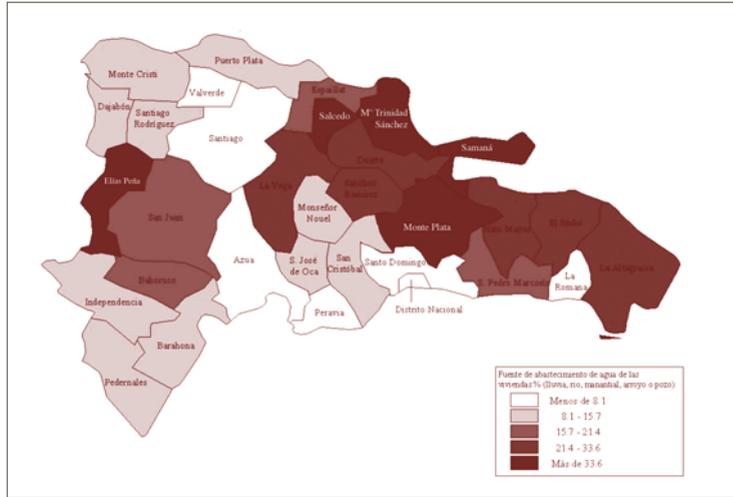
Cuadro 8. Acceso de la población al agua potable y al saneamiento en República Dominicana, 2004.

	1990	2004
Población sin acceso a saneamiento sostenible	48%	22%
Población sin acceso a fuente de agua mejorada	16%	5%

Fuente: *Elaboración propia con datos de PNUD (2006).*

La fuente principal de abastecimiento de agua de las viviendas es a través de conductos dentro de la propia casa o en el patio, representando un 60% del total de hogares. Sin embargo aún quedan viviendas donde el abastecimiento de agua es a través de la lluvia, los ríos, manantiales, arroyos o pozos cercanos. Este indicador no es homogéneo en el territorio, las provincias del área nororiental (Salcedo, M^a Trinidad Sánchez, Samaná y Monte Plata), además de Elías Piña (provincia limítrofe con Haití) presentan un alto porcentaje de hogares que se abastecen de este modo (33% de las viviendas). Por el contrario las provincias Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago son las que menos utilizan este sistema de consumo (Mapa 6).

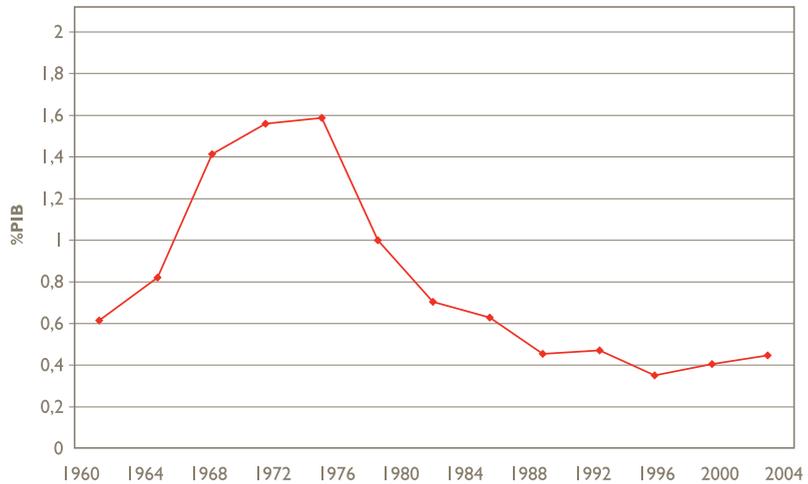
Mapa 6. Viviendas abastecidas de agua a través de lluvia, río, manantial, arroyo o pozo en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

El gasto público (como porcentaje del PIB) en agua potable y alcantarillado ha sido muy inestable. En los primeros años de la década de los ochenta la participación fue decreciente, en 1985 que comienza un periodo de acelerado crecimiento del gasto público en agua potable. El máximo gasto se realiza en 1994 con 1,6% del PIB, tras la cual, sufre una caída de seis puntos en un solo año. No será hasta el 2001 cuando empiece a elevarse levemente este gasto (Cuadro 9).

Cuadro 9. Gasto público en agua potable y alcantarillado como porcentaje del PIB en República Dominicana, 1990-2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005).

b) EMPLEO

Según el PNUD, el empleo 'es la más fundamental de las oportunidades económicas', ya que brinda un ingreso que facilita el acceso a bienes y servicios que son necesarios para asegurar un nivel de vida digno. Por tanto se apunta que el principal nexo de unión entre el crecimiento económico y las posibilidades de desarrollo humano es el empleo. La participación de la población en los sectores económicos se distribuye, en su mayoría, entre el sector secundario y el terciario, destacando este último (39,3% de la población activa). Se hace necesario acentuar que un 40% de la población no declara su actividad económica (Cuadro 10).

Cuadro 10. Representación de los sectores económicos en República Dominicana, 2002.

Sector económico	%
Primario	5,3
Secundario	14,2
Terciario	39,3
No declarado	41,2

Fuente: *Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).*

El 65% de la población activa se concentra entre los grupos de edad de 20 a 44 años, aunque es reseñable el elevado porcentaje de población trabajadora entre 10 y 19 años (Cuadro 11).

Cuadro 11. Población activa por grupos de edad en República Dominicana, 2002.

Grupo de edad	%
10-14	2,2
15-19	8,0
20-24	14,2
25-29	13,9
30-34	13,7
35-39	12,6
40-44	10,1
45-49	7,6
50-54	6,1
55-59	3,8
60-64	3,1
65-69	2,0
70-74	1,4
75-79	0,6
80 y más	0,6

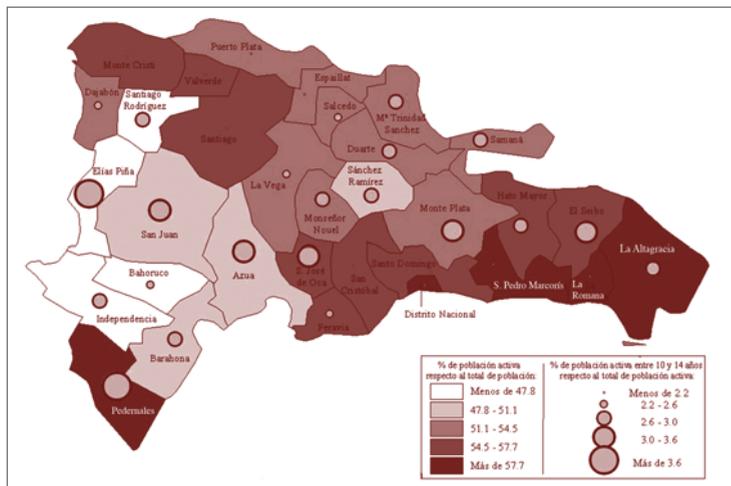
Fuente: *Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).*

La población joven en muchos casos se ve obligada a trabajar en épocas de recesión económica para obtener unos ingresos para la familia, con el consiguiente abandono de la escuela, que se traducirá en un menor nivel educativo y, posteriormente, en menores ingresos. Estas situaciones no favorecen el desarrollo de capacidades. El escenario se hace más grave cuando nos encontramos ante desmedidos porcentajes de población infantil activa (10-14 años). A nivel provincial no se observa una relación directa entre la actividad económica y la actividad infantil.

Se podría destacar las provincias Elías Piña y Pedernales donde la población activa infantil son las más altas del país (más del 3,6%). La diferencia entre ambas es que mientras la primera tiene una población activa total baja, la segunda es de las provincias con mayor población activa.

En relación a la población activa total existen dos zonas contrapuestas; las provincias limítrofes a Haití, donde se observan los datos más bajos de población activa, y las provincias orientales, donde se encuentran las de mayores tasas de actividad, relacionadas éstas con el turismo⁴ (Mapa 7).

Mapa 7. Población activa total y población activa infantil en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

El mercado de trabajo no está creando la base material necesaria para que los dominicanos tengan mejores condiciones de vida, disfruta de mayor estabilidad y de un mayor nivel de protección, fundamentalmente, por el continuo incremento del trabajo informal.

La caracterización del mercado laboral está directamente vinculada a la desigualdad en función de los ingresos. Estos se distribuyen muy desigualmente entre los distintos grupos de población, mientras el 10% de personas más ricas acaparan el 41% de los ingresos, el 20% más pobres dispone del 4% de los mismos (Cuadro 12).

Cuadro 12. Distribución de ingresos en República Dominicana, 2002.

10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico
1,4	3,9	56,8	41,3

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2006. PNUD. Elaboración propia.

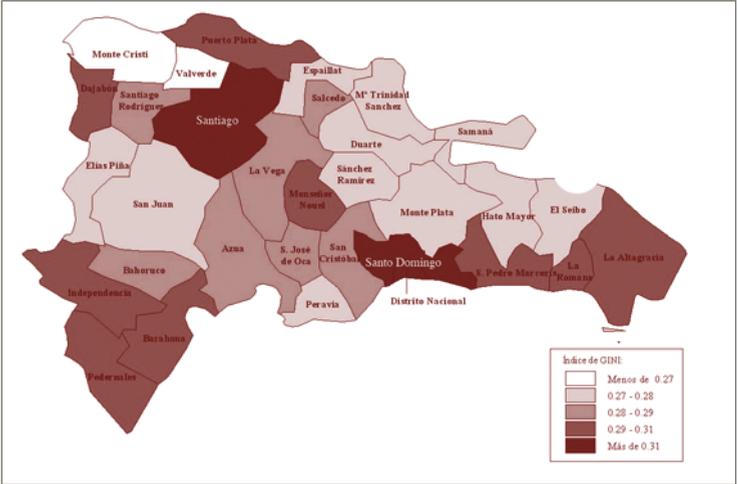
El índice de Gini es uno de los indicadores que mejor miden la concentración de la riqueza y la desigualdad en el ingreso. El índice de Gini a nivel nacional no muestra las desigualdades interiores del país, por ello para este ensayo se ha elaborado el índice para cada provincia a partir de los valores de los ingresos que nos ofrece el Censo Nacional de población y vivienda 2002 (Mapa 8).

⁴ La provincia La Altagracia es, junto a Distrito Nacional, la provincias que atrae mayor número de turistas. En La Altagracia se encuentran los conocidos hoteles todo incluido distribuidos en dos áreas, Punta Cana y Playa Bávaro, mientras que la provincia de Distrito Nacional atrae al turismo por ubicarse en ella el centro histórico.

Las provincias donde la distribución de la riqueza es más desigual son aquellas que mayor volumen de población tienen, Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago. Además se corresponden con las que mejor situadas están en los componentes del Desarrollo Humano analizados anteriormente.

En cambio, las provincias donde la riqueza está repartida más equitativamente son las que peores situaciones sociales están sufriendo, correspondiéndose con el área nororiental y con ciertas provincias limítrofes con Haití, como Elías Piña y Monte Cristi.

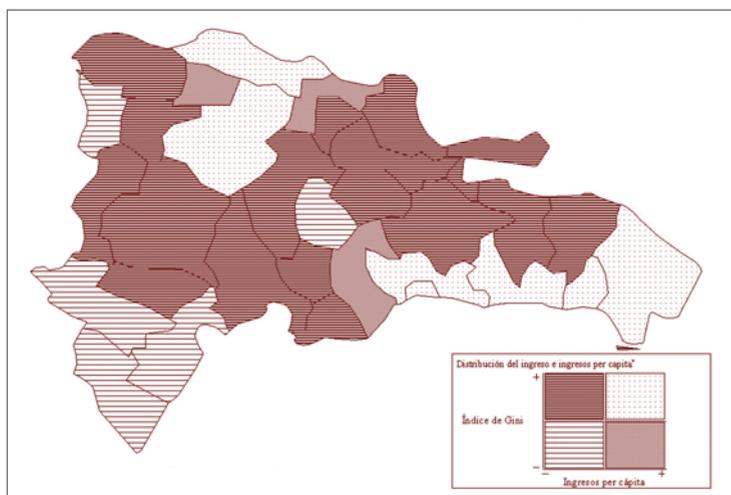
Mapa 8. Índice de Gini por provincias en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

Los ingresos per capita y el índice de Gini forman una correlación que nos permite observar aquellas provincias que, además de tener un índice de Gini alto, tienen unos ingresos per capita altos, es decir, aquellas provincias donde la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre son más elevadas y por el contrario, aquellas en las que además de un índice de Gini bajo el ingreso per capita es elevado, correspondiéndose con las provincias más equilibradas en este sentido. En el grupo con mayores desigualdades están las provincias del suroriente (Distrito Nacional, Santo Domingo, San Pedro de Macorís, La Romana y La Altagracia), además de Santiago y Puerto Plata en el norte. Por el contrario las provincias con mejores niveles de igualdad son San Cristóbal, Valverde y Espaillat. El resto de provincias se caracteriza por unos ingresos per capita por debajo de la media nacional y con un índice de Gini elevado en la mayoría de ellas (Mapa 9).

Mapa 9. Distribución del ingreso e ingresos per capita por provincias en República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

Además los ingresos no siempre permiten a los hogares satisfacer sus necesidades básicas, por lo que el gobierno puede compensar esto con los gastos públicos, garantizando la oferta de servicios y la creación de oportunidades.

c) ELIMINACIÓN DE LA POBREZA

La pobreza se puede concebir desde dos puntos de vista; el primero desde la perspectiva de la privación de capacidades básicas y en segundo lugar como falta de ingresos. Cada una de ellas complementa a la otra, ya que la falta de ingresos puede llevar a la privación de capacidades y viceversa. Es importante no considerar solo la segunda visión porque se corre el riesgo de una política basada en el incremento de los ingresos como fin de la reducción de la pobreza.

El crecimiento económico que experimentó el país en las últimas décadas, ligado a las políticas de estabilización y de reformas estructurales, generó una reducción de la pobreza, al verse incrementado el ingreso promedio de los hogares. Sin embargo a partir del 2000 las estadísticas sugieren un cierto incremento de la pobreza, sobre todo del 2001 al 2002, en el que el incremento del número de pobres supera al existente en 2000, tanto en pobreza general como en pobreza extrema⁵. Esto lo explica la crisis económica sufrida en 2001 que llevó al gobierno a reducir drásticamente el gasto social, provocando un aumento generalizado de personas pobres, como se puede observar en el Cuadro 13.

⁵ Se considera pobreza general aquella en la que los ingresos diarios no superan los 2\$, y pobreza extrema la que no sobrepasa 1\$ diario.

Cuadro 13. Incidencia de la pobreza en República Dominicana, 2000-2002.

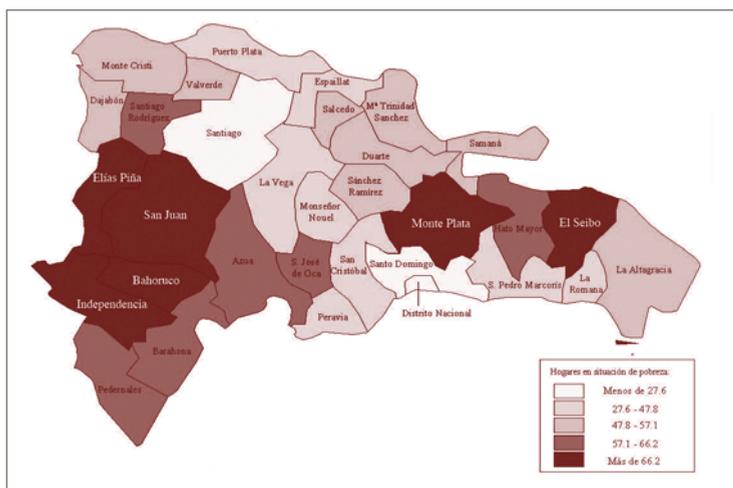
	Personas bajo línea de pobreza 2000		Personas bajo línea de pobreza 2001		Personas bajo línea de pobreza 2002	
	%	Absoluto (miles)	%	Absoluto (miles)	%	Absoluto (miles)
Pobreza de 2\$ PPA	12,2	940	10,1	848	13,0	1.362
Pobreza extrema de 1\$ PPA	5,0	436	3,2	283	5,5	498

Fuente: ENFT, Banco Central de la República Dominicana. Elaboración propia.

Aunque el número de pobres se incrementó, la crisis económica incidió de forma desigual en las provincias dominicanas, generando agrupaciones de áreas más pobres frente a algunas donde el promedio de hogares pobres era menor. Las zonas más deprimidas se sitúan en la frontera con Haití y en el noreste del país, mientras que las provincias donde menor era el número de hogares pobres, coincide con las tres provincias que concentran cerca de la mitad de la población dominicana (42%); Distrito Nacional (913.000), Santo Domingo (1.800.000) y Santiago (908.000).

Al igual que ocurre con las provincias pobres, los hogares en extrema pobreza siguen los mismos patrones de localización, ubicándose en su mayoría en la frontera haitiana, destacando la provincia de Elías Piña, donde los hogares en extrema pobreza superan el 31% (Mapas 10 y 11).

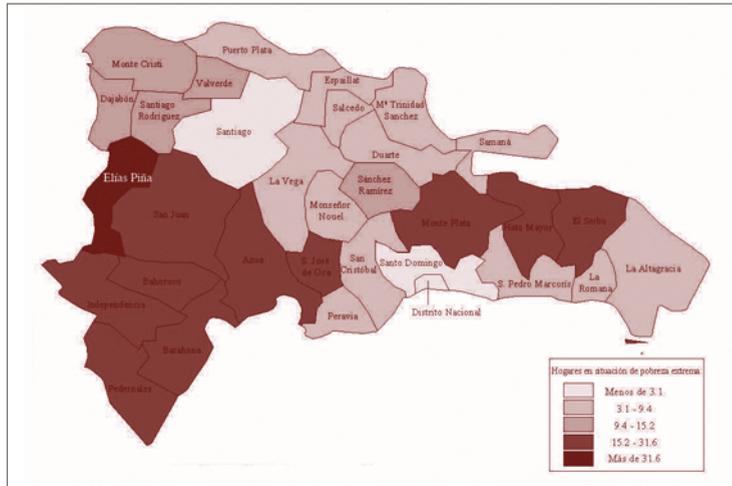
Mapa 10. Hogares en situación de pobreza en la República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

⁶ Ver Apéndice 1 para los datos completos de las provincias dominicanas referidos a los hogares pobres y los hogares en situación de pobreza extrema.

Mapa 11. Hogares en situación de pobreza extrema en la República Dominicana, 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

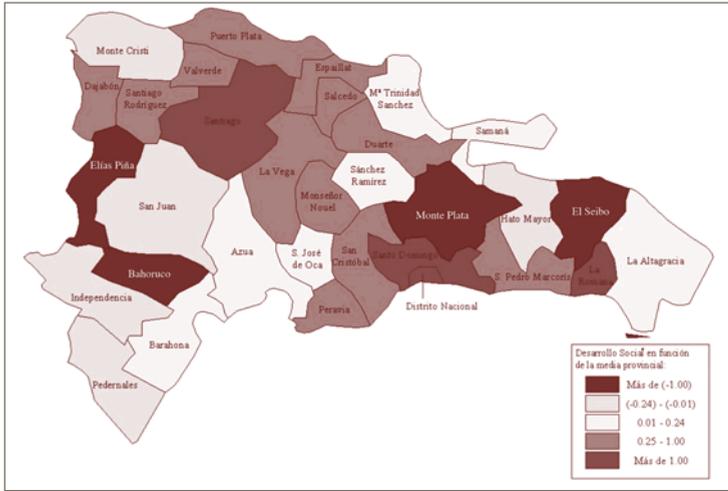
La intensidad y extensión de la pobreza plantean como reto la elevación del gasto social dentro de las políticas públicas, pero siempre orientado por criterios de eficiencia y equidad.

3.4. El mapa del desarrollo social y el mapa de las inversiones públicas de República Dominicana: ¿un espejo roto?

Tras el estudio pormenorizado de cada uno de los componentes del Desarrollo Humano para la República Dominicana y sus provincias, se hace necesaria una visión conjunta de todos los indicadores. Para ello se ha realizado un índice Z que nos medirá de forma indirecta que provincias se encuentran en mejores condiciones sociales y cuales en peores, siempre en función de las variables que han sido estudiadas a lo largo del presente ensayo⁷ (Mapa 12).

⁷ Para una mejor visión de conjunto el resultado ha sido cartografiado, encontrándose los datos cartográficos desagregados en el Apéndice incluido al final del presente trabajo.

Mapa 12. El mapa del desarrollo social por provincias en República Dominicana 2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

El panorama social en República Dominicana presenta grandes contrastes, con unas regiones muy desarrolladas y otras donde las capacidades de la población están poco desarrolladas. En el extremo negativo, encontramos dos zonas claras de escaso desarrollo social, por un lado las provincias fronterizas con Haití y, por otro las provincias del área nororiental, conformando dos zonas de exclusión social. En el otro extremo nos encontramos con el norte y el centro del país donde se ubican las provincias donde el índice Z de desarrollo social es positivo, destacando sobre estas tres provincias, Distrito Nacional y Santo Domingo en el sur y Santiago en el centro del país.

La situación social en la que se encuentra la República Dominicana, hace necesario estudiar las inversiones que el gobierno realiza en material social. Tras varios años de crecimiento económico, durante los cuales República Dominicana se sitúa en el primer puesto de América Latina y el Caribe en desarrollo económico, el país sufre en 2001 una fuerte crisis económica que modificó las exigencias en materia de inversiones. Una de las manifestaciones más visibles es el aumento del servicio como porcentaje del gasto que pasó del 13,2% en 2001 al 26% entre 2003 y 2004, siendo contrarrestado por reducciones en otras materias como infraestructuras y gasto social.

Es significativa la caída del gasto en servicios sociales que pasa del 45% del total del gasto en 2000 al 38,9% en 2004. Los servicios económicos también se han visto reducidos desde el 2000, aunque en menor medida que los sociales (Cuadro 14). Estas inversiones reflejan las prioridades del gobierno en este periodo.

Cuadro 14. Gasto funcional del gobierno central. Composición porcentual. 2000-2004.

	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios Generales ⁸	23,0	22,5	23,3	19,9	18,2
Servicios Sociales ⁹	45,0	42,7	42,3	36,3	38,9
Servicios Económicos ¹⁰	23,7	22,0	22,9	14,6	16,5
Servicios Financieros	8,3	12,8	11,5	29,2	26,4

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (2005).

El Resumen Ejecutivo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para el 2005 establece un aumento considerable de los servicios económicos al 32% sobre el total de gastos, mientras que los servicios generales y los servicios sociales siguen con tendencia descendente (servicios generales 14,8% y servicios sociales 32%). Además comienzan a adquirir cierto porcentaje los servicios ambientales¹¹ (0,7%) y la amortización de la deuda se lleva el 20,5% del presupuesto.

'La ausencia de planificación y control en el gasto público ha determinado una deuda pública cuya evolución no parece responder a un lineamiento macroeconómico deliberado, sino más bien es un producto de decisiones separadas de las diversas instituciones gubernamentales' VVAA (2006).

Durante la década de los noventa y hasta el 2004, el gasto social era prioritario para el gobierno dominicano, aunque con una tendencia a la baja, y en el 2005 nos encontramos con un repunte de los servicios económicos que igualan a los servicios sociales sobre el total del presupuesto. El crecimiento económico no fue aprovechado para el desarrollo humano del país, y con la crisis económica se ha visto reducido el gasto en materia social. Sin embargo algunas provincias han sufrido más esta confusa situación. Cabría decir que el propio gobierno esta acentuando esta crisis social con las desiguales inversiones provinciales que está realizando. Al igual que en el mapa social de la República Dominicana, para las inversiones públicas en materia social se ha realizado un exhaustivo desglose y análisis de cada una de las inversiones sociales que el gobierno ha realizado por proyecto y por provincias, utilizando los datos que nos ofrece la Oficina Nacional de Planificación. Tras su examen, las inversiones se han agrupado en los temas sociales de relevancia: educación, salud, deporte y cultura, vivienda, urbanismo y comunicaciones, agua potable y alcantarillado, servicios municipales y proyectos socio-comunitarios. Se han dividido ,además, entre la población de cada una de las provincias, para hacerlas comparables. Posteriormente se ha realizado el índice Z para dichas variables, con el fin de poder comparar entre sí las provincias y observar cuales reciben mayores inversiones y cuales menores y, seguidamente, comparar las inversiones provinciales con los desajustes vistos en el mapa social de la República Dominicana. Tras esta confrontación, podremos indicar si el gobierno ha sabido responder a las demandas sociales y ha focalizado el gasto en aquellas áreas más vulnerables y con menor desarrollo humano.

⁸ Se entiende por servicios generales aquellos relacionados con la administración general, la justicia y el orden público, la defensa nacional y las relaciones internacionales.

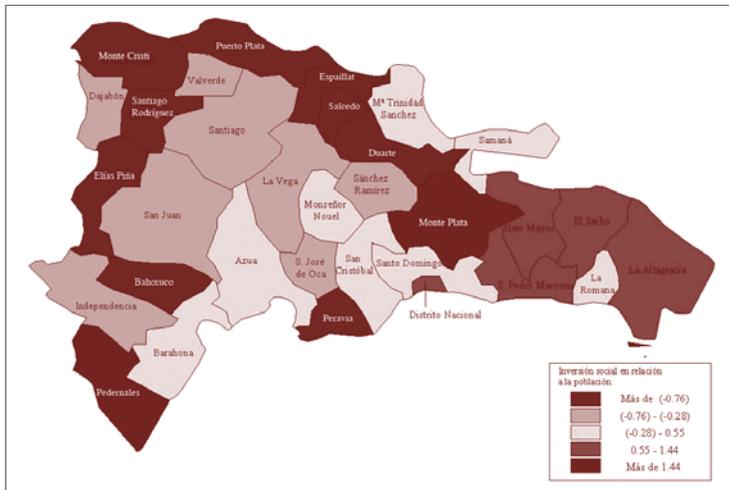
⁹ Los servicios sociales son los relacionados con la educación, la sanidad, los deportes y la cultura, la asistencia social, la vivienda y el urbanismo, el agua potable y el alcantarillado, los servicios municipales y la seguridad social.

¹⁰ Los servicios económicos hacen referencia a los servicios agropecuarios y pesca, riego, industria y comercio, minería, transporte, comunicaciones, energía, turismo, trabajo, banca y seguros.

¹¹ Los servicios ambientales están destinados a la protección del aire, el agua, el suelo y la biodiversidad.

Los resultados obtenidos a través del índice Z sobre inversiones públicas se han representado en el Mapa 13¹².

Mapa 13. Las inversiones públicas en materia social en República Dominicana 2002-2005.



Fuente: elaboración propia con datos de Oficina Nacional de Planificación (2005) y Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

Las inversiones públicas sociales entre el 2002 y 2005 en función de la población provincial tienden a concentrarse en la zona sur del país, destacando las inversiones en Monte Plata y Pedernales, así como las del extremo oriental del país. En el otro lado se encuentran dos grupos de provincias donde las inversiones en materia social son mínimas: las ubicadas junto a la frontera haitiana y las norteñas. A ellas se unen las provincias del centro donde la inversión social es ligeramente inferior a la media.

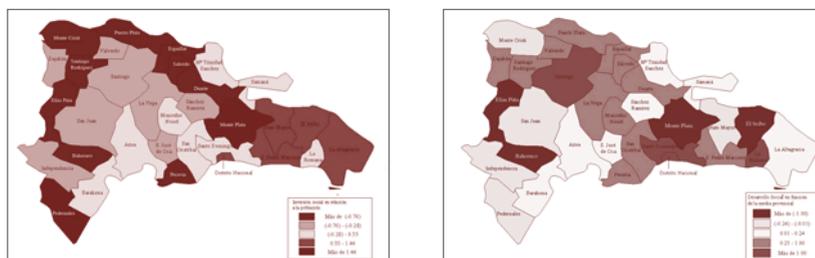
¹² Actualmente el 84,4% de los adultos (más de 15 años) esta alfabetizado y el porcentaje de los jóvenes alfabetizados (entre 15 y 24 años) asciende a 91,7%.

IV. CONCLUSIÓN

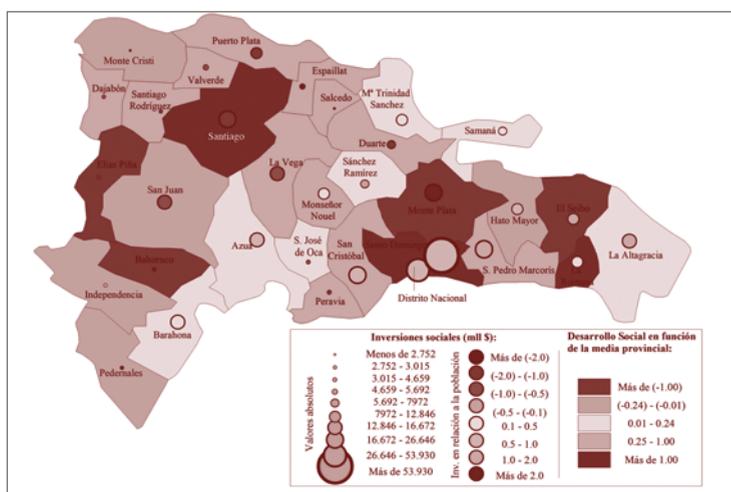
El bienestar social y las inversiones públicas deberían tener una relación directa, sin embargo en el caso de República Dominicana nos encontramos ante un contexto político débil institucionalmente, lo que genera que esta relación aparezca en contadas ocasiones propiciada por las necesidades individuales de los altos cargos.

Tras el estudio en detalle de cada componente del desarrollo humano y las inversiones realizadas por el gobierno dominicano en materia social nos encontramos con los siguientes escenarios:

- La población socialmente desfavorecida se concentra en la frontera con Haití y en las provincias nororientales, mientras que la población con mayores niveles de bienestar se aglutina en las dos grandes urbes; Santo Domingo y Santiago.
- Las inversiones sociales se concentran en el oriente y sur del país, excluyendo en gran medida al área noroccidental del país de este tipo de inversiones públicas.



Mapa 14. Mapa de Síntesis Final.



Fuente: elaboración propia con datos de Oficina Nacional de Planificación (2005) y Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002).

La síntesis final nos lleva a la obtención del Mapa 14, en el que se resuelve la pregunta planteada al comienzo del estudio ¿el Gobierno dominicano está invirtiendo actualmente de forma eficaz y equitativa en materia social, de tal forma que se pueda producir un mayor desarrollo humano en el país? Para responder esta cuestión es necesario un análisis en profundidad por áreas geográficas:

- Área nororiental (provincias: Samaná, Monte Plata, Hato Mayor y El Seibo).
Este área se caracterizaba por un escaso desarrollo humano, en que el bienestar de la población es deficiente. Sin embargo el gobierno está invirtiendo de forma elevada en materia social, no tanto en valores absolutos pero sí en función de su volumen de población. Destaca en esta zona Monte Plata por ser una de las provincias con peor bienestar social, pero es una de las pocas donde la inversión por habitante es muy elevada.
- Área de la costa del Mar Caribe (provincias: Barahona, Azua, Peravia, San Cristóbal, Santo Domingo, Distrito Nacional, San Pedro de Macorís, La Romana y La Altagracia).
Esta zona es en la que nos encontramos con los niveles más altos de desarrollo humano y además la inversión social que realiza el gobierno también es elevada tanto absoluta como relativamente. Destacan Distrito Nacional y Santo Domingo que se llevan gran porción de las inversiones.
- Área Central (provincias: San José de Ocoa, La Vega, Monseñor Nouel, Sánchez Ramírez, Duarte, Santiago, Valverde).
Estas provincias tienen un desarrollo humano medio-alto y las inversiones destacan por ser muy escasas en función del volumen de población. Destaca el caso de Santiago donde el elevado bienestar social se contrapone con la deficiente inversión por habitante.
- Área Norte (provincias: Puerto Plata, Espaillat, Salcedo, María Trinidad Sánchez).
La zona norte se caracteriza por un medio desarrollo humano, con las mínimas inversiones, a excepción de María Trinidad Sánchez que recibe una inversión ligeramente por encima de la media.
- Zona fronteriza con Haití (provincias: Monte Cristi, Dajabón, Santiago Rodríguez, Elías Piña, San Juan, Bahoruco, Independencia, Pedernales).
Estas provincias son las que presentan peores condiciones sociales, con un escaso desarrollo humano y además la inversión en materia social que realiza el gobierno es la más baja en términos absolutos en todo el país. El caso de Elías Piña y Baoruco son los más significativos porque, además de ser las provincias con el menor desarrollo social, el gobierno destina los volúmenes más bajos de inversión tanto en términos absolutos como en términos de inversión por habitante. Sin embargo cabe resaltar la provincia de Pedernales en la cual, a pesar del bajo nivel de desarrollo social, la inversión por habitante es elevada.

La respuesta a la pregunta planteada anteriormente, debe ser respondida desde dos perspectivas; la eficacia y la equidad. Las inversiones están siendo en cierta medida eficaces, pero no equitativas. Están siendo eficaces porque están actuando en uno de los focos de bajo bienestar social (área nororiental), pero no están siendo equitativos debido a que han olvidado invertir en la zona más desfavorecida de República Dominicana, como es la fronteriza con Haití y en cambio lo están haciendo en la zona más desarrollada del país, especialmente en las provincias Distrito Nacional y Santo Domingo, caracterizadas por acoger la capitalidad y el casco histórico de la nación.

Por tanto, el gobierno dominicano no ha estado en los últimos cuatro años actuando de forma totalmente eficaz sobre su territorio. El área nororiental es uno de los más desfavorecidos socialmente, caracterizado por niveles de pobreza extrema de hasta el 30%, ni-

veles educativos primarios en más del 35% de su población, tasas de mortalidad materna cercanas al 10% y tasas de actividad inferiores al 45%, lo que convierte a estas provincias en zonas prioritarias de actuación. Sin embargo, aún existen demasiadas distorsiones e intereses institucionales que hacen que las necesidades de la población queden en un puesto secundario. Las zonas más desfavorecidas son las que reciben menores inversiones sociales por parte del gobierno. En cambio, aquellas donde el bienestar social de la población es más alto como en el área sur del país, las inversiones recibidas también son elevadas.

La política social aún no se ha entendido como un elemento de la política de desarrollo, en cuanto a que el ser humano es quien tiene los conocimientos, las habilidades y la tecnología, y por tanto su bienestar es la base para el aumento de la productividad. Este aumento se traduciría en un incremento del ingreso y de la calidad de vida, lo que facilitaría la reducción de la mortalidad infantil, aumentaría la esperanza de vida y el nivel educativo promedio.

En República Dominicana no ha existido ninguna estrategia para favorecer el desarrollo humano debido al alto clientelismo y paternalismo político, que solo busca el beneficio propio. Al escaso gasto social como porcentaje del PIB se une la ausencia de controles y mecanismos de seguimiento, y la presencia de corrupción que provoca la ineficiencia del gasto social.

La sociedad dominicana tiene la necesidad de crecer socialmente pero no puede hacerlo si no existe detrás un compromiso de las instituciones y un pacto social. Se ha comprobado como el crecimiento económico no se traduce automáticamente en desarrollo humano, se necesitan políticas públicas que conviertan este crecimiento en desarrollo social, a través de la creación de capacidades y de oportunidades. En República Dominicana es necesario el desarrollo de alternativas de representación que complementen y fortalezcan al actual Estado, con la participación de grupos excluidos y de este modo garantizar la inclusión y la sostenibilidad del país. También sería necesaria la evaluación de los proyectos aplicando técnicas de análisis coste-beneficio, de modo que solo se aprueben los proyectos socialmente rentables.

Por último, se deberían de definir y transferir las responsabilidades del gasto a las municipalidades. Aunque ya hay algún intento de descentralización en materia educativa, aún no se ha desarrollado con fuerza y sería un buen principio para el desarrollo humano de las provincias más desfavorecidas. No obstante todo comienza con la elaboración de reformas económicas y la ejecución de una política estabilizadora que genere un crecimiento económico sostenible en el tiempo.

**POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO
HUMANO, EN EL SALVADOR, 1996-2004**

María Ángela Mier Gómez

INTRODUCCIÓN

El Salvador ha experimentado, desde finales de la década de los noventa, profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. En el aspecto económico, los principales cambios han venido de la mano de una evolución en el modelo de economía orientada hacia el interior; a partir de la crisis de los años ochenta, hacia una nueva estructura productiva, basada principalmente en el impulso del sector comercial y de servicios. Este desarrollo económico ha venido acompañado de la pérdida de importancia del sector agropecuario dentro de la economía nacional.

Se distinguen principalmente tres etapas en la historia económica reciente. La primera de ellas estuvo marcada por los ajustes de las políticas de estabilización, adoptadas a partir de 1980, que provocaron una transformación en la composición social y demográfica, así como en la localización espacial de la población. Durante la década de los ochenta, el país estuvo sumido en una grave recesión económica, que disparó los niveles de pobreza. Los ajustes fiscales destinados a controlar la hiperinflación y las políticas macroeconómicas aplicadas no fueron las más adecuadas para favorecer una salida digna a la grave crisis, lo que empeoró la situación de la mayoría de la población. A principios de los años noventa, una vez aplicadas las medidas neoliberales, se apreciaron mejoras sustanciales: una notable estabilidad financiera y cambiaria, cierta expansión del empleo, control de la inflación y un mayor gasto social. Como resultado, la evolución de la pobreza en el país disminuyó, lo que da muestras de una fuerte relación entre el componente económico y social. Sin embargo, a partir de 1996, se produjo un proceso de desaceleración económica, la inflación y el desempleo repuntaron lo que provocó una disminución de los salarios reales y un aumento del número de pobres.

En el aspecto político y social, el final del conflicto armado, unido a las crisis económicas, motivaron los masivos movimientos poblacionales internos que se dieron durante finales de los años noventa. Esta circunstancia repercutió en la evolución y composición de la pobreza y la desigualdad, así como en su localización geográfica. El Salvador se caracteriza ahora por mantener un modelo dual, en el que destaca la disparidad en la evolución de la pobreza urbana y rural.

El objetivo de este trabajo será el análisis de la evolución de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social —medido a través del índice de desarrollo humano— durante la época posterior a la aplicación de las reformas destinadas a paliar los efectos de la crisis de la deuda, esto es, el periodo que comprende desde 1996 hasta 2004.

Pese a que El Salvador es un país fuertemente castigado por las guerras, la corrupción, la mala calidad de las instituciones y la falta de rigor en la política económica y social que se aplica —lo que hace que los avances conseguidos se diluyan rápidamente— a partir de finales de los años noventa, se observa cierta mejoría en los indicadores económicos y sociales. Los datos indican un claro descenso de los niveles de pobreza, tanto en el campo como en las ciudades, y un nivel de desigualdad alto aunque descendente. Estos avances han coincidido con una mayor exigencia social y una fuerte determinación de la clase política de enfrentarse a los múltiples problemas del país.

En concreto, se tratará de realizar un trabajo de carácter descriptivo que ilustre cómo los cambios económicos y los patrones de crecimiento están ligados a la situación social, al descenso en el número de pobres, y su referente en la desigualdad y los niveles de desarrollo humano.

Para ello, en el primer punto se analiza la situación económica, política y social durante el periodo objeto de estudio. Una vez caracterizado el panorama del país, se realiza el análisis

sis de la evolución de la pobreza, en el que se aborda su situación interna, se compara con otros países y se desarrolla un estudio por regiones, lo que ilustra las divergencias existentes. En el tercer apartado, el análisis de la pobreza y las disparidades regionales se completa con una visión sobre los avances realizados en materia de desigualdad y, a continuación, se explica cómo los progresos económicos y la incidencia de la pobreza han determinado la situación en términos de desarrollo humano. El trabajo termina con la discusión de las conclusiones más relevantes.

I. SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE EL SALVADOR: 1996-2004

I.1. Evolución Económica.

A partir de las elecciones de 1989, El Salvador aplicó medidas de política económica dirigidas a fomentar el crecimiento económico, basándose en las directrices marcadas por las instituciones financieras internacionales. Para ello, se apostó por iniciar un proceso de reformas económicas que implicó un cambio en el modelo económico, dejando de lado el modelo de sustitución de importaciones e impulsando reformas inspiradas en el Consenso de Washington (más mercado en detrimento de la intervención estatal).

Entre las medidas aplicadas, se redujeron las tarifas y aranceles, se impulsó una mayor liberalización comercial, se implementó una reforma en el sector financiero y se procedió a privatizar las empresas estatales no rentables. Estos esfuerzos de modernización se tradujeron en una tasa de crecimiento medio del PIB entre 1990-1995 de un 5,96%.

En 1994 se celebraron las primeras elecciones después de la guerra civil. El partido ARENA, Alianza Republicana Nacionalista, asumió la dirección del país y el enfoque y aplicación de las medidas económicas cambiaron radicalmente. La economía entró en un proceso de desaceleración económica, caracterizado por un crecimiento medio por habitante de un 0,52% entre 1996-2004, una disminución en el nivel de empleo y un aumento de la inflación.

Cuadro I. Indicadores básicos: El Salvador 1996-2004.

Años	PIB ^{a,b}	PIB per cápita ^{a,b}	Población ^b	Inflación ^c
1996	1,71	-0,43	2,12	9,79
1997	4,25	2,09	2,09	4,49
1998	3,75	1,64	2,05	2,55
1999	3,45	1,39	2,01	0,51
2000	2,15	0,16	1,97	2,27
2001	1,71	-0,23	1,92	3,75
2002	2,23	0,33	1,87	1,87
2003	1,81	-0,03	1,82	2,12
2004	1,54	-0,25	1,78	4,45
Media Total	2,51	0,52	1,96	3,53

a. El PIB y el PIB per cápita en dólares constantes del año 2000.

b. Tasas de crecimiento en porcentaje anual.

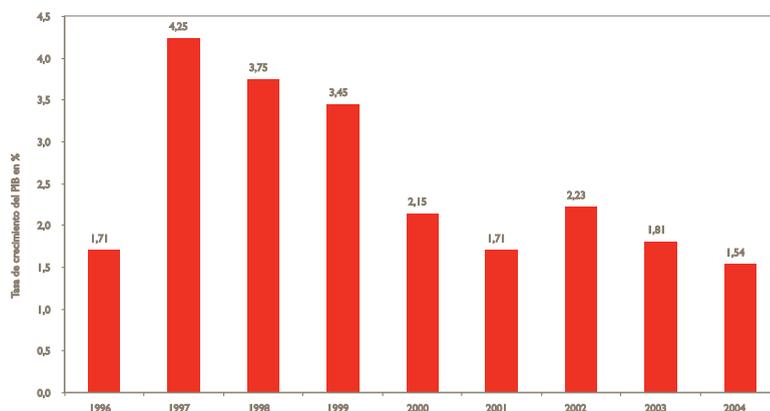
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2006).

En el Cuadro I aparece la evolución de ciertos indicadores básicos. Se puede observar que el crecimiento medio de la producción en el periodo 1996-2004 fue de un 2,51% aproximadamente. Esta cifra, resulta significativamente inferior a la correspondiente al periodo 1990-1995, que fue de un 5,96%. Las cifras máximas se alcanzaron en los años 1992 y 1993 que fueron del 7,54% y 7,36% respectivamente. Este comportamiento sin precedentes coincidió con la llegada de la estabilidad política y social a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992¹.

¹ Acuerdos de Paz: firmados el 16 de Enero de 1992 en Chatapultec México, pusieron fin al conflicto armado y permitieron un nuevo escenario de reconciliación, democratización y desarrollo económico y social.

El Gráfico 1 ilustra la evolución del Producto Interior Bruto para el período objeto de estudio. El último dato disponible corresponde al año 2004 y coincide con el menor crecimiento de todo el período, un 1,54%.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB. El Salvador 1996-2004.



Fuente: *Elaboración Propia con datos de Banco Mundial (2006).*

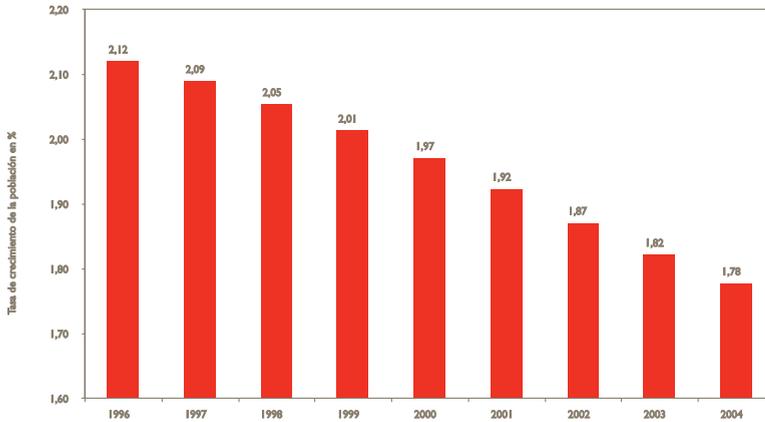
El mal comportamiento exhibido en los últimos años se debe a que el país no encontró un sector productivo exportador que se insertara exitosamente en los mercados mundiales. Según Rivera Campos (2000), el Salvador posee una ventaja comparativa en la producción agrícola y sus expectativas han disminuido en los dos últimos años, a la vez que las importaciones de bienes de consumo han aumentado significativamente. En concreto, ha descendido la producción de las actividades agrícolas tradicionales, sobre todo café, se ha producido un incremento de las actividades manufactureras, sobre todo maquila², así como una mayor dependencia del sector servicios.

El Cuadro 1 refleja, además, que el crecimiento del PIB se ve compensado por el fuerte crecimiento demográfico del país, lo que anula cualquier crecimiento del ingreso per cápita. En el Gráfico 2 se observa que la tendencia seguida por el crecimiento de la población ha sido decreciente, pero año a año ha alcanzado valores superiores al crecimiento del PIB.

Las principales causas que explican este descenso, se encuentran en el aumento de las migraciones y la reorganización espacial debido a los problemas bélicos y sociales, que incidió en una menor tasa de fertilidad. Pese a que se observa una trayectoria descendente, un crecimiento del 1,78% en 2004, se puede considerar como alto y excede en más de un punto los niveles registrados en los países desarrollados.

² *Maquilas: término utilizado para definir la actividad manufacturera de ensamblaje de bienes destinados a los mercados de los países desarrollados, generalmente en la industria automovilística intensiva en importaciones de bienes intermedios.*

Gráfico 2. Crecimiento de la Población, El Salvador, 1996-2004.



Fuente: *Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2006).*

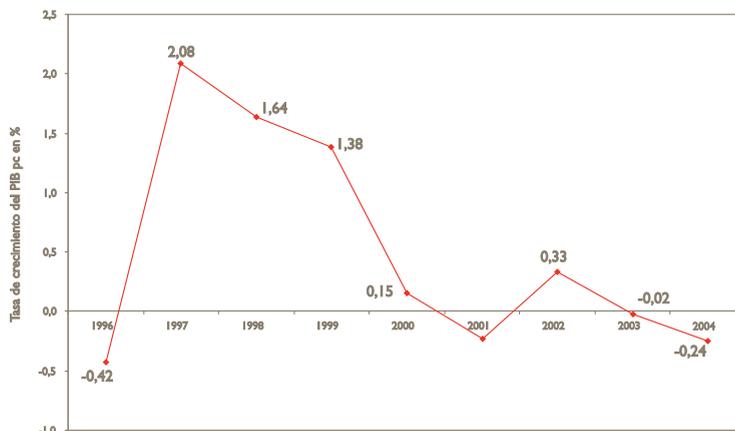
En definitiva, la economía de El Salvador no ha tenido un crecimiento sostenido que compense los incrementos demográficos, por lo que en este período ha mostrado tasas de crecimiento del PIB per cápita, muy bajas e incluso negativas.

En el Gráfico 3 queda reflejada la situación descrita anteriormente. Cabe destacar una ralentización en el crecimiento del ingreso per cápita a partir de finales de 1997. Este año es el de máximo crecimiento en el periodo considerado, observándose una recuperación que sitúa el crecimiento del PIB per cápita en el 2,09%. En el año 2001, coincidiendo con la reaparición de las catástrofes naturales, la tasa de variación se situó en el -0,23%.

En el año 2002 se produce un repunte que hace pensar en una recuperación económica pero en los años 2003 y 2004 se produjo, nuevamente, un descenso en el crecimiento de PIB per cápita, que vuelve a situarse en valores negativos, de 0,03% y 0,25% respectivamente.

La tasa media de crecimiento del PIB per cápita para el periodo 1996-2004 fue del 0,52%, lo que manifiesta un deterioro importante si se compara con la correspondiente al período 1990-1995 que alcanzó el 3,84%.

Gráfico 3. Crecimiento del PIB per cápita. El Salvador 1996-2004.



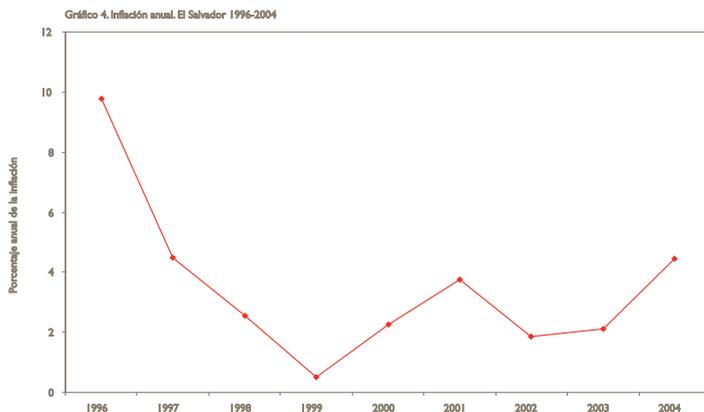
Fuente: Elaboración Propia con datos de Banco Mundial (2006).

Adicionalmente, hay que resaltar el papel de las remesas familiares que provienen del exterior. Éstas aumentaron significativamente en los años noventa, y han sido un sustento importante de la economía familiar para una parte significativa de la población. La falta de demanda interna, debido a los exiguos ingresos por habitante, unido a un sector primario débil, la mala gestión, los niveles bajos de inversión y ahorro, hacen que no se hayan creado las bases de un crecimiento sostenido a largo plazo.

Según Fisher (2004), uno de los indicadores que mejor recoge la actuación de las instituciones en materia de política económica es la inflación. Una inflación elevada mantenida durante un período de medio plazo, redundaría en detrimento de los ingresos por habitante, genera inestabilidad y malas expectativas en los consumidores e inversores. Además, da muestras de la ineficaz aplicación de su política fiscal y monetaria.

En el Gráfico 4 se recoge la evolución de esta variable. Como puede observarse la inflación fue disminuyendo hasta 1999, pasando de un valor de un 9,79% en 1996 a un 0,51% en 1999. A partir de este año, se produce un incremento de la inflación que hace que en el año 2001 se coloque en el 3,75%.

Gráfico 4. Inflación anual. El Salvador 1996-2004.



Fuente: Elaboración con datos de Banco Mundial (2006).

Con la entrada en el año 2001 de la Ley de Integración Económica, que establece el curso legal del dólar estadounidense y su libre circulación, éste se convierte en la unidad obligatoria para el sistema financiero nacional tanto público como privado. Los principales efectos previstos de esta medida fueron una reducción importante de los tipos de interés y un aumento de las inversiones extranjeras al disminuir el riesgo de cambio. Con la dolarización las tasas de inflación convergieron hacia niveles internacionales. Tal y como se observa en los últimos años, resulta especialmente efectivo, en lugar de recurrir a la emisión de dinero que generaría más inflación o política de mayor gasto. El peligro estriba en la pérdida de la Política Monetaria como instrumento de control de la inflación en épocas de recesión. Bajo estas circunstancias se requiere un plan urgente para reactivar la oferta productiva del país, recuperar las expectativas y la certidumbre.

Sin embargo, las reformas económicas que se impulsaron en El Salvador no produjeron los efectos esperados y a partir del año 1996 el impacto de las reformas pareció atenuarse, el dinamismo económico disminuyó y el crecimiento del PIB descendió al 2% en el 2000, al igual que las inversiones directas extranjeras, aunque la inflación se redujo a un dígito. El panorama no es alentador, ya que en el año 2004 se observó un repunte de la inflación.

A modo de resumen, esta desaceleración de la actividad económica se originó por diversos factores, tanto internos como externos. Entre los factores internos destacan: la falta de crecimiento en el sector agrícola, el déficit presupuestario, la disminución de la demanda interior, la disminución de la competitividad internacional del país, la ausencia de una reglamentación de los sectores privatizados y la falta de clima empresarial apoyado en la deficitaria existencia de reglas de libre competencia.

Entre los factores externos, cabe destacar: la caída de los precios del café, el alza del precio del petróleo, la recesión de la economía en Estados Unidos (principal socio comercial) y las consecuencias de los desastres naturales (el huracán Mitch en 1998, los terremotos de los días 3 de enero y 13 de febrero de 2001 y, más recientemente los estragos ocasionados por la tormenta tropical

Stan y la erupción del volcán Ilimatepec en Octubre de 2005). Su reconstrucción provocó un mayor endeudamiento y un aumento de los gastos públicos y un crecimiento de los créditos internacionales destinados a financiar las actividades de reconstrucción. La falta de ingresos en el país (poco crecimiento), unido a la imposibilidad de ajuste vía monetaria, generaron una desestabilización del sistema fiscal con un déficit creciente. Todas estas causas han devenido en una situación que se puede catalogar de muy preocupante.

1.2. Situación Política.

No se puede entender parte de la situación económica sin tener en cuenta el marco político. Por este motivo, a continuación se realizará una breve reseña de lo acaecido durante el período que comprende 1996-2004.

Después de la guerra civil en la que estuvo sumido el país durante los años 80, el 16 de enero de 1992 se firmaron, en Chapultepec (México), los Acuerdos de Paz entre el gobierno del presidente Cristiani (1989-1994), perteneciente al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), principales formaciones enfrentadas durante la contienda. Estos Acuerdos, establecían una serie de programas y reformas encaminados a la reestructuración y depuración de las fuerzas armadas, la creación y fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social. La puesta en marcha y el seguimiento de los mismos se llevó a cabo bajo el control del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los Acuerdos de Paz marcaron el inicio de un proceso tendente a la transformación de un régimen represivo, autoritario y excluyente en un régimen democrático, competitivo e integrador. Entre los resultados destacables conviene señalar la desmilitarización de la vida política y de la sociedad, el refuerzo de un régimen basado en las libertades públicas y la existencia de un sistema político que deja que se expresen los partidos que tienen opiniones opuestas.

Paralelamente a la aplicación de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de El Salvador puso en marcha el Plan de Desarrollo Económico y Social, que establecía una serie de medidas para los cinco años siguientes con el fin de reconstruir y rehabilitar la infraestructura del país y promover la recuperación económica. Estos ajustes trataban de fortalecer la economía de mercado, promover una reforma financiera, fomentar la inversión privada y modernizar el sector público y los servicios sociales. El objetivo perseguido tenía como fin instaurar un modelo basado en la iniciativa privada y sustentado en el dinamismo del sector exportador no tradicional. Dada la situación post bélica en la que se encontraba el país era muy difícil implantar un modelo de desarrollo articulado a largo plazo, sin antes atender la recuperación de la nación.

Con el gobierno del presidente Calderón (1994-1999), del mismo partido político que su antecesor, el objetivo perseguido fue reducir la inflación a niveles internacionales. La adopción de esta política coincidió con la reducción del consumo interno. Las inversiones realizadas en los últimos años se habían centrado en actividades poco productivas, con lo que al reducirse el consumo interno se produjo una disminución significativa de la actividad económica. Se originó así, una caída pronunciada de los salarios, un aumento de los niveles de desempleo, grandes desigualdades en la distribución del ingreso y un descenso en la cobertura de los servicios sociales.

En las elecciones presidenciales de marzo de 1999 se ratificó el predominio de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). El gobierno de Francisco Flores (1999-2004) mantuvo la continuidad de las reformas iniciadas en la anterior legislatura. Se enfrentó a una situación en la que se confirmaba el estancamiento del PIB per cápita y la falta de respuesta de la inversión privada a la política económica y a las reformas implantadas. Los terremotos de 2001 agravaron aún más la situación económica y social del país y la reconstrucción del mismo se convirtió en una prioridad.

A pesar de los significativos avances logrados, reconocidos a nivel internacional, la evolución del proceso político debía afrontar todavía retos importantes. Por una parte, se llevó a cabo el proceso de desmilitarización, aunque la imagen pública de varias de las nuevas instituciones no se ha consolidado totalmente y la corrupción se extiende de forma generalizada.

En lo que respecta al sistema electoral, aunque el país mantiene el pluralismo, presenta al mismo tiempo un alto grado de polarización que se expresa en la concentración del poder en los dos partidos dominantes, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) —el partido del Gobierno— y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), surgidos de los bandos opuestos en el último conflicto armado, y en la marginación del resto de los actores políticos. En este marco, se mantienen determinadas divergencias de opinión respecto del modelo socioeconómico y político que desean las principales fuerzas políticas del país. Este debate, en ocasiones, retrasa el ritmo de consolidación de la democracia y produce incertidumbre en los agentes económicos y sociales.

Adicionalmente, El Salvador presenta un problema grave de inseguridad ciudadana. Entre los motivos que menciona el Banco Mundial (2003) como causantes de esta falta de seguridad se encuentran: las secuelas de la guerra, la impunidad y la falta de consolidación del Estado de Derecho, la pérdida de los valores fundamentales para la coexistencia social, la pobreza y la falta de oportunidades, así como la influencia de la delincuencia organizada internacional. A esto habría que añadir la necesidad de mejorar tanto la eficacia como la credibilidad de las principales instituciones, sean las de carácter representativo (poder legislativo y sistema de partidos), sean las de carácter gubernamental (poder ejecutivo con una capacidad efectiva para dar estabilidad y seguridad al conjunto de la sociedad), o sean las instituciones responsables del Estado de Derecho (poder judicial y Procuraduría para la defensa de los derechos humanos). Esta mejora es imprescindible en el sistema judicial, que aunque presume de ser independiente, mantiene una imagen de ineficacia y corrupción contrastables.

La representación de la sociedad civil y la participación electoral resultan fundamentales para un país como El Salvador, que todavía se encuentra en fase de consolidación democrática. Se observa un comportamiento que tiende a la disminución de la participación electoral (del 48,6% en 1994 al 33,2% en 2000). En el ámbito socioeconómico, exceptuando las empresas privadas, la sociedad civil no tiene influencia sobre la definición de políticas y el control de la actividad gubernamental. Además, un porcentaje elevado de su población, superior al 20% (PNUDb 2005), vive en el extranjero y no participa en los procesos electorales, con lo cual no tiene representación alguna dentro del sistema político, esta impedida al no existir mecanismos que faciliten el voto en el exterior. Asimismo, influye la debilidad organizativa de la población.

A pesar de todo, se observa una tendencia opuesta en el ámbito local en el que la participación de los ciudadanos en la organización política y social es mucho mayor. En los municipios la concertación entre el estado y los ciudadanos hace que se concreten espacios de participación, como los llamados comités de desarrollo municipal o local, cuyas iniciativas van encaminadas, en términos generales, a mejorar las condiciones de vida de la población.

Los procesos de desarrollo local deben basarse en procesos de descentralización de la toma de decisiones y en la potenciación de las comunidades locales mediante el fomento de la democracia participativa. Adquiere una gran importancia el liderazgo de los agentes del territorio como actores de las iniciativas de promoción del desarrollo. La concertación de las actuaciones del sector público con las del resto de los actores sociales, es imprescindible para que el proceso de desarrollo sea un esfuerzo colectivo y creativo que cuente con la participación de todos los agentes implicados. Bajo ésta perspectiva nace el Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) cuya misión es contribuir a la integración centroamericana, mediante la formación de un nuevo liderazgo que impulse el desarrollo local y la descentralización del Estado como factores estratégicos de la misma.

En todo caso la democracia salvadoreña se encuentra en una fase de consolidación tanto en el contexto social como en el institucional. No obstante, se observa una tendencia positiva hacia la convergencia por parte de las diversas fuerzas, que se pone de manifiesto en la actitud moderada y responsable en el debate político del país.

1.3. Situación Social.

En la dimensión social, los resultados registrados en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (2004), establecen que El Salvador tiene una extensión aproximada de 21.000 km² y una población de 6,75 millones de habitantes, distribuidos en catorce departamentos. La densidad de población es de 327 habitantes por km². Los departamentos que cuentan con una densidad de población superior al promedio nacional son San Salvador, La Libertad y Sonsonate. El resto de los departamentos tienen densidades menores, siendo el más bajo de ellos el departamento de Chalatenango. El 59,7% de la población se concentra en el área urbana, mientras que el 40,3% en el área rural, lo que demuestra que se siguen produciendo desplazamientos de las áreas rurales a las urbanas que concentran la mayoría de los servicios que demanda la población.

La estructura de la población refleja que El Salvador es un país con una población eminentemente joven, el 61,7% de la población está comprendida en el grupo de menores de 30 años y tan solo el 9,5% de la población total tiene más de 60 años. La esperanza de vida es de 71 años. La división por sexos presenta para el año 2004, un mayor número de mujeres 52,2% de la población total, frente al 47,8% que son hombres lo que, sin duda, es efecto de la emigración.

La inversión en educación es, junto a la inversión en salud, uno de los elementos clave para lograr mejoras en la dotación de capital humano de un país, e incide favorablemente, a medio y largo plazo, en el aprovechamiento más eficiente de las oportunidades y en el desarrollo de una sociedad. Según Segovia (1998), tanto en el área urbana como en el área rural de El Salvador la pobreza disminuye a medida que aumenta el nivel de educación, lo cual deja claro el fuerte vínculo existente entre educación y pobreza. A mayor nivel educativo de la población

existen mayores posibilidades de obtener ingresos superiores, mejores posibilidades de empleo y un nivel de vida más alto. En este sentido, la tasa de analfabetismo ha experimentado una disminución destacable, de un 25,2% a principios de la década de los noventa, a un 15,5% en el año 2004. Sin embargo, la tasa de escolaridad neta en educación básica sólo ha aumentado del 86,0% al 86,7%.

En general, estos últimos años se ha producido una evolución positiva en materia social en el país, por lo que se refiere al acceso a los servicios sociales (enseñanza, sanidad, agua potable, etc.). De hecho, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005), El Salvador forma parte del grupo de países calificados dentro del grupo de 'Desarrollo humano medio'. En cambio, en el aspecto económico presenta peores resultados, como hemos visto.

A pesar de estos avances, subsisten problemas importantes. El Salvador presenta altos niveles de desigualdad y las disparidades territoriales en términos de desarrollo humano entre los distintos departamentos del país, así como entre la población rural y urbana, y entre sexos, que pueden calificarse como elevadas. Además, existe una fuerte presión demográfica —ver Gráfico 2— y con un espacio territorial exiguo y montañoso donde el 58% de la población subsiste con menos de 2\$ al día.

Dado el panorama económico, político y social que se dibuja, la emigración es una de las pocas salidas que tienen los ciudadanos salvadoreños. Los flujos migratorios comenzaron a ser cuantiosos coincidiendo con el comienzo del conflicto armado y no han cesado desde entonces. Los principales puntos de destino son Estados Unidos y España y las remesas de divisas que envían los emigrantes se han convertido en un elemento decisivo para el funcionamiento de la economía, constituyendo para muchas familias la única fuente de ingresos.

En conclusión, la consolidación de las instituciones, la mejora de la confianza, la aplicación de reglas y principios macroeconómicos adecuados, la inversión en infraestructuras, sanidad y educación deberían ser los pilares bajo los que se asiente el desarrollo del país. De esta forma, se atacarían las causas de la pobreza, y se mejorarían las condiciones de vida de los sectores con menores ingresos.

³ El término pobreza extrema hace referencia a los ingresos inferiores a 1\$ por persona y día.

II. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

La situación que se ha descrito en la sección anterior se ha reflejado en los niveles de pobreza que, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUDa 2005), se registran en El Salvador. En términos absolutos la pobreza global ha disminuido aunque no al ritmo deseado. En concreto, en los últimos años —coincidiendo con la crisis— se observa una ralentización en el ritmo de reducción de la misma.

En el ámbito rural se ha producido un descenso notable, aunque se siguen manteniendo niveles de pobreza muy elevados. Esta mejoría ha venido acompañada de un aumento en la pobreza en el ámbito urbano consecuencia de las migraciones internas de la población y el escaso dinamismo económico. La pobreza en El Salvador se caracteriza por su elevada incidencia y por ser un fenómeno que afecta de forma especial a las áreas rurales y más alejadas de las ciudades —con enormes déficits de infraestructuras o servicios básicos. Se impone una estrategia de desarrollo económico global, en el que la inversión en infraestructuras (agua, carreteras, servicios mínimos) posibilite que esas regiones se incorporen al resto del país.

Como se verá en los siguientes apartados, las disparidades regionales son especialmente significativas en los departamentos situados en el interior del país. Como ejemplo, los departamentos de Cabañas, San Vicente, Morazán, Chalatenango y La Unión, que mantenían en 1996 un ratio de más del 70% de la población en situación de pobreza, encabezan en 2004 el ranking de las áreas más pobres pese a que las cifras absolutas y relativas han descendido (Ver Cuadro 5).

En el análisis temporal se aprecian claramente las variaciones espaciales. Se puede distinguir la trayectoria entre la pobreza en el ámbito rural y en el ámbito urbano durante el período 1996-2004. De esta manera, se observa el modelo dual que caracteriza la pobreza en El Salvador.

En el año 1996, el país contaba con una proporción de pobres que sobrepasaba el 58,1% de la población; esta cifra se ha reducido notablemente ya que en 2004 se sitúa en el 40,9%, esto es, el descenso ha sido de 17,2 puntos porcentuales. De igual manera, el porcentaje de población en situación de pobreza extrema³ se redujo en 11,1 puntos porcentuales en el período 1996-2004, al pasar del 26,3% al 15,2% de la población.

Los datos del Cuadro 2 caracterizan la situación de la pobreza en términos relativos, como tanto por ciento de la población, a nivel nacional, urbano y rural. Se observan grandes disparidades.

Cuadro 2. Pobreza total y extrema según área geográfica, El Salvador, 1996-2004.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nacional	58,10	55,40	50,50	47,50	44,70	44,40	42,90	41,80	40,90
Urbano	47,60	44,30	40,60	37,60	34,30	35,30	34,00	34,60	35,10
Rural	70,70	69,20	64,00	61,60	59,30	57,20	55,80	52,30	49,60
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nacional	26,30	23,20	22,60	20,10	19,30	19,30	19,20	17,10	15,20
Urbano	17,40	14,70	14,80	12,20	10,80	11,90	12,20	11,10	10,40
Rural	37,00	33,60	33,30	30,90	31,10	30,00	29,10	25,70	22,30

Fuente: PNUD (2005a).

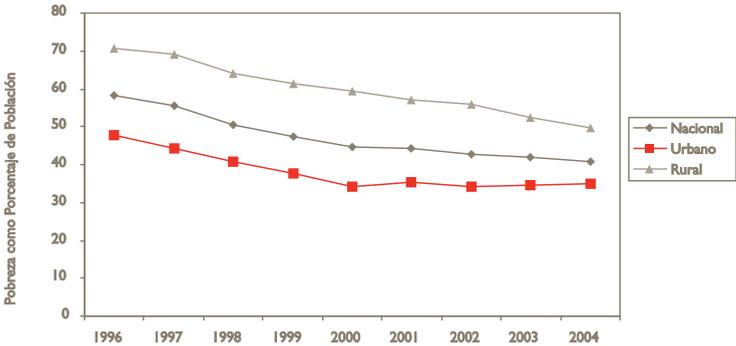
La primera gran disparidad que se observa, tanto en la dimensión como en la tendencia, es la existente entre las áreas geográficas rurales y urbanas. En 1996 más del 70% de la población rural vivía con menos de 2\$ al día, mientras que en las áreas urbanas esta cifra no llegaba al 50%, es decir, existía una gran divergencia entre el centro y la periferia. En el año 2004 la pobreza en las áreas rurales ha descendido aproximadamente en 21 puntos, y en las áreas urbanas en 12 puntos con respecto a 1996. No obstante, las zonas rurales siguen acaparando el mayor número de pobres y casi el 50% de su población vive con menos de 2\$ al día.

La tendencia a nivel nacional muestra un claro descenso en la posición de la pobreza (de un 58,1% en 1996 a un 40,9% en 2004). En la descomposición espacial se sigue manteniendo la trayectoria descendente, pero destaca la fuerte disminución de la pobreza en el ámbito rural (de un 70,7% en 1996 a un 49,6% en 2004). No obstante se sigue manteniendo la disparidad centro/periferia.

Por otra parte, en el Cuadro 2 se refleja claramente que el ritmo de salida de la situación de pobreza es mucho mayor en el ámbito rural que en el urbano. El diferencial de pobres a nivel nacional que vive con menos de 1\$ al día se redujo en 11 puntos porcentuales en el período, frente a los 17 puntos de los que viven con 2\$ al día.

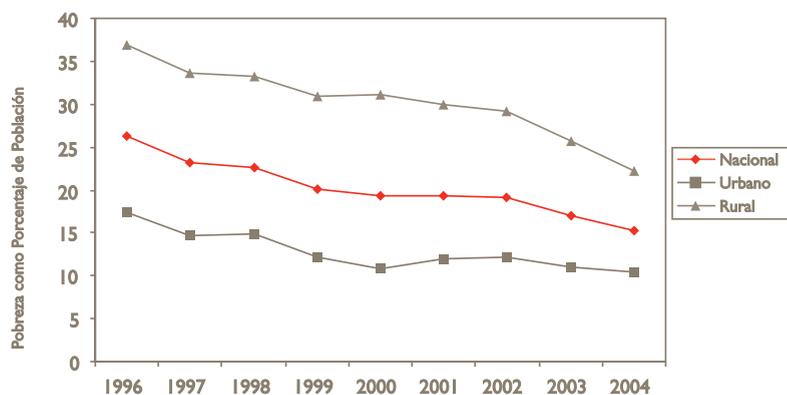
Lo explicado anteriormente queda ilustrado en el Gráfico 5 y en el Gráfico 6. Se aprecian las trayectorias descendentes de la pobreza, más acusadas en el ámbito rural que en el urbano.

Gráfico 5. Evolución de la Pobreza. Área geográfica, El Salvador, 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

Gráfico 6. Evolución de la Pobreza Extrema pos área geográfica, El Salvador, 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

Si observamos el Gráfico 5 vemos que a partir del año 2000 la disminución porcentual de la pobreza resulta más leve y se aprecia un cierto estancamiento, produciéndose a partir del año 2002, un leve repunte en el ámbito urbano.

La ralentización en la evolución de la pobreza se debió, entre otros motivos, a las consecuencias de los desastres naturales que asolaron el país en 1998 (Huracán Mitch) y en 2001 (los terremotos de enero y febrero). Los desastres naturales afectaron en su mayoría a los más pobres y anulaban cualquier avance conseguido. Además, El Salvador tuvo que desviar un gran volumen de recursos a financiar las actividades de reconstrucción e incluso solicitar ayuda externa. Todavía en 2004 no se habían recuperado de los desastres de años pasados.

Junto con esto, hay que destacar que la inflación concentrada en productos básicos hizo que, para la población pobre, cada vez fuera más difícil adquirir una canasta básica de alimentos, lo que anuló cualquier mejora de la capacidad adquisitiva. En el Cuadro 3 se recoge la proporción de la población total pobre del país que proviene de las zonas rurales y de las zonas urbanas.

Cuadro 3. Contribución a la Pobreza de las áreas geográficas, El Salvador, 1996-2004.

	Nº de pobres 1996	Contribución a la pobreza % 1996	Nº de pobres 2004	Contribución a la pobreza % 2004
Nacional	3.348.668	100	2.766.832	100
Urbano	1.586.448	47,38	1.586.448	51,15
Rural	1.762.220	52,62	1.351.600	48,85
	Nº pobres con menos de 1\$ al día 1996	Contribución a la pobreza extrema % 1996	Nº pobres con menos de 1\$ al día 2004	Contribución a la pobreza extrema % 2004
Nacional	1.552.007	100	1.027.065	100
Urbano	589.377	38,72	419.359	40,83
Rural	932.630	61,28	607.706	59,17

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

Pese a que en las zonas rurales en el año 1996, vivía el 42,88% de la población total, éstas concentraban el 52,62% de la población pobre del país y el 61,28% de la población que vivía con menos de 1\$ al día. En el año 2004 el porcentaje total de la población de El Salvador que vivía en zonas rurales disminuyó. Sin embargo el número de pobres que se concentra en ellas representa el 48,85% del total de la pobreza del país y casi el 60% del total de la pobreza extrema.

Ahora bien, puede observarse que en el año 2004 se invirtió la tendencia, en lo que respecta al ámbito geográfico mayoritario de la población pobre, siendo las zonas urbanas las que concentran el 51,15% de los pobres del país. En lo que respecta a la población que vive con menos de 1\$ al día, siguió perteneciendo mayoritariamente al ámbito rural. Entre las causas que explican esta tendencia, está la disminución de la población de las zonas rurales que se desplaza hacia las zonas urbanas del país, buscando oportunidades laborales que le permitan mejorar su calidad de vida.

Cuadro 4. Tasa de Crecimiento de la Pobreza por área geográfica, El Salvador, 1996-2004.

	Variación absoluta n° de pobres 1996-2004	Crecimiento de la pobreza % 1996-2004
Nacional	-581.836	-2,36
Urbano	-171.216	-1,42
Rural	-171.216	-3,26
	Variación absoluta n° de pobres con menos 1\$ al día 1996-2004	Tasa de crecimiento de la pobreza extrema % 1996-2004
Nacional	-494.942	-4,80
Urbano	-170.018	-4,17
Rural	-324.924	-5,21

Fuente: *Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).*

Como puede contemplarse en el Cuadro 4, la disminución de la tasa de crecimiento de la pobreza a nivel nacional ha venido influida por el descenso producido en el ámbito rural que duplicaba al alcanzado en las áreas urbanas.

La tasa de crecimiento acumulativo de la pobreza a nivel nacional para el período 1996-2004 fue del -2,36%. En dicho descenso influyó, notablemente, la disminución del 3% en el ámbito rural, mientras que en el ámbito urbano el descenso producido no llegaba al 1,5%. Cabe destacar el aumento que se produjo en la tasa de crecimiento de la población en el ámbito urbano, que influyó en que el descenso de la tasa de crecimiento de la pobreza fuera bajo. En el Cuadro 4 podemos ver que la tendencia en la disminución de la pobreza extrema siguió siendo más acusada en las áreas rurales, lo que no impide que los niveles de pobreza continúen alcanzando valores muy elevados.

Si analizamos la situación de la pobreza en cada uno de los departamentos que componen El Salvador (Cuadro 5), podemos observar que su disminución, en el período 1996-2004, no produjo un cambio sustancial en los departamentos más castigados por la misma. En el año 1996, a excepción de San Salvador, el resto de los departamentos tenían más de un 50% de su población en situación de pobreza. En el año 2004 el número de departamentos en esa situación era de seis.

Los datos muestran la situación de la pobreza en términos relativos, como tanto por ciento de la población, para cada uno de los catorce departamentos de El Salvador, pudiéndose observar los altos niveles de pobreza de ingresos existente.

Cuadro 5. Pobreza total y extrema por Departamentos, El Salvador, 1996-2004.

Pobreza como % de la Población	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ahuachapán	67,10	66,40	71,20	66,60	66,20	66,80	61,90	53,70	51,60
Cabañas	85,90	80,40	78,10	71,90	70,10	67,90	65,00	66,20	62,00
Chalatenango	75,50	72,00	64,00	62,50	59,50	59,70	53,90	50,40	48,30
Cuscatlán	64,40	67,00	47,00	43,90	39,20	35,80	42,50	47,50	51,30
La Libertad	50,90	44,50	38,40	38,50	31,40	32,20	31,40	35,20	33,90
La Paz	62,80	60,60	60,10	55,40	49,30	49,90	51,00	48,70	47,00
La Unión	75,20	71,60	67,50	57,70	56,60	54,20	49,20	44,50	40,40
Morazán	78,80	78,40	71,90	64,70	63,70	61,10	58,50	59,50	65,20
San Miguel	59,20	66,10	57,10	50,50	52,50	51,60	48,80	49,50	45,60
San Salvador	42,90	37,50	34,80	32,70	30,60	31,90	29,90	29,30	29,60
San Vicente	81,10	74,00	63,10	64,90	60,30	56,60	61,10	60,50	59,10
Santa Ana	60,40	58,30	55,30	51,50	50,10	50,20	49,40	47,10	45,40
Sonsonate	59,30	60,00	51,70	54,60	51,70	49,30	50,70	46,50	43,60
Usulután	67,80	69,40	67,30	62,00	56,20	53,60	53,20	48,80	51,30
EL SALVADOR	58,10	55,40	50,50	47,50	44,70	44,40	42,90	41,80	40,90
Pobreza Extrema como % de la Población	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ahuachapán	35,00	29,50	42,90	43,60	41,10	40,10	35,80	25,10	24,00
Cabañas	62,50	54,30	54,30	46,80	42,00	41,20	36,60	38,50	31,20
Chalatenango	43,60	39,20	36,20	33,60	30,70	34,00	32,50	23,00	21,30
Cuscatlán	27,90	28,70	18,50	15,70	15,80	11,10	17,00	23,30	24,10
La Libertad	22,60	13,80	12,50	14,70	12,60	12,90	12,80	12,00	12,20
La Paz	26,40	29,10	26,30	22,90	19,90	21,80	21,50	20,70	19,30
La Unión	39,50	38,50	34,30	29,00	27,70	26,20	22,00	18,20	16,60
Morazán	48,70	48,90	45,70	33,00	35,30	33,00	33,20	33,10	33,60
San Miguel	29,40	32,20	28,60	21,50	22,30	23,60	23,10	26,50	16,90
San Salvador	14,00	9,80	10,90	8,50	8,80	10,20	10,10	7,30	6,80
San Vicente	45,80	38,30	33,40	34,60	28,20	27,10	31,30	30,30	27,00
Santa Ana	26,30	20,70	22,10	21,90	22,40	21,70	21,60	20,30	18,90
Sonsonate	19,90	21,30	21,80	20,90	20,50	19,10	22,00	20,10	13,70
Usulután	31,50	33,80	34,30	28,50	26,80	25,50	25,50	21,50	22,70
EL SALVADOR	26,30	23,20	22,60	20,10	19,30	19,30	19,20	17,10	15,20

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

En el año 1996 los cinco departamentos con un porcentaje de población en situación de pobreza que superaba el 70%, eran Cabañas, San Vicente, Morazán, Chalatenango y La Unión. Los departamentos de La Libertad y San Salvador eran los únicos que se encontraban por debajo de la media de población en situación de pobreza del país.

En el año 2004, Cabañas, San Vicente y Morazán seguían siendo los departamentos que presentan mayores niveles de pobreza. Aunque había mejorado significativamente con respecto al año 1996, seguían superando el 50% de su población. Por su parte Chalatenango y La Unión habían mejorado su situación con respecto a 1996, disminuyendo la población que se encontraba en situación de pobreza en aproximadamente 25 y 37 puntos porcentuales.

Es interesante apuntar el descenso de la pobreza en el departamento de La Unión que ha hecho que se sitúe, junto con La Libertad y San Salvador, en los menores niveles de pobreza del país.

Con respecto a la población con ingresos inferiores a 1\$ al día, podemos comprobar que en el año 1996, Cabañas, Morazán, San Vicente, Chalatenango y La Unión fueron los departamentos que contaban con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema. Asimismo, La Libertad y San Salvador tenían los niveles de pobreza extrema más bajos del país junto con Sonsonate.

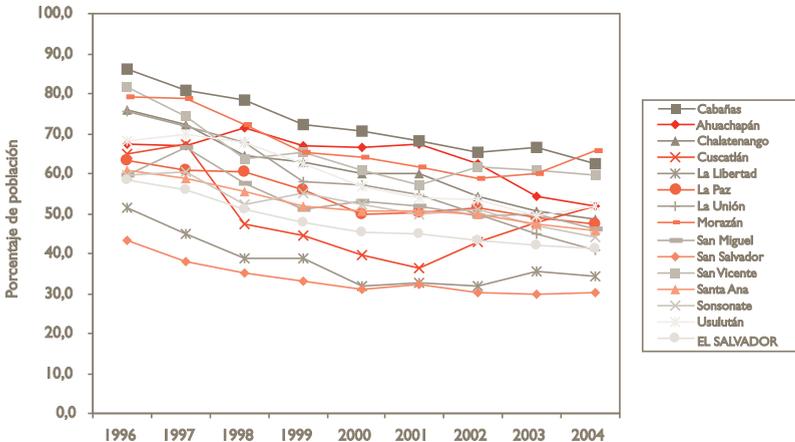
En el año 2004 la situación se mantiene para los departamentos de Morazán, Cabañas y San Vicente, aunque ahora seguidos de Cuscatlán y Ahuachapán. Hay que destacar la disminución de la pobreza extrema en 22,90 puntos porcentuales de La Unión, que abandona las primeras posiciones en nivel de pobreza extrema.

La representación gráfica de la evolución de la pobreza para cada uno de los años del período 1996 al 2004 se recoge en el Gráfico 7 y en el Gráfico 8, donde se puede comprobar la trayectoria descendente de la pobreza en la mayoría de los departamentos del El Salvador.

En el año 1998 el aumento de la pobreza en Ahuchapán se elevó en casi 5 puntos porcentuales con respecto al año anterior. A partir de año 2002 se observa un repunte de la pobreza en algunos departamentos como Cuscatlán, La Libertad, La Paz, Morazán y San Miguel, debido fundamentalmente al impacto de los terremotos de 2001.

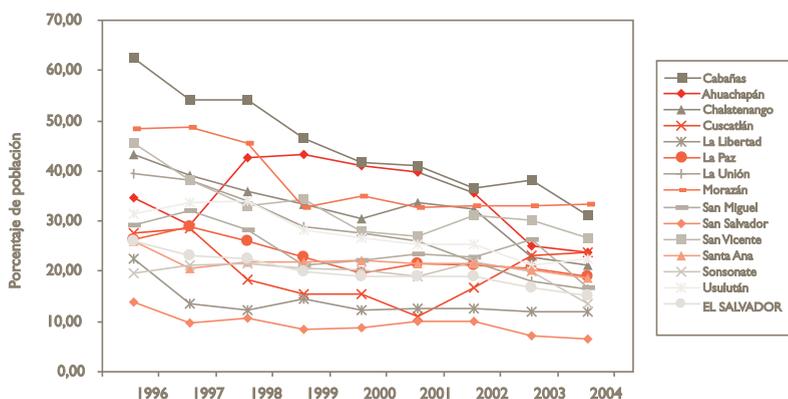
Durante el año 2004 puede apreciarse un estancamiento en el descenso del número de personas en situación de pobreza; incluso aumentos importantes como es el caso de Morazán, que incrementa su pobreza en aproximadamente seis puntos porcentuales con respecto al año 2003. Esta situación está relacionada con el dinamismo mostrado por el sector terciario y el estancamiento experimentado por la agricultura, de manera que aquellos departamentos que no han conseguido diversificarse hacia actividades no agrícolas han experimentado un aumento significativo de sus niveles de pobreza.

Gráfico 7. Evolución de la Pobreza por Departamentos, El Salvador, 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

Gráfico 8. Evolución de la Pobreza Extrema por Departamentos. El Salvador 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

En términos espaciales la pobreza en El Salvador se encuentra distribuida de manera desigual. La mayor concentración de la pobreza se da en las zonas rurales, y dentro de éstas en aquellos lugares más alejados de los centros urbanos, que se caracterizan por estar alejados de las carreteras y no tener acceso a los servicios públicos básicos. Los departamentos más pobres son los ubicados en la zona norte y extremo oriental del país, es decir, Morazán, Cabañas, San Vicente, Chalatenango, Cuscatlán y Ahuachapán. El cambio en la estructura del empleo, caracterizada por una disminución del empleo agrícola y un incremento en la industria y los servicios, ha provocado un desplazamiento de la población hacia las zonas urbanas del país.

En el Cuadro 6 se recoge la tasa de variación de la pobreza a nivel nacional y en cada uno de los departamentos que componen El Salvador, así como la variación que se ha producido en la tasa de crecimiento de la población, en cada uno de ellos, en el período análisis de estudio.

Cuadro 6. Tasa de Crecimiento de la Pobreza por Departamento. El Salvador 1996-2004.

	Variación absoluta de la pobreza 1996-2004	Tasa de crecimiento de la población % 1996-2004	Variación absoluta número 1996-2004	Tasa de crecimiento de la pobreza 1996-2004
Ahuachapán	52.500	2,07	-18.488	-1,22
Cabañas	7.000	0,57	-31.631	-3,47
Chalatenango	16.600	1,03	-43.997	-4,38
Cuscatlán	11.100	0,71	-18.751	-2,05
La Libertad	161.900	3,02	-48.461	-2,12
La Paz	38.300	1,65	-25.970	-2,02
La Unión	21.800	0,95	-87.336	-6,57
Morazán	7.600	0,55	-18.682	-1,85
San Miguel	74.300	1,94	-26.301	-1,30
San Salvador	382.500	2,47	-125.168	-2,21
San Vicente	15.100	1,18	-24.878	-2,74
Santa Ana	82.200	1,88	-37.742	-1,62
Sonsonate	84.800	2,38	-26.207	-1,42
Usulután	14.200	0,53	-48.222	-2,96
EL SALVADOR	969.900	1,96	-581.836	-2,36

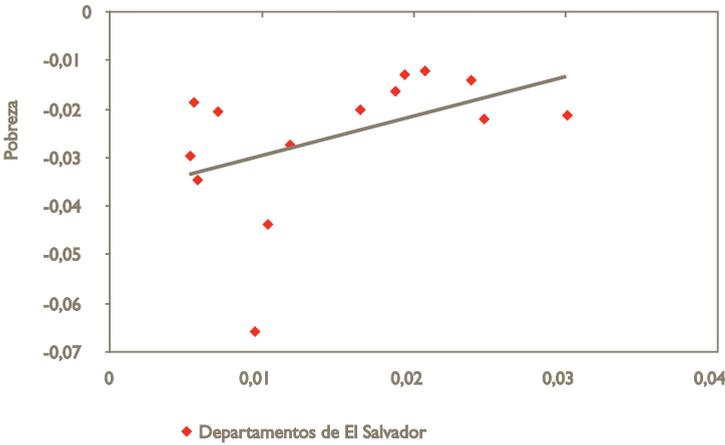
Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

A lo largo del período de análisis 1996-2004, podemos comprobar que las tasas de crecimiento de la población más elevadas se dan en los departamentos de La Libertad, San Salvador y Sonsonate, alcanzando un valor superior al 2%. Estos departamentos se encuentran ubicados a lo largo de la costa salvadoreña y son eminentemente urbanos. Su tasa de variación de la pobreza ha descendido por debajo del nivel del país, que ha sido de 2,36%.

En cambio, los departamentos de La Unión, Chalatenango y Cabañas han sido los que han experimentado el mayor descenso, alcanzando valores comprendidos entre el 3% y 7%. Estos departamentos han alcanzado niveles de crecimiento de la población considerablemente inferiores a los registrados en La Libertad, San Salvador y Sonsonate. El Cuadro 6 arroja cierta esperanza ya que en todos los departamentos la pobreza ha disminuido sustancialmente.

En el Gráfico 9 examinamos como influye el crecimiento de la población en el aumento de la pobreza en cada uno de los departamentos de El Salvador. Podemos comprobar que el crecimiento de la población presenta una correlación positiva con ritmos bajos de disminución de la pobreza. Pero la bondad del ajuste es pequeña, lo cual significa que el crecimiento de la pobreza depende, en mayor medida, de otras variables además de la población. Los departamentos de La Unión y Chalatenango son los más alejados de la línea de tendencia.

Gráfico 9. Regresión de la Pobreza respecto a la Población, El Salvador, 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

La tendencia de la población a desplazarse hacia las zonas urbanas del país debe atenderse cuidadosamente para evitar una agudización de los problemas sociales, asociados con el hacinamiento, la violencia social, la falta de acceso y saturación de los servicios sociales básicos entre otros.

A modo de conclusión, podemos decir que el crecimiento económico ha sido muy importante en la reducción de la pobreza. No obstante, los grupos de población más pobres se han quedado rezagados. Los ingresos por individuo están disminuyendo debido a las últimas recesiones lo que influye negativamente en los niveles de pobreza. Asimismo, las áreas rurales y el sector agropecuario, principal fuente de subsistencia de aquellas, no están integrados en desarrollo global del país, lo que provoca que no se consiga un crecimiento económico fuerte y sostenido. Es necesario que se lleve a cabo una política integral de desarrollo que disminuya las disparidades territoriales. Para ello se debe incidir en

la mejora de las infraestructuras, la diversificación y modernización de la actividad productiva, y el fortalecimiento de las políticas sociales activas (educación, salud, empleo y protección social). El logro de estos objetivos propiciará una distribución equitativa de los recursos a la vez que un incremento de las capacidades y las oportunidades de la población, lo que sin duda contribuirá a disminuir los desequilibrios económicos y sociales existentes entre las zonas rurales y urbanas del país.

III. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Como hemos visto en el apartado anterior, la disminución del ingreso por individuo genera pobreza, pero la diferencia de ingreso entre individuos produce desigualdad. Las brechas en materia de pobreza en el interior del país reflejan una gran desigualdad de oportunidades entre las personas, cuyo desarrollo se ve limitado por la ubicación geográfica y la falta de recursos, entre otros factores. Las tendencias que muestra la desigualdad del ingreso son de gran importancia para completar la imagen del país. Los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso son perjudiciales para el crecimiento y por tanto, afectan el ritmo de reducción de la pobreza.

Sin embargo, no es suficiente con crecer. Para que se produzca una reducción de las desigualdades debe de existir un mayor compromiso con la educación, la salud, y los servicios sociales básicos, instrumentos que, a su vez, favorecen el desarrollo económico. El papel de las instituciones en este entorno resulta fundamental, ya que, a través de su política social, podrán definir acciones tendentes a desarrollar el capital humano, fortalecer los activos de los más pobres y brindar protección a los más vulnerables.

El Salvador se ha caracterizado históricamente por presentar una estructura de distribución del ingreso muy concentrada. En el Cuadro 7 se recogen los datos correspondientes a la razón entre el ingreso familiar per cápita del 20% de los hogares más ricos de la población y el ingreso familiar per cápita del 20% de los hogares más pobres. Es una forma de leer la desigualdad de ingreso, que presenta la ventaja de ponderar el impacto ejercido por las diferencias de tamaño de las familias por hogar en cada quintil.

Como se puede observar, en el año 1996 el ingreso familiar per cápita del 20% de hogares más ricos de El Salvador era 15,1 veces más elevado que el del 20% más pobre. Esta situación se agravó a lo largo de la década y la desigualdad fue en aumento. Los últimos datos muestran que en el año 2002 la razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre se cifraba en 19,6. Es a partir de éste año cuando se invierte la tendencia y empieza a observarse una disminución en la desigualdad a nivel nacional.

Cuadro 7. Razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población. (Ingreso familiar per cápita), El Salvador, 1996-2004.

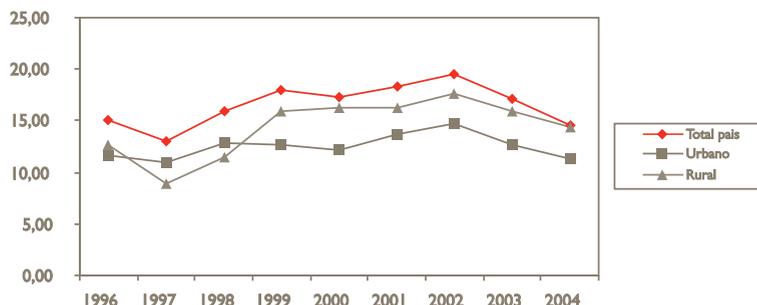
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nacional	15,10	13,00	15,90	18,00	17,30	18,40	19,60	17,10	14,50
Urbano	11,60	11,00	12,80	12,70	12,20	13,70	14,70	12,70	11,30
Rural	12,70	8,90	11,40	15,90	16,20	16,30	17,60	16,00	14,40

Fuente: PNUD (2005a).

En lo que respecta al área geográfica, la mayor desigualdad en la distribución del ingreso se produjo entre la población de las zonas rurales, en las que, para el año 2004, el ingreso familiar del 20% de los hogares más ricos fue 14,4 veces superior al del 20% de los hogares más pobres, frente al 11,3 de las áreas urbanas.

En el periodo 1996-2002, fue en las zonas rurales donde este indicador lejos de disminuir se incrementó. A partir de dicho año, se produjo una mejoría a todos los niveles, nacional, rural y urbano. Como queda reflejado en el Gráfico 10, las desigualdades en la distribución del ingreso en El Salvador a lo largo de los años 1997 a 2002, se incrementaron.

Gráfico 10. Razón del quintil más rico y el quintil más pobre de la población. (Ingreso familiar per cápita), El Salvador, 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de (PNUD 2005a).

Por su parte, el Coeficiente de Gini, con base en el ingreso per cápita, experimentó una leve reducción a nivel nacional a lo largo del período, pasando de 0,51 a 0,50. Sin embargo, este valor sigue siendo muy elevado. Como puede comprobarse en el Cuadro 8, el Coeficiente de Gini siguió una trayectoria ascendente del año 1996 al 2002, que es cuando alcanza el valor más elevado de todo el período 0,54. A partir de este año comenzó a descender muy levemente hasta alcanzar un 0,50. Sin embargo, este valor continúa siendo muy elevado si lo comparamos con el promedio mundial (0,40) e incluso con el promedio de América Latina (0,47), que es reconocida como la región del mundo con mayor desigualdad en la distribución del ingreso (PNUD 2003).

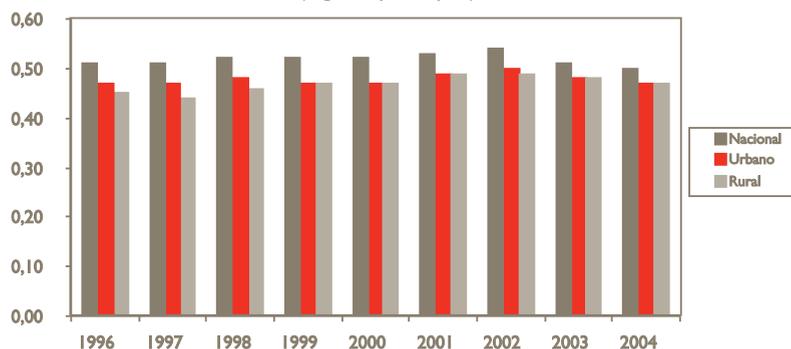
Cuadro 8. Coeficiente de Gini (Ingreso per cápita), El Salvador, 1996-2004.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nacional	0,51	0,51	0,52	0,52	0,52	0,53	0,54	0,51	0,50
Urbano	0,47	0,47	0,48	0,47	0,47	0,49	0,50	0,48	0,47
Rural	0,45	0,44	0,45	0,47	0,47	0,49	0,49	0,48	0,47

Fuente: PNUD (2005a).

En cuanto a las áreas geográficas se evidencia, una vez más, que son las áreas rurales las que han tenido un aumento del valor del Coeficiente de Gini de 1996 a 2004, pasando de 0,45 a 0,47. El Gráfico 11 ilustra la situación anteriormente explicada.

Gráfico 11. Coeficiente de Gini (Ingreso per cápita). El Salvador 1996-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2005a).

A tenor de los datos, se puede afirmar que aunque se produjo cierto progreso en materia de pobreza, éste no se trasladó a la lucha contra la desigualdad. Los niveles de desigualdad a lo largo de los casi diez años estudiados apenas han variado, e incluso, en las zonas rurales la situación empeoró. En este mapa la situación que se dibuja resulta muy preocupante. Más del 50% de la población vive con menos de 2\$ al día y los niveles de desigualdad aumentan o se mantienen en unos niveles intolerables, a lo que se une la escasa capacidad de las instituciones para generar un clima propicio que permita comenzar a aplicar reformas drásticas.

Para conseguir que el crecimiento económico sea más efectivo en la disminución de la desigualdad, es necesario que exista una política social que comprenda acciones destinadas a fortalecer las inversiones sociales claves, asegurándose de que beneficien a los pobres, a fin de que puedan aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento y mejorar sus condiciones de vida.

La educación es uno de los requisitos para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, y para que las economías estén en condiciones de generar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Asimismo una vida saludable, además de mejorar la calidad de vida de las personas, facilita la adquisición de conocimientos y aumenta la productividad. La disponibilidad de servicios sociales básicos (agua potable, electricidad o saneamiento) son imprescindibles para alcanzar mayores niveles de calidad de vida y para facilitar la puesta en marcha de actividades productivas.

Una de las herramientas con las que cuenta el Estado para mejorar la distribución del ingreso y generar bienestar es la correcta administración del gasto público. Según el Banco Mundial (2006), el gasto público social de El Salvador destinado a la salud en el año 2004, fue de un 3,7% de su PIB, mientras que los Países de América Latina y El Caribe destinaron un 3,3 % de su PIB. En lo relativo a la educación, El Salvador destinó un 2,8% del PIB, casi la mitad de lo que destinaron los países de América Latina y el Caribe. Esto sumado a los altos porcentajes de hogares pobres que aún carecen de ciertos servicios básicos, especialmente en las áreas rurales, evidencia que los desafíos de El Salvador en esta materia continúan siendo muy significativos.

El Gobierno puede y debe ayudar a incrementar la acumulación del capital humano de la población, a través de incrementos en la porción del gasto público que se destina para la provisión de servicios sociales básicos. Este instrumento permite lograr mayor equidad en el acceso a servicios y crear, así, las condiciones para la reducción de la pobreza, a la vez que se mejora la seguridad humana y se propician las condiciones para la paz y el desarrollo en el futuro.

IV. CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha realizado un análisis descriptivo sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad en El Salvador para el período de 1996-2004. El Salvador ha conseguido logros destacables en lo referente a la disminución en el número de pobres. La proporción de población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó casi en 18 puntos porcentuales en el período 1996-2004. A pesar de ello, aún cuatro de cada diez personas son pobres y dos de cada diez viven con ingresos inferiores a 1\$ al día. Las diferencias persisten entre el área urbana y rural, así como entre los diferentes departamentos del país. Sin embargo, se ha producido un cambio en la tendencia que permite cierta dosis de esperanza.

En el año 1996 las zonas rurales concentraban el mayor número de pobres del país (52,62%). En el año 2004, la tendencia se ha invertido y son las zonas urbanas las que concentran el porcentaje mayor de los pobres del país (51,15%). No obstante, del total de pobres que viven con menos de 1\$ al día (pobreza extrema) sigue siendo mucho mayor en las zonas rurales (59,17%).

Entre las causas que explican esta tendencia está el cambio experimentado en la estructura productiva del país, que ha hecho que el ingreso promedio creciera más rápidamente en el sector comercial y en el sector servicios en detrimento del sector agrícola. Esto ha provocado un desplazamiento de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas del país, buscando oportunidades laborales que permitan mejorar su calidad de vida. La insuficiencia de ingresos en el hogar, unida a las grandes dificultades para encontrar un empleo en el sector formal, obliga a muchas personas, especialmente en las áreas urbanas, a autoemplearse en actividades no reguladas caracterizadas por bajos niveles de productividad y remuneración. No obstante, para la mayor parte de la población rural pobre, la única fuente de ingresos proviene del sector agrícola.

Otro de los principales sustentos de la población con bajos ingresos son las remesas que envía la población emigrante. El papel de las remesas provenientes del exterior ha sido muy importante para el sustento de la economía familiar. Sin embargo, su uso para financiar actividades productivas es muy reducido ya que se destina a consumo. Es importante señalar que las remesas son recibidas en su mayor parte por los hogares de ingresos medios y altos y no por los extremadamente pobres por lo que no reducen la desigualdad. Además entre los hogares que padecen una extrema pobreza, los hogares urbanos reciben una cantidad de remesas mayor que los hogares rurales.

El crecimiento económico ha contribuido a la reducción de la pobreza pero los beneficios del crecimiento económico no han llegado a todos los sectores de la población, puesto que las desigualdades en la distribución del ingreso, lejos de reducirse, se han ampliado. La población más pobre se encuentra en las áreas rurales y su situación ha empeorado. El ingreso per cápita de la población más pobre no creció debido, entre otros motivos, a que no lograron diversificarse hacia actividades no agrícolas. Se trata de la población más afectada por el desempleo y donde una mayor proporción se emplea en el sector informal, lo que genera importantes diferencias en los niveles de ingreso.

El crecimiento económico resulta crucial, tal y como se ha apuntado, para que los grupos sociales más pobres mejoren sus condiciones de vida. Para un aprovechamiento más equitativo de las oportunidades es imprescindible que los sectores más pobres obtengan servicios de educación y salud de calidad que les permitan acumular capital humano. La no disponibilidad de agua potable, de electricidad y de servicios de comunicaciones, impide cualquier oportunidad productiva. Además, la escasez de carreteras e infraestructuras hace difícil el contacto con los mercados en donde puedan vender sus productos, servicios o fuerza laboral. El crecimiento económico facilitaría un mayor ingreso o recauda-

ción, lo que, bien administrado, daría lugar a un gasto público productivo destinado a superar la escasez en infraestructuras, educación o salud. Se impone pues la necesidad de reformas estructurales profundas, la mejora de las instituciones, la lucha contra la corrupción y las políticas activas para combatir la pobreza y la desigualdad.

El Salvador es un país complicado, debido tanto a la fragilidad del crecimiento económico como a la creación de una economía dual (en el sentido de que solo está favoreciendo a una parte de la población, la urbana). Es necesario incorporar a las zonas rurales y al sector agropecuario al desarrollo global del país para poder avanzar en la reducción de la pobreza y asegurar la sostenibilidad del crecimiento. En definitiva, es necesaria la adopción de una política integral de desarrollo rural que haga especial hincapié en el establecimiento de medidas encaminadas a desarrollar el capital humano, fortalecer los activos de los más pobres y brindar protección a los más vulnerables, así como mejorar la infraestructura económica de apoyo a las actividades productivas.

Con el fin de lograr que las reformas se lleven a cabo es preciso seguir avanzando en la modernización y fortalecimiento financiero e institucional del sector público. Realizar cambios institucionales que conduzcan a una mayor profesionalización de la actividad gubernamental y establecer mecanismos para el control de la corrupción y el uso transparente del dinero público. Asimismo, en la medida en que la gestión pública sea ejercida en estrecha relación con la ciudadanía podrá garantizar una mayor eficiencia, calidad, pertinencia, sostenibilidad y equidad en sus intervenciones. Es importante la participación de la población pobre en la identificación, definición, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos que los benefician. De esta forma se pueden generar espacios y oportunidades de participación, sobre todo en el ámbito local.

El logro de los objetivos de la agenda para el desarrollo humano -acceso a los servicios sociales básicos, la promoción de la equidad, la estabilidad, el crecimiento económico y el desarrollo territorial, entre otros- es una responsabilidad que recae fundamentalmente sobre la política fiscal, en sus dos componentes, el tributario y el de gasto público. En este sentido cobra particular relevancia la descentralización de las competencias en materia fiscal con el objetivo de mejorar la eficiencia en la disposición de los fondos públicos; si bien el país debe esforzarse por establecer una estructura impositiva más equitativa y resistente a la evasión.

Los recursos eficientemente destinados a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social constituyen una inversión, que favorece tanto el crecimiento económico como el desarrollo social y la gobernabilidad democrática. Dichos recursos no favorecen exclusivamente a la población pobre identificada como beneficiario directo, sino a la población en su conjunto, por lo que hay que considerar los efectos económicos, sociales y políticos de la pobreza. Las inversiones eficientes en educación, salud y protección social tienen un significativo retorno en términos de incremento del PIB y bienestar de la población en general. El Salvador puede aumentar el desarrollo humano y reducir sustancialmente la pobreza, aún si continúa teniendo dificultades para crecer con mayor rapidez, toda vez que se decida a invertir más en ampliar las capacidades de la población. De esta forma, amplia sus opciones y oportunidades de futuro.

**DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN
GUATEMALA**

Ana Polanco Porras

INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país de ingreso medio que, aún hoy, más de diez años después de la firma de los Acuerdos de Paz, tiene que hacer frente a grandes carencias relacionadas, principalmente, con el desarrollo del país, la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos. El país sufre una enorme pobreza y una gran desigualdad en la distribución del ingreso, los recursos y las oportunidades. De este modo, Guatemala se caracteriza por una elevada concentración de la riqueza: el 64% del ingreso nacional queda en manos del 20% de la población (Banco Mundial, 2004). Además, cuenta con uno de los indicadores de desarrollo humano más bajos de toda América Latina (0,673)¹. Esta situación no se puede entender si no se consideran los antecedentes históricos, el conflicto interno que duró más de tres décadas y la convulsa vida política del país.

Este ensayo pretende analizar la relación que existe entre democracia, gobernabilidad y desarrollo, a través del caso concreto de Guatemala. Se parte de la siguiente hipótesis: la democracia por sí sola no asegura el desarrollo, sino que es necesario que exista gobernabilidad democrática para mejorar los índices de desarrollo del país. Para estudiar esta cuestión, se utilizarán Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y diversa bibliografía especializada en este ámbito.

El trabajo se estructura en tres apartados diferentes. En la primera parte, se hace un breve repaso de los antecedentes y causas del conflicto interno, así como de las consecuencias de éste. Además, se analizan brevemente los Acuerdos de Paz y el proceso de la transición democrática. De este modo, se podrá comprender mejor el contexto y la situación actual del país.

En la segunda parte, se identificarán las fisuras de la democracia actual de Guatemala y se observará si se puede hablar de gobernabilidad democrática. Con este fin, se estudiarán algunos de los aspectos que forman o influyen en la democracia, como son el sector público, el sistema judicial, el respeto de los Derechos Humanos y las libertades políticas, los partidos políticos, la participación electoral, las fuerzas de seguridad y el capital social. Por último, en el tercer apartado, se pretende analizar la relación que existe entre democracia y desarrollo en Guatemala. Para ello, se recogerán algunas de las teorías que vinculan ambos conceptos y se compararán con las características que presenta este país y los resultados obtenidos en cuanto a desarrollo en los últimos años. Asimismo, se analizará la importancia de la gobernabilidad democrática para el desarrollo del país.

¹ IDH correspondiente al año 2004 (PNUD, 2006).

I. RECORRIDO HISTÓRICO-POLÍTICO

Guatemala es una pequeña república centroamericana que cuenta con una superficie de 108.890 km² y tiene una población de más de 12 millones de habitantes, caracterizada por ser, principalmente, pobre, rural, joven e indígena. De hecho, la población indígena, en Guatemala, representa un 41% del total (PNUD 2005). Junto con otros sectores de la población más desfavorecida - trabajadores rurales y mujeres - ha sido víctima de la represión constante, la exclusión y la discriminación desde la época colonial.

La lucha de estos segmentos de la población para hacer frente a estas situaciones y acabar con el trato discriminatorio que han sufrido durante tanto tiempo, dio lugar al conflicto civil que se desarrolló durante 36 años en este país.

I.1. Orígenes del conflicto armado.

Desde la llegada de las tropas españolas en 1524, los indígenas y los segmentos de la población más desfavorecidos se vieron sometidos a múltiples abusos por parte de los gobernadores y las clases altas: fueron despojados de sus tierras y de sus derechos, viéndose obligados a pagar altos tributos por sus escasas posesiones y a trabajar sin recibir remuneración alguna.

Esta situación se agravó con la llegada de la Independencia el 15 de septiembre de 1821: se les negaron sus derechos más básicos, quitándoles sus tierras (que explotaban en régimen comunal) y destinándolas al cultivo masivo de café y banano. Desposeídos de sus pertenencias, los indígenas tuvieron que adentrarse en los territorios selváticos para poder subsistir. Más tarde, esos cultivos caerían en manos de países extranjeros y, en la actualidad, son propiedad de los latifundistas nacionales.

A principios del siglo XX, comienza a llegar una oleada de capitales estadounidenses a la zona. Este hecho da lugar a los primeros enfrentamientos directos, en condiciones de gran desigualdad, entre los indígenas y los representantes de los gobiernos. Puede considerarse, por tanto, el origen del conflicto interno.

El gobierno de Manuel Estrada Cabrera (1898 –1920) permitió la entrada de numerosos capitales norteamericanos que se hicieron con las grandes infraestructuras del transporte - ferrocarriles, puertos y transportes marítimos, entre otros- y con grandes extensiones de terreno, en las que se ubicaron los cultivos de banano de la United Fruit Company (UFCO).

Con la 'Revolución de Octubre' (1944) se derroca al general Ubico Castañeda, que había estado en el poder desde 1931, y se celebran unas elecciones en las que resulta elegido Juan José Arévalo. Se abre paso así a una época de apertura política, económica y social, que será continuada por su sucesor, Jacobo Arbenz. Durante este período, se llevan a cabo una serie de reformas que incluyen la expropiación de grandes extensiones de terreno que la UFCO mantenía en reserva, y que iban a ser utilizadas para desarrollar la reforma agraria. Sin embargo, tras una campaña anticomunista destinada a acabar con el gobierno de Arbenz, en 1954 éste es derrocado y las tierras expropiadas vuelven a manos de la compañía norteamericana.

A partir de esa fecha, se alternan una serie de juntas militares y gobiernos de carácter militar, que suben al poder a través de convocatorias electorales fraudulentas. Ante este clima de inestabilidad y represión surgen los primeros movimientos revolucionarios armados: en 1962, nacen las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); en 1975, se alza el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); y, en 1979, surge la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA).

1.2. El conflicto armado.

Durante la década de los sesenta, los gobiernos militares comienzan a aplicar una fuerte represión contra los movimientos insurgentes, lo que constituye la primera etapa del conflicto armado interno.

‘Con el estallido del enfrentamiento armado interno en 1962, Guatemala entró en una etapa sumamente trágica y devastadora de su historia, de enormes costos en términos humanos, materiales, institucionales y morales. En su labor de documentación de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) registró un total de 42.275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23.671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6.159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17 % eran ladinos². Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas.’ (CEH 1999).

En 1982 se produce la unión de todos los grupos revolucionarios en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que buscaba instaurar un proyecto socialista revolucionario. En un principio, los objetivos políticos de esta fuerza armada eran realizar una profunda reforma agraria, lograr la justicia económica y social, modernizar las estructuras productivas y conseguir la subordinación del ejército guatemalteco al poder civil.

Ante esta insurgencia, y antes de que el nuevo presidente de la República, el general Aníbal Guevara, elegido en las elecciones de ese mismo año, tomara posesión de su cargo, tuvo lugar un golpe militar conocido como el de ‘los oficiales jóvenes’. A la cabeza de este golpe de Estado se encontraba el general Efraín Ríos Montt, quien tras derrocar al presidente vigente, y disolver la Junta Militar tres meses después, se autoproclama presidente de la República. A partir de ese momento, aplica una estrategia de represión aún mayor que la de los gobiernos anteriores. Como resultado, en tan sólo un año, 15.000 guatemaltecos fueron asesinados, 70.000 huyeron a países vecinos y más de medio millón se ocultaron en las montañas para huir del ejército (Manos Unidas 2003).

Según el sociólogo Torres-Rivas (2007), los hechos del conflicto armado no propiciaron un cambio a mejor en la estructura del país, ni fomentaron un cambio de los grupos dominantes dirigido al abandono de su perfil terrateniente. Al contrario, produjeron una mayor militarización de la sociedad al incluir en sus filas a la población civil; descomposieron y enfrentaron a un gran número de comunidades indígenas, al forzarlos a participar en la guerra; debilitaron la presencia e influencia de políticos e intelectuales partidarios del cambio social; y, con todo ello, se utilizó a los alzados en armas y los disturbios acontecidos como excusa para no afrontar de manera directa los verdaderos problemas sociales, manteniendo las formas tradicionales de dominación.

A partir de 1987, comienza la búsqueda de una solución política y pacífica para poner fin al conflicto. Ese año, se reúnen en Madrid representantes del gobierno guatemalteco y la URNG. Sin embargo, el resultado fue un absoluto fracaso de las negociaciones. Según Ibarra (1991), con este encuentro el gobierno sólo pretendía lavar su imagen, pero no existía una verdadera voluntad negociadora.

² Siguiendo los Informes del PNUD, utilizamos el concepto ladinos para referirnos a personas no indígenas.

De hecho, el mes anterior había realizado la mayor ofensiva contra la guerrilla de todo el conflicto armado, con el fin de eliminar la presencia de la UNRG en los asentamientos en los que llevaba más tiempo y contaba con mayor apoyo.

Finalmente, en 1996, se firman los Acuerdos de Paz, entre el gobierno de Alvaro Arzú Irigoyen y la UNRG, con el respaldo de Naciones Unidas y de la comunidad internacional. Desde 1994, y a lo largo de la siguiente década, se estableció de forma paralela la MINUGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) para supervisar el proceso.

1.3. Acuerdos de paz.

Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, se componen de 14 pactos y 300 compromisos. En ellos se abordan temas claves como desmilitarización y sociedad civil, aspectos socioeconómicos y situación agraria, pueblos indígenas, derechos humanos y lucha contra la impunidad, mediante el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), entre otros.

Esta Comisión surgió con el objetivo de 'esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado' (CEH 1999).

Fruto de esta Comisión es el documento *Guatemala. Memoria del silencio*. En esta publicación, además de dejar constancia de los atropellos cometidos por ambas partes, se señala que la respuesta represiva del Estado fue desproporcionada en relación a la fuerza militar de la guerrilla y que la insurgencia nunca constituyó una amenaza inminente para el Estado.

En el capítulo II, sobre las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia, se hace referencia a las víctimas del anticomunismo bajo la doctrina de la seguridad nacional; a la masacre de la población maya, a los actos de violencia de la guerrilla, a la creación de los 'escuadrones de la muerte' y a los actos de genocidio, entre otros asuntos.

En general, los Acuerdos de Paz establecieron un proyecto amplio y global, que pretendía acabar con los problemas de fondo que habían derivado en el conflicto armado. Sin embargo, para llevar a cabo unas reformas tan ambiciosas, era necesario contar con una gran voluntad política y un fuerte compromiso social de la ciudadanía. Guatemala no disponía de estos requisitos, por lo que muchas de sus propuestas cayeron en saco roto. La visión cortoplacista, característica de la política de este país, y una ciudadanía que no ejerce como tal han hecho imposible la consecución de los objetivos propuestos.

Además, expertos en la materia coinciden en señalar que en la formulación de estos compromisos se cayó en un error de principio: los Acuerdos de Paz perseguían como metas unas condiciones que no eran sino prerrequisitos para poder ejecutar esas reformas. Para llevar a cabo el proceso, eran necesarias unas estructuras estatales y una fuerza social cuya constitución era el objetivo de los acuerdos y, por lo tanto, no podían ser al mismo tiempo requisito para su ejecución.

En la cuestión indígena, se produjo también un fallo de base ya que se planteó la necesidad de que surgiera una organización social de este sector de la población que exigiera el cumplimiento de los compromisos y luchara por sus derechos. Pero debido a la situación de postración y falta de formación de estos pueblos, este requisito era prácticamente inviable.

Sin embargo, quizá el mayor error de los Acuerdos de Paz fue que no consiguieron ser incorporados como propios por los guatemaltecos. Los ciudadanos no se sentían identificados con ellos y no fueron asumidos por la ciudadanía como una importante causa na-

cional. A pesar de haberse expresado a favor de los Acuerdos, la sociedad guatemalteca nunca conoció el contenido de los mismos y, por tanto, nunca se sintió comprometida con ellos (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

No obstante, aunque no se consiguió una absorción e identificación social con los Acuerdos, durante un tiempo el hecho de nombrarlos en público daba legitimidad a aquel que los mencionaba. Los Acuerdos aportaron un nuevo talante, dotando de valor la idea de que un cambio era posible.

Pero la ambición de los mismos también llevó a una dinámica peligrosa de incumplimientos y retrasos, produciendo una equivocada percepción social de que 'no habían servido para nada'. Quizá, unos acuerdos más realistas destinados a conseguir determinados objetivos clave hubiesen facilitado el proceso, al lograr una mayor eficacia y, por tanto, dar una visión del proceso de paz como fructífero y exitoso.

En el aniversario de la firma de los Acuerdos, Torres-Rivas (2007) afirma:

'Atento a la lógica de las cosas se advertirá que los Acuerdos de Paz no lo son. En las pláticas entre guerrilla y gobierno no se negoció nunca el fin de la guerra. El conflicto se fue muriendo; desde 1995 la URNG estaba exhausta y el Ejército solo hacía escaramuzas. Lo político ganó preeminencia frente a lo militar. (...) Nótese que lo sustantivo de la negociación habida es expresión conspicua de que la paz ya era un hecho dado; el cometido dialógico se ocupó entonces del tema de la 'construcción' de la paz, en este caso, el fortalecimiento de la democracia. Los Acuerdos no deben llamarse 'de paz', sino Acuerdos para el Desarrollo y la Democracia'.

1.4. Transición democrática.

Tras la firma de los Acuerdos, comienza una etapa a la que se puede denominar de post-conflicto en la que Guatemala busca afianzar su frágil y debilitada democracia. En líneas generales, a partir de 1996 se observa una mejora en la vida electoral, en pluralismo ideológico en libertades civiles y políticas y en la alternancia de partidos en el poder.

Las elecciones de 1999 fueron las primeras en las que participaron partidos políticos de todas las tendencias ideológicas y en las que se presentó también la anterior izquierda armada como partido político legalmente inscrito. Este proceso electoral tuvo como vencedor a Alfonso Portillo, miembro del FRG.

Sin embargo, el punto álgido más reciente en el proceso de democratización tuvo lugar en 2003, con las últimas elecciones efectuadas hasta el momento. En esta ocasión se dieron cita un par de circunstancias que dotan de gran trascendencia a esta fecha. Por un lado, se incrementó la participación ciudadana en las elecciones, aspecto que es positivo en todo país, pero que adquiere especial relevancia en el caso de Guatemala ya que, como se verá más adelante, el absentismo electoral es uno de los mayores obstáculos a los que se enfrenta la democracia guatemalteca.

El segundo aspecto destacable de las elecciones de 2003 fue la derrota de la candidatura del ex dictador, el General Efraín Ríos Montt, en las urnas y la ascensión al poder de Oscar Berger. Esta decisión supuso el rechazo de los guatemaltecos, por la vía electoral, a una opción autoritaria de gobierno y una ruptura con la tendencia histórica de recurrir a gobiernos de mano dura para resolver los problemas del país (ASIES 2004).

El General Efraín Ríos Montt había ascendido al poder en 1982, mediante un golpe de Estado. Pastor de la iglesia evangélica protestante, había contado con el apoyo de la administración de Ronald Reagan de los Estados Unidos. Al asumir su cargo, formó una junta militar de tres miembros que anuló la Constitución de 1965. Además, tomó medidas como la disolución del Congreso, la suspensión de los partidos políticos y la anulación de la ley electoral.

Después de unos meses en el gobierno, Ríos Montt despidió al resto de miembros de la junta y asumió de facto el título de Presidente de la República, gobernando en solitario. Un año más tarde, fue depuesto por su Ministro de Defensa, pero formó el partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y fue elegido Presidente del Congreso en 1995 y 2000.

II. LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA: ¿GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?

2.1. Democracia electoral.

‘La democracia es una forma de gobierno que, en una definición mínima, hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones, teniendo el principio de mayoría y la garantía de un conjunto de libertades básicas como premisa principal.’ (Fernández Poyato, 2006).

En la práctica, para que un régimen sea considerado democrático es necesario que reúna, al menos, una serie de requisitos formales: disfrutar de una libertad legal para proponer alternativas políticas; hacer posible una competencia electoral libre y no violenta –respetando la libertad de asociación, de expresión, de información–; contar con una ratificación periódica del derecho a gobernar; y permitir la participación de todos los ciudadanos en el sistema político.

Para medir el nivel de democracia de un país, el PNUD utiliza el Índice de Democracia Electoral (IDE), en el que se tienen en cuenta los siguientes factores: el derecho al voto, unas elecciones limpias, unas elecciones libres y cargos públicos electos. Guatemala obtiene un promedio³ de 0’65, entre 1990 y 2002, lo que le situaría como el segundo país menos democrático de América Latina en ese período. Sin embargo, si se toman los datos desagregados por años, se puede apreciar una notable mejora, ya que durante los últimos tres años analizados (del 2000 al 2002), Guatemala ha obtenido la máxima puntuación posible de este índice, 1,00. (Apéndice 14).

Por lo tanto en líneas generales, Guatemala cumple estas condiciones mínimas de democracia, aunque anteriormente haya vivido episodios de elecciones fraudulentas con irregularidades severas (Apéndice 15).

2.1.1. El sistema de gobierno.

En Guatemala está establecida una república en la que, tanto el presidente como el vicepresidente, son elegidos directamente por medio de sufragio universal y limitados a un período de 4 años.

En 1985 fue elegido Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo del partido Democracia Cristiana, lo que supuso el fin de una serie de gobiernos militares. Desde ese momento, han gobernado el país seis presidentes civiles, incluyendo al Presidente actual. Oscar Berger Perdomo fue elegido en las últimas elecciones celebradas el 7 de noviembre de 2003, bajo la bandera de la Gran Alianza Nacional (GANAN), conformada por grupos económicos tradicionales que se unieron para derrotar al partido del exdictador Efraín Ríos Montt. Sin embargo, el partido gobernante no consiguió la mayoría parlamentaria.

El Congreso está dominado principalmente por tres fuerzas políticas de derecha: el Frente Revolucionario Guatemalteco (FRG), Gran Alianza Nacional (GANAN) y Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). La participación de los otros partidos puede considerarse marginal en lo que a cantidad de votos se refiere, incluidos los dos únicos partidos de izquierda Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y Alianza Nueva Nación (ANN).

³ El IDE sigue una escala de 0,00 al 1,00, donde 0 es un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0 indica cierto grado de democracia (cuanto más próximo a 1, mayor grado de democracia).

2.1.2. La democracia guatemalteca.

Sin embargo, la democracia es algo más que el simple acto electoral, puesto que 'requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos' (PNUD 2004).

En Guatemala, al igual que en otros países de América Latina, sólo se puede hablar de 'democracia electoral'. Existe, es cierto, un sistema electoral periódico. Sin embargo, se dan una serie de factores que alteran la representatividad, la participación de los ciudadanos y el correcto funcionamiento de los poderes gobernantes.

Guatemala se caracteriza, entre otras cosas, por una irregular participación electoral, alcanzando niveles extremadamente bajos de participación, y por una representatividad de los pueblos indígenas en el Parlamento muy reducida. Además, se acusa una fuerte crisis de los partidos políticos, acompañada de una amplia desconfianza de la población que siente estas agrupaciones como actores ajenos que no representan un proyecto de futuro compartido.

Finalmente, a pesar de que la Constitución de 1985 señala la obligación de independencia entre los tres poderes del Estado, en la práctica, el poder ejecutivo interfiere en la Corte Suprema de forma habitual. A lo que hay que añadir un sistema de administración de justicia muy frágil, debido fundamentalmente a la carencia de recursos económicos y humanos.

Algunos autores consideran que la celebración de unas elecciones regulares, justas y libres constituye una garantía suficiente para determinar una democracia, ya que, en su opinión, éstas traerán consigo, de manera natural y automática, el establecimiento de unas instituciones y prácticas democráticas. Sin embargo, la democracia necesita unas instituciones que funcionen correctamente, un poder legislativo que represente al pueblo, un poder judicial independiente, unos partidos políticos que cumplan sus funciones apropiadamente, unas fuerzas de seguridad profesionales, unos medios de comunicación neutrales y libres y, finalmente, una sociedad civil involucrada en la realidad de su país (PNUD 2002). En definitiva, la democracia necesita gobernabilidad democrática para desarrollarse de manera plena.

A continuación, se analizarán estos factores en el contexto de Guatemala.

2.2. El Sector Público.

La actual transición democrática de Guatemala tiene que hacer frente a una serie de desafíos relacionados con el sector público y su efectividad administrativa. Los grandes esfuerzos realizados por este país desde los Acuerdos de Paz se han visto obstaculizados por la debilidad de su sector público. Debilidad que reduce la capacidad del gobierno para prestar servicios a la población y dificulta la creación de un ambiente propicio para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Algunas de las carencias que debilitan al sector público guatemalteco son una base fiscal pequeña e inadecuada, una mala gestión del gasto fiscal, una administración pública débil y un gobierno excesivamente centralizado (Banco Mundial 2003).

2.2.1. La Administración y el Gasto Público.

Guatemala cuenta con una administración pública ineficaz y debilitada. Las carencias que provocan esta debilidad son básicamente los deficientes procesos de contratación, la falta de continuidad y la incertidumbre en cuanto a políticas y presupuestos.

El salario oficial de la administración pública es muy inferior al de otras profesiones comparables en el sector privado. Por lo que, con frecuencia, el Gobierno recurre a la contratación de trabajadores de manera temporal, con el fin de contar con personal cualificado. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (INE 2000), sólo el 15% de los trabajadores del sector público cuenta con un trabajo permanente, el 62% está contratado de manera temporal y un 23% afirma no tener ningún tipo de contrato. Por otro lado, los criterios de contratación son bastante deficientes. Un 77% de los encuestados afirma que, además de criterios de idoneidad, factores como las influencias políticas son decisivos.

Asimismo, los cambios de gobierno en Guatemala suponen una modificación sustancial de las políticas que se ejecutan. En cuanto a los presupuestos, el desajuste entre el presupuesto estimado y el que finalmente se ejecuta es enorme.

En este sentido, Guatemala ha aumentado el gasto público en la última década y ha mejorado su gestión. No obstante, el porcentaje del Producto Interior Bruto dedicado al gasto público sigue siendo bastante bajo. En 2001, se destinó un 13,8% del PIB, un porcentaje muy inferior a la media de América Latina y el Caribe, que ese mismo año alcanzó un 21% (Banco Mundial 2003). Además, el gasto público no está adecuadamente dirigido, ya que el porcentaje que llega a la población pobre es muy limitado.

2.2.2. Centralización del Estado.

Por otro lado, el gobierno guatemalteco está excesivamente centralizado y no atiende a la heterogeneidad de la población. El gobierno central cuenta con el 68% del gasto público total. La gestión de éste se concentra en el Ministerio de Finanzas, aunque recientemente los Ministerios de Educación y Salud han obtenido mayor control sobre sus presupuestos (Banco Mundial 2003).

Todos los departamentos y servicios gubernamentales se concentran en la capital, lo que dificulta el acceso de numerosos ciudadanos, principalmente los procedentes de comunidades rurales.

En lo que se refiere a los municipios, el legislativo tiene la titularidad última de la soberanía, aunque en teoría las municipalidades no están subordinadas al gobierno central. En la práctica, la subordinación es un hecho, debido a la debilidad política de las autoridades municipales y de los partidos políticos, que permiten al gobierno controlar los municipios mediante el ofrecimiento de recursos (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

El tema de la descentralización como elemento dinamizador de la participación ciudadana apareció en todos los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz de 1996. Sin embargo, desde 1985 no se ha dado un proceso real de descentralización, ya que el Gobierno central mantiene el control de las competencias y los presupuestos, las diversas administraciones no proponen un proyecto común de descentralización y no se han implementado políticas de formación adecuada de las entidades responsables de llevar a cabo las competencias descentralizadas (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

No obstante, Guatemala avanza, aunque lentamente, y ya ha dado ciertos pasos hacia la descentralización: transferencias generales de ingresos a las municipalidades, delegación de parte de la gestión sectorial a los departamentos, canalización de recursos a través de la elección de los Consejos Municipales Regionales y Departamentales; y, por último, creación de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. A estas iniciativas hay que añadir la puesta en marcha de diversos programas específicos que se gestionan de manera descentralizada, como son el Sistema Integral de Atención de Salud y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.

2.2.3. Desconfianza en las Instituciones del Estado.

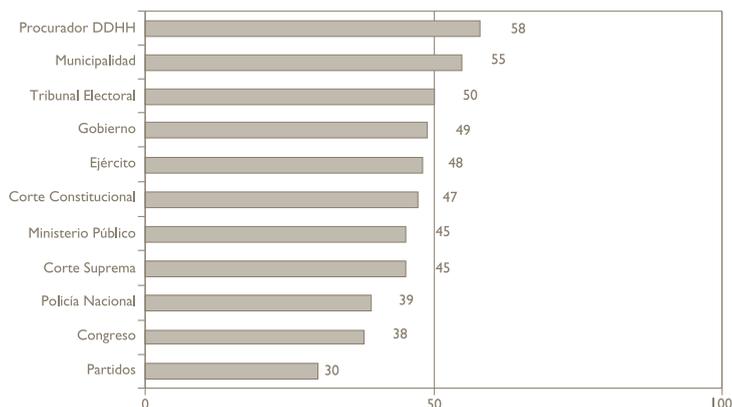
Sin embargo, Guatemala padece otro grave problema en el ámbito de lo público: el agotamiento de todas las instituciones que constituyen la estructura del sistema democrático. En este sentido, la población manifiesta una creciente desconfianza hacia el Estado y las instituciones estatales, considerando que éstas no pueden resolver adecuadamente sus problemas (Gutiérrez 2002).

La precariedad de los espacios de lo público encuentra su explicación en la ausencia o gran debilidad que ha tenido históricamente el Estado en Guatemala. A lo largo del siglo XX, el único rasgo visible del mismo fue el ejército. Por lo tanto, las instituciones estatales no están arraigadas en la cultura de la gente.

Además, la realidad cotidiana muestra que, en muchas ocasiones, las instituciones guatemaltecas no están a la altura de las exigencias. El caso más evidente es el constante aumento de la violencia en todo el país y el alto grado de impunidad que existe. Actualmente, la práctica del linchamiento está muy extendida en Guatemala, lo que muestra la ineficacia de las instituciones responsables y la concepción, asumida por algunos sectores de la población, de la necesidad de 'hacer justicia' de manera privada.

Diversas encuestas reflejan que gran parte de los guatemaltecos tiene una baja valoración de la mayoría de los actores que influyen en el funcionamiento democrático, como son el Congreso, el Gobierno, la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo, el sistema judicial, los partidos políticos, los medios de comunicación y la élite empresarial.

Gráfico 1. Promedio de la confianza ciudadana en las instituciones políticas, 2004.



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005).

Como muestra el Gráfico 1, sólo el Procurador de DDHH, la municipalidad y el Tribunal Electoral obtienen un aprobado (puntuaciones por encima de 50) en nivel de respetabilidad entre la población, aunque instituciones como el Gobierno, el Ejército y la Corte Constitucional se encuentran próximas a esa valoración. Lo más llamativo de estos datos es la valoración del Ejército que, aunque no es muy apreciado por los guatemaltecos, se queda a un punto de diferencia del Gobierno y supera a otras instituciones democráticas, como el Congreso, la Policía Nacional Civil o los Partidos, entre otras.

Asimismo, según un estudio realizado por el Banco Mundial (2005), la Iglesia y la Cooperación Internacional son los organismos mejor valorados por los guatemaltecos en cuanto a nivel de honestidad (Apéndice 16).

2.3. Sistema judicial e impunidad.

Atendiendo a las necesidades de una democracia, ésta requiere un poder judicial independiente, que consolide un Estado de Derecho y administre justicia basándose en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Sin embargo, en Guatemala la administración de la justicia es muy endeble, lo que se refleja en la lentitud del procesamiento de los casos, el restringido y desigual acceso a la justicia, la falta de transparencia de los tribunales y la escasa capacitación de los jueces.

Al ser preguntados sobre los principales problemas del poder judicial en su país, los jueces guatemaltecos destacan en primer lugar la falta de confianza de los ciudadanos en la justicia y, en segundo término, la falta de independencia frente a otros poderes. (Apéndice 17). En el documento *Guatemala: Memoria del Silencio* (CEH 1999) se afirma:

‘La participación del sistema judicial en el enfrentamiento armado, bajo diversas y amplias formas de involucramiento y omisión, ha determinado que la sociedad guatemalteca tenga razones sólidas para desconfiar de que las leyes sean un instrumento idóneo y eficaz para regular la vida social. Si por circunstancias históricas éste era ya un problema endémico de la ciudadanía guatemalteca, el enfrentamiento armado lo agravó, hasta tal punto que esta situación se ha convertido en uno de los principales obstáculos que debe superar el proceso de paz para consolidar el Estado democrático de Derecho’.

Los magistrados y jueces de este país señalan, asimismo, la importante incidencia que ejercen los medios de comunicación y, en menor medida, los grupos de presión en la alteración de la conducta judicial a la hora de tomar sus decisiones. Subrayan, además, la notable injerencia de miembros del poder ejecutivo y legislativo. (Apéndice 18).

Por un lado, existe *‘un sistema de nombramientos judiciales legalmente renovables y políticamente renovados, luego de cada elección presidencial y legislativa’* (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005), hecho que condiciona la poca independencia de que goza el sistema judicial, en el que los jueces deben favores a los cargos más altos ya que han sido nombrados por ellos. Asimismo, este sistema facilita el acceso de personas con un mediocre nivel profesional a puestos de gran importancia. Como consecuencia, anulan una de las funciones principales de un sistema judicial: ejercer de contrapeso del poder ejecutivo y del legislativo.

Los jueces señalan como principales obstáculos a la independencia judicial la inestabilidad en el cargo, la presión de los medios de comunicación y las amenazas a la integridad física. En torno al 60% de los jueces entrevistados afirma haber recibido amenazas durante el ejercicio de su cargo y más de un 40% fue víctima de intentos de soborno (Ramos Rollón 2005).

Hay que tener en cuenta, además, dos rasgos característicos de Guatemala. El primero es el predominio de la fuerza como medio de resolución de conflictos, desplazando el poder de intervención de los órganos judiciales. Este desprestigio del poder judicial se ha visto reflejado en los escasos presupuestos destinados al Organismo Judicial, aunque se aprecia un incremento en los últimos años. En 1995 se destinaba un 2% del gasto público, en 2004 el presupuesto aumentó hasta representar el 4’8% del total (PNUD 2005b).

El segundo rasgo es consecuencia del primero: al no confiar en los órganos judiciales para sancionar los actos ilegales, con frecuencia no se recurre a ellos y éstos se resuelven al margen de la ley.

En este contexto de incremento de la criminalidad y la violencia, de mayor inseguridad ciudadana, del crimen organizado y la corrupción, es imprescindible la correcta y firme actuación de los órganos del poder judicial. En el momento actual, acabar con el fenómeno de los linchamientos, la toma de la justicia en manos de particulares y el crimen organizado son los mayores retos.

La actualidad de Guatemala se envuelve en una ola de impunidad, donde los actos delictivos crecen en número sin que las instituciones judiciales tomen las medidas necesarias. (Apéndices 19 y 20).

Tanto es así, que uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía guatemalteca es la inseguridad que se vive. Las tasas delictivas siguen siendo muy altas y existe un elevado nivel de violencia que invade cada uno de los rincones del país. Guatemala se encuentra dentro de los cuatro países latinoamericanos con mayor número de homicidios en relación al número de habitantes, por detrás de Honduras, Colombia y El Salvador. (Apéndice 21).

A este respecto, el colectivo femenino es el más afectado y el que más sufre las consecuencias de la violencia y de la impunidad. Según la Relatora Especial de los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre 2001 y 2004, se registraron 1.188 asesinatos de mujeres. La Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala estima, al respecto, que sólo hay arrestos en el 3% de los casos sobre asesinatos de mujeres y niñas (Human Rights Watch 2006).

Este problema se incrementa con una legislación anacrónica y discriminatoria. Ante dicho marco jurídico, se presentó el borrador de una enmienda en la que se proponía la reforma del Código Penal guatemalteco en relación con la violencia contra las mujeres. En éste se incluía la propuesta de penalizar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar (violencia intrafamiliar), eliminar la disposición legal según la cual mantener relaciones sexuales con una menor sólo es delito si la víctima es considerada una 'mujer honesta', abolir el artículo 200 –que suspende la responsabilidad penal por actos de violación y otros delitos de violencia sexual en el caso de que el autor se case con la víctima si ésta es mayor de 12 años– y ampliar la definición de violación, incluyendo como delito la violación conyugal. Sin embargo en 2006 la aprobación de estas reformas seguía estancada en el Congreso (Amnistía Internacional 2006).

Cuadro 1. Obstáculos que imposibilitan el acceso a la justicia.

	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Elevado coste de los procesos	31,3	4,8	37,0	21,8	18,8	15,4
Elevados honorarios abogados	72,5	40,0	8,11	70,5	61,9	43,6
MAR es igual de costoso que los tribunales	39,1	10,2	30,7	32,0	85,2	39,5
Falta de defensores públicos	78,4	81,7	100,0	25,7	84,1	89,7
Elevados costes de desplazamiento	76,4	68,3	92,6	35,9	80,9	56,4
Discriminación de la mujer	21,5	25,0	28,3	17,9	38,1	15,4
Discriminación de indígenas	25,3	1,7	38,9	37,2	65,0	30,7
Falta de juzgados en ciertos territorios	94,1	61,7	90,7	56,4	84,1	89,7
Desconocimiento de derechos	94,1	90,0	79,6	37,7	96,8	82,0
Miedo a las represalias	72,5	73,3	35,2	20,5	73	43,6
Falta de interpretes	76,5	3,4	68,5	47,5	87,3	69,2
Falta de respeto del derecho consuetudinario	78,4	3,4	48,1	62,8	50,8	53,8

Fuente: Ramos Rollón (2005).

En cuanto a las dificultades que encuentran los ciudadanos para acceder a la justicia, Guatemala destaca por el gran desconocimiento que existe por parte de la ciudadanía sobre sus derechos (Cuadro 1). El segundo obstáculo más señalado es la falta de intérpretes en el ámbito judicial, hecho que dificulta el acceso en igualdad de condiciones de los indígenas a los procesos judiciales. Asimismo, la inexistencia de juzgados en numerosas zonas del territorio y el elevado coste que supone el desplazamiento hasta los centros judiciales más cercanos son otros de los grandes impedimentos que se encuentran los guatemaltecos a la hora de buscar justicia (Ramos Rollón 2005).

2.4. Derechos humanos y libertades políticas.

Más de veinte años después de la vuelta a un gobierno civil, Guatemala ha avanzado poco en garantizar la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, aspectos fundamentales de una democracia funcional. La impunidad sigue siendo la norma cuando se trata de abusos contra los derechos humanos y los continuos actos de violencia política e intimidación amenazan con revertir los pocos avances que se han logrado con respecto a la atribución de responsabilidades en años recientes (Human Rights Watch 2006). Hechos como la autorización de la candidatura del ex dictador Efraín Ríos Montt, en las elecciones de 2003 reflejan el alto grado de impunidad del que disfrutaban los agresores.

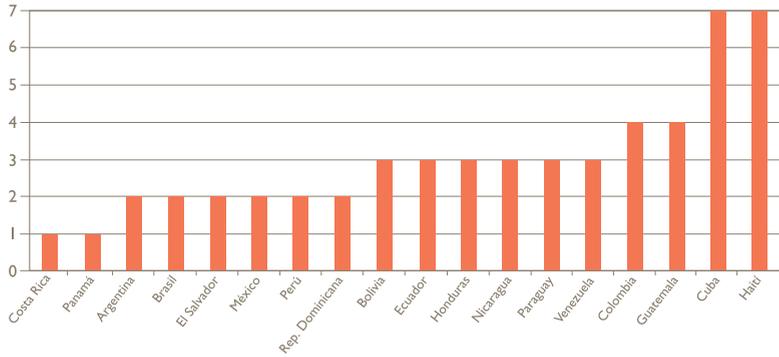
En torno a un 80% de los jueces afirman que tanto los miembros del Ejército como los cargos del poder ejecutivo y legislativo cuentan con un grado de impunidad alto o muy alto (Apéndice 22).

En lo que respecta a los derechos civiles y políticos, Guatemala se sitúa como el tercer país con peores índices en derechos políticos, al mismo nivel que Colombia (Gráficos 2 y 3).

Sin embargo, ya no existe como antes una política sistemática del Estado para eliminar a quienes realizaban funciones de oposición, demanda social o participación ciudadana en diferentes ámbitos. El Estado ya no usa la violencia como práctica sistemática contra la población, pero tampoco la protege, ni sanciona los delitos que otros cometen contra ella. Tampoco actúa de manera firme contra los agentes del Estado que, en el desempeño de su función estatal, optan por atentar contra la población en lugar de protegerla (Fundación Myrna Mack 2007).

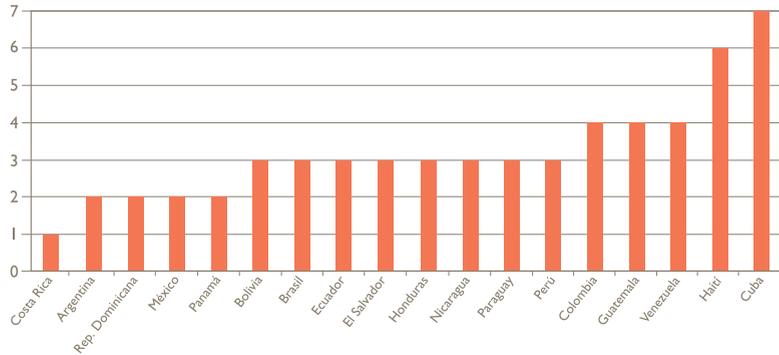
‘Las víctimas suelen ser personas, organizaciones y hasta instituciones que en determinado momento se convierten en una ‘amenaza’ para los grupos de poder. Entre los sujetos pasivos de esta violencia se cuentan opositores políticos, dirigentes de organizaciones sociales, gente del sector académico, operadores de justicia independientes, incluso funcionarios comprometidos con las formas correctas de proceder, entre otros.’ (Fundación Myrna Mack 2007).

Gráfico 2. Derechos políticos, 2005.



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005).

Gráfico 3. Libertades civiles, 2005.



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005).

Como ya se ha señalado, la gobernabilidad para el desarrollo no se refiere exclusivamente a resultados eficaces y equitativos, sino también a procesos justos (PNUD 2002). Si no se garantiza una protección de los derechos humanos y las libertades políticas para todos, muchos otros ámbitos del desarrollo humano se verían afectados y quedarían restringidos.

En ocasiones, esta visión no es comprendida ya que se considera el desarrollo humano en su concepción más reducida, limitándose a resultados económicos y sociales, como reducción de la pobreza y mejora de la salud y la educación. No obstante, el desarrollo humano persigue fines más amplios y ambiciosos, busca ampliar las capacidades y oportunidades de las personas, fomentar la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas. Su objetivo es alcanzar una 'ciudadanía integral'.

En este sentido, si no se cuenta con la participación de los partidos de la oposición, la libertad de expresión y la crítica abierta por parte de los electores y la posibilidad de destituir a los dirigentes, éstos podrían actuar con total impunidad.

2.5. Partidos políticos.

Otro de los puntos débiles de la actual democracia guatemalteca se encuentra en la profunda crisis que atraviesan los partidos políticos, plasmada en el divisionismo y la des-

composición que sufren todos ellos. Esta atomización de las agrupaciones políticas deja al Estado sin unos interlocutores constantes con la sociedad, lo que ocasiona unos espacios de presión y roce entre el Estado y los poderes fácticos (principalmente, oligarquía, ejército y medios de comunicación).

En la actualidad, hay más de 19 partidos políticos reconocidos. Este número está sujeto a variaciones significativas dependiendo de diferentes factores, principalmente, de los escenarios preelectorales.

‘Pese a que un multipartidismo exagerado puede aparecer como reflejo del pluralismo y de la multiplicidad de opciones políticas en una sociedad, al final conduce a un caótico debate público guiado por intereses personalistas. Incluso donde existe un multipartidismo fragmentado, comúnmente los partidos no tienen la capacidad ni los incentivos institucionales ni de poder para articular propuestas y alternativas de carácter nacional’ (Ramírez Ocampo, 2005).

La mayoría de los partidos guatemaltecos han sido constituidos recientemente, con excepción de Democracia Cristiana Guatemalteca, nacida hace 49 años; y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y el Partido de Avanzada Nacional (PAN), creados hace menos de 20 años.

Esta constante desaparición y creación de nuevas agrupaciones da lugar a un sistema de partidos muy inestable. Durante el período de 1990 y 2002, Guatemala fue el segundo país con mayor volatilidad electoral de América Latina, después de Perú (PNUD 2004) (Apéndice 23).

Además, el sistema electoral del país se sitúa entre los que menos legitimidad tienen en la región. Esto es debido, en parte, a que no goza de una buena estructura organizativa y padece una débil institucionalización. Estos organismos no ejercen una política basada en programas y sufren las consecuencias de un alto grado de clientelismo.

Otra de las fallas del sistema de partidos en Guatemala es la falta de tradición de la oposición democrática. Lo más habitual ha sido una visión militar o ‘complotista’ de la política, en la que los diferentes organismos eran enemigos que debían ser aniquilados. De este modo, han sido bastante habituales las campañas de desestabilización que se han llevado a cabo en el país, hecho que ha impedido la existencia de un clima de diálogo y negociación.

Sin embargo, una oposición bien encauzada juega un papel crucial. Por ejemplo, muchos de los programas sociales que se han implementado en diversos países han tenido como fin último restarle atractivo a los grupos de oposición, lo que otorga eficacia a estas agrupaciones políticas incluso antes de llegar al poder (Sen 2000).

En Guatemala, por el contrario, la ineficacia de los partidos de la oposición impide que el malestar de la población se materialice de forma institucionalizada, por lo que los grupos de presión utilizan a los medios de comunicación para manifestar su descontento. Este contexto desplaza la posibilidad de eventuales negociaciones, ya que el diálogo no se produce con instituciones políticas representativas.

Por otro lado, las diferencias étnicas que existen en la sociedad no son representadas en partidos políticos diferenciados. Este hecho podría ser considerado una ventaja para reducir la confrontación entre ladinos e indígenas, pero se convierte en un problema al observar que la población indígena no se encuentra incluida en los partidos políticos tradicionales. Se presenta, por tanto, un sistema electoral excluyente, en el que las minorías no tienen una vía institucional a través de la cual poder reclamar sus intereses.

Es decir, 'un sistema electoral y de partidos no polarizado ideológica ni étnicamente se asienta sobre una sociedad ideológica y étnicamente polarizada' (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

2.6. Escasa participación electoral.

Esta situación, unida a otros factores, desalienta a los guatemaltecos y se plasma de manera clara en el escaso número de personas que acude a las urnas. A pesar de que en este país es obligatorio votar, no se hace cumplir esta ley y los niveles de participación de los ciudadanos en las elecciones son muy bajos. Como se puede observar en el Cuadro 2, en el período comprendido entre 1990 y 2002 Guatemala registró una tasa de votantes, en relación al número de personas en edad de votar del 36,2 %, el más bajo de toda Centroamérica (PNUD 2004).

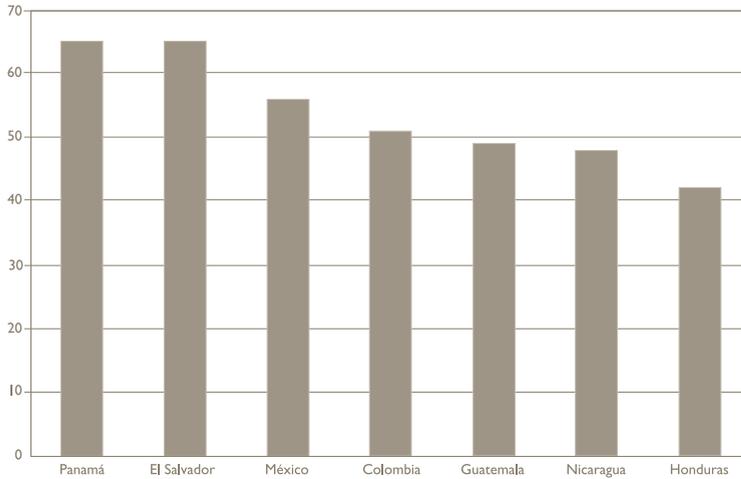
Cuadro 2. Participación Electoral en Centroamérica Panamá y Rep. Dominicana, 1990-2002.

	Electores registrados relativo a la población con derecho al voto	Volantes relativos a población con derecho al voto	Votos válidos relativo a población con derecho al voto
Costa Rica	90,9	68,8	66,5
El Salvador	88,3	38,7	36,6
Guatemala	78,0	36,2	31,5
Honduras	101,2	68,3	63,7
Nicaragua	95,8	77,9	73,7
Panamá	98,0	72,3	68,2
Rep. Dominicana	85,1	53,6	55,2

Fuente: PNUD (2004) y elaboración propia.

La desconfianza hacia los partidos políticos y el sistema electoral se erige como causa principal del enorme absentismo. El Gráfico 4 muestra a Guatemala como uno de los países de América Latina con menor nivel de confianza en las elecciones. En 2004, solo un 49% de los guatemaltecos afirmaba confiar en los procesos electorales (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

Gráfico 4. Nivel de confianza ciudadana en las elecciones, 2004.



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005).

Sin embargo, resulta cuanto menos llamativo que, a pesar de la baja participación y la escasa confianza en las elecciones, Guatemala se ubica entre los países latinoamericanos con mayor creencia (un 60% de la población) en que el voto puede ayudar a mejorar las condiciones del país (ASIES 2004).

Otro de los motivos de la baja participación se encuentra en la dificultad que tienen muchos ciudadanos para votar. Por un lado, existe un alto número de personas no censadas y, por otro, el registro de votantes no se hace de manera automática, lo que contribuye a que el número de inscritos sea muy inferior al número de habitantes con derecho a voto, tan sólo un 78%, el porcentaje más bajo de Centroamérica. (PNUD 2004).

Existe, además, la dificultad para llegar a los centros electorales debido a la lejanía de su ubicación y el alto coste que, para muchos ciudadanos, supone el desplazamiento. Asimismo, la baja formación es otro de los obstáculos que encuentran los guatemaltecos a la hora de votar. Por un lado, la particularidad indígena de su población presenta unos niveles de monolingüismo muy elevados, a lo que hay que sumar los altos índices de analfabetismo del país. Guatemala contaba en 2001 con la segunda mayor tasa de analfabetismo en adultos de América Latina, un 30,7% (Cuadro 3).

Cuadro 3. Analfabetismo Adulto en América Latina 1990, 2000, 2001.

	1990	2000	2001
Argentina	4,3	3,2	3,1
Bolivia	21,8	14,5	13,9
Brasil	19,1	14,8	14,4
Chile	5,9	4,2	4,1
Colombia	11,5	8,3	8,0
Costa Rica	6,1	4,4	4,3
Ecuador	12,3	8,4	8,1
El Salvador	27,5	21,3	20,8
Guatemala	38,9	31,4	30,7
Honduras	31,5	25,4	24,9
México	12,1	8,6	8,3
Nicaragua	37,2	35,5	33,1
Panamá	11,0	8,1	7,9
Paraguay	9,7	6,7	6,5
Perú	14,5	10,1	9,8
Rep. Dominicana	20,6	16,4	16,0
Uruguay	3,4	2,3	2,2
Venezuela	11,0	7,4	7,1
América Latina	16,6	12,7	12,4

Fuente: PNUD (2004) y elaboración propia.

La participación de los ciudadanos no sólo es un derecho humano básico, sino que, además, una mayor participación puede tener resultados económicos y sociales más eficaces y equitativos. La participación fomenta la acción colectiva que, a través de movimientos sociales y políticos, puede funcionar como motor de progreso para los temas esenciales del desarrollo.

No obstante, esta relación entre participación ciudadana y desarrollo es un camino de ida y vuelta, donde ambos conceptos se influyen: unos mejores niveles de salud, educación e ingresos hacen a las personas más libres e informadas, dotándolas de mayores capacidades de participación y de poder para exigir políticas que se ajusten a las necesidades y prioridades de su desarrollo humano.

2.7. Fuerzas de seguridad: papel del ejército.

Por otro lado, las fuerzas de seguridad nacionales también desempeñan un rol fundamental en el desarrollo de una democracia. En Guatemala el Ejército ha tenido un papel hegemónico a lo largo del siglo XX, aplicando técnicas de represión militar sobre la población y consumando masacres civiles. En este sentido, los Acuerdos de 1996 pretendían limitar sus funciones y aplicar una amplia reforma del Ejército como institución. Estos acuerdos establecieron la reducción de efectivos de las Fuerzas Armadas y diferenciaron las funciones del Ejército -enfocadas a hacer frente a un posible enemigo exterior-, de las de seguridad interna, que ahora serían asumidas por la Policía Nacional Civil.

Sin embargo, el cumplimiento de ese acuerdo ha sido un proceso lento, en el que no ha existido una voluntad política suficiente ni una sociedad civil fuerte. No obstante, se han llevado a cabo importantes avances, como la notable reducción presupuestaria militar en 2004, mayor incluso que la estipulada en los Acuerdos de Paz, el cierre de la mitad de las bases militares y la reducción de efectivos del Ejército.

Aún así, se vive una situación difícil en la cual la presión de EEUU y su política antiterrorista se suman a la creciente ola de inseguridad y violencia experimentada en Guatemala

debido al crimen organizado, principalmente, del narcotráfico y de las maras (pandillas juveniles). Estos factores contribuyen a que se valore más la eficacia a corto plazo que la construcción de capacidades dentro de una seguridad democrática, sin violación de los derechos humanos.

2.8. Capital social.

Finalmente, la democracia requiere también una sociedad civil activa que ejerza un control sobre el poder del gobierno y desarrolle formas alternativas de participación política. Sin embargo, el tejido social en Guatemala es escaso, pues la sociedad se caracteriza por una gran fragmentación, donde las únicas unidades de pertenencia son la familia y la Iglesia, aunque en las zonas rurales también podría incluirse la aldea. Pero si la desconfianza a la hora de establecer relaciones interpersonales es una característica de la sociedad guatemalteca en estos núcleos sociales más reducidos, ésta se incrementa en el ámbito público.

En 2004, el promedio de confianza interpersonal de los guatemaltecos fue de 57 puntos en una escala de 0 a 100. En este sentido, un 57% de los encuestados afirmó que la gente se preocupa sólo de sí misma, y un 65% declaró que la gente se aprovecharía de ellos si se les presentara la oportunidad (ASIES 2004).

‘Una de las herencias más dramáticas del conflicto interno armado es la interrupción del tejido social y la dicotomía dinámica contenciosa dentro de la sociedad, así como en relaciones de sociedad estatal. Además, el asesinato sistemático y la represión de los líderes que hubo en el pasado, acoplado con un marco frágil institucional del Estado, han dejado profundas heridas que todavía son evidentes en el alto grado de impunidad y el bajo nivel de participación ciudadana en la vida social y política del país’ (Diálogo Democrático 2006).

Sin embargo, la sociedad civil organizada ha ido ganando peso y se ha ido extendiendo desde la década de los noventa. Durante las negociaciones de los Acuerdos de Paz, se creó la Asamblea de la Sociedad Civil que tuvo la oportunidad de participar en el proceso, realizando propuestas durante las negociaciones. Pero es tras la firma de los Acuerdos en 1996 cuando comienza una etapa de resurgimiento de la sociedad civil, que se desarrolla en forma de múltiples organizaciones sociales que vienen a llenar el vacío dejado por los partidos políticos.

Es cierto, no obstante, que posteriormente tuvo lugar una época de desencanto y desmovilización, marcada por tres factores: cierre de los espacios de redacción de los Acuerdos, ritmo lento de su implantación y escasez de resultados obtenidos (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005).

Actualmente, el capital social de Guatemala parece concentrarse en los grupos privilegiados, con una participación muy limitada de otros colectivos (mujeres, pobres o analfabetos) (Banco Mundial 2003).

2.8.1. La Cuestión Indígena.

Otro tema capital de la sociedad civil es la cuestión indígena. Actualmente, Guatemala vive un despertar de organizaciones y movilizaciones indígenas que tienen su punto de partida en varios acontecimientos sucedidos en la década de los noventa. En primer lugar, el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú (1992); asimismo, la declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas (1992) y la creación del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1993). Pero, sobre todo, el debate y la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), incluido en los Acuerdos de Paz de 1996, supuso el impulso definitivo a dicho despertar indígena.

El AIDPI desarrolló un texto muy valioso al proponer, por primera vez y de modo oficial, el reconocimiento del carácter pluriétnico de la nación guatemalteca. Este acuerdo abarcaba una serie de medidas que buscaban paliar la situación de este sector de la población, que significa un 41% del total. Entre ellas, destacan la creación de espacios que propicien la participación y representación étnica, la lucha contra la discriminación y el establecimiento de un Estado multilingüe y multicultural. Sin embargo, los logros de este acuerdo todavía no alcanzan los resultados esperados y la situación de la población indígena es aún muy precaria.

El AIDPI fue el más controvertido de todos los compromisos abordados en los Acuerdos de Paz, y obtuvo un gran rechazo por parte del sector conservador de la población, que no quería renunciar a ningún tipo de privilegio. Además, las divisiones dentro del liderazgo indígena dificultaron una posición fuerte y unificada de este colectivo.

Aún así, hay que reconocer que el AIDPI sirvió para movilizar la conciencia nacional y crear un debate sobre el racismo y la discriminación en la sociedad. En este sentido, se ha aprobado una Ley contra la Discriminación, aplicada por primera vez en el juicio efectuado contra aquellos que insultaron y discriminaron a Rigoberta Menchú. Asimismo, se ha aprobado una ley que establece el uso de idiomas mayas en los servicios públicos y la aplicación de programas bilingües en los centros educativos.

Otros de los logros alcanzados en esta materia han sido la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo. Ante estos avances, la población indígena comienza a ser consciente de la importancia que tiene, la formación de agrupaciones y asociaciones para la defensa de sus derechos y libertades.

2.9. Eficacia y legitimidad.

Ante este contexto en el que se desenvuelve la democracia guatemalteca, el Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala, Edgar Gutiérrez, afirmó en 2002:

'La gobernabilidad es condición necesaria para cualquier régimen político. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero una democracia sin gobernabilidad termina negándose a sí misma' (Gutiérrez 2002).

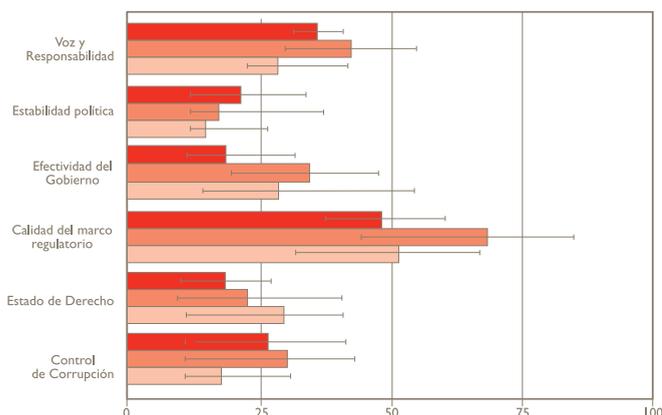
Efectivamente, la gobernabilidad no hace alusión a un sistema político concreto, más bien describe un estado de equilibrio que nos indica cómo se establecen las relaciones de poder en una sociedad. Es un proceso que se encuentra en constante construcción y reforma. Se refiere, por tanto, al correcto funcionamiento de las relaciones establecidas entre las instituciones de una sociedad. La gobernabilidad se basa en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la eficacia.

La gobernabilidad democrática, exclusiva de regímenes democráticos, sólo 'es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible, equilibrando los poderes políticos y dando respuestas eficaces en los diversos ámbitos de la acción estatal y en la cual se haya consolidado un nuevo concepto de cultura democrática, donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante' (Fernández Poyato 2006).

En este sentido, el Banco Mundial ha establecido una base de datos con 300 indicadores sobre gobernabilidad, con los que ha formado seis grupos clave de medidas compuestas: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción.

Estos indicadores reflejan las percepciones, respecto a la calidad gubernativa, de un gran número de encuestados -empresarios, ciudadanos y expertos en la materia-, de cada país; así como, las respuestas de las organizaciones no gubernamentales, agencias de evaluación de riesgo, comerciales y fundaciones investigadoras. Como se puede intuir tras el análisis de los apartados anteriores, Guatemala cuenta con unos índices muy bajos en la mayoría de las variables contempladas. (Gráfico 5).

Gráfico 5. Indicadores de Gobernabilidad, 1996, 2000, 2004.



Fuente: Banco Mundial (2005).

Gutiérrez (2002) identifica cinco problemas principales en materia de gobernabilidad en Guatemala. Estas cuestiones, que suponen un impacto negativo tanto por las consecuencias directas a las que dan lugar como por su incidencia negativa sobre el resto de problemáticas detectadas, son las siguientes:

- Falta de legitimidad y credibilidad tanto del Estado como de los partidos políticos.
- Escasa participación ciudadana.
- Alta centralización y concentración del Estado.
- Insuficiencias en la Administración Pública.
- Múltiples tensiones sociales y conflictos políticos, unidos a la baja capacidad del Estado y la sociedad de generar mecanismos de diálogo y consenso para la resolución de los mismos.

Como se ha señalado en apartados anteriores, las instituciones que conforman el sistema democrático en Guatemala presentan indicios de desgaste. Desde hace varios años, las encuestas muestran una sociedad que no confía en la capacidad de las instituciones para resolver adecuadamente sus problemas de empleo y salario, pobreza y desigualdad, e inseguridad ciudadana y jurídica.

Además, estos estudios reflejan que los actores principales del desarrollo democrático en el país obtienen una valoración muy baja por parte de la ciudadanía. El sistema democrático guatemalteco, por tanto, tiene debilitados los dos ejes básicos de la gobernabilidad: la eficacia y la legitimidad.

La corrupción es uno de los factores que más daño hace a la gobernabilidad del país. De hecho, Guatemala se encuentra dentro del 28% de países que peores niveles de corrupción presenta (Banco Mundial 2003). Según un informe de Transparencia Internacional (2001), el 24% del presupuesto nacional habría ‘desaparecido’ debido a la corrupción y la

mala gestión financiera. Este hecho supone un enorme problema, más aún dado el escaso porcentaje del PIB destinado al gasto público.

Como consecuencia, en comparación con otros Estados de la región, los guatemaltecos denotan una menor preferencia por la democracia que la que se da en otros países latinoamericanos⁴. No es extraño, por tanto, que sean los que obtienen el promedio más bajo cuando se les pregunta si creen que la democracia es la mejor forma de gobierno.

Asimismo, la cultura democrática constituye una de las mayores fallas de la democracia guatemalteca; lo que se refleja, por un lado, en la baja participación electoral y, por otro, en la escasa participación civil en otros ámbitos de la vida política y social.

No obstante, no sucede como en otros países latinoamericanos en los que una parte importante de la sociedad prefiere regímenes dictatoriales a los actuales sistemas democráticos. Además, se ubica entre los países con menor aceptación de un eventual golpe de Estado (ASIES 2004). Es más, durante 2004, aumentó significativamente la satisfacción de los guatemaltecos con la democracia y bajó el porcentaje de aquellos que afirmaban preferir un gobierno de mano dura en lugar de un gobierno que ampliase las posibilidades de participación ciudadana. (ASIES 2004).

Guatemala se encuentra aún en un período de consolidación de la democracia y le queda por dar el gran salto que le permita dejar de ser sólo una 'democracia electoral' y lograr una verdadera gobernabilidad democrática.

⁴ Estudio realizado en Costa Rica, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Colombia. (ASIES 2004).

III. DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN GUATEMALA

Durante mucho tiempo, democracia y desarrollo fueron dos conceptos completamente desligados. En la actualidad, cada vez son más los autores que inciden en la estrecha relación que existe entre ambos términos. El Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo de la UNESCO señala que la sostenibilidad de un desarrollo equitativo está íntimamente ligada a la democracia, del mismo modo que 'la auténtica democracia, que se caracteriza por el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la dignidad intrínseca de todo ser humano, no se puede mantener sin que las poblaciones gocen de un nivel de vida básico, lo cual exige a su vez un grado mínimo de desarrollo'.

En el mismo sentido, en la cuarta Cumbre de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada en Viena en 2006, se destacó la interdependencia que existe entre la democracia, el desarrollo, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, señalando que éstos se refuerzan mutuamente.

3.1. Vínculo entre democracia y desarrollo.

Sin embargo, ante la situación en la que se encuentran los países menos avanzados respecto al desarrollo humano, Guatemala entre ellos, existen autores y actores políticos que consideran que ocuparse de las libertades políticas y la instauración de la democracia es una preocupación secundaria a la que hay que hacer frente una vez se haya alcanzado el crecimiento económico necesario.

Aún hoy, en muchos países se entiende la relación entre democracia y desarrollo como un binomio incompatible, en el que elegir una opción supone desechar la otra. En el caso de Guatemala, se puede observar claramente esta disyuntiva. Los numerosos golpes militares vividos en el país han sido justificados en la idea de que los gobiernos democráticos no eran capaces ni competentes a la hora de gestionar la vida económica y social. Sin embargo, según el PNUD (2002):

'La democracia es el único régimen político compatible con el desarrollo humano en su sentido más profundo porque en una democracia el poder político se ejerce por autorización y bajo control del pueblo sobre el que se ejerce dicho poder. La dictadura más benigna que se pudiera imaginar no sería compatible con el desarrollo humano, porque el desarrollo humano ha de ser totalmente personal e intransferible. No puede otorgarse desde arriba.'

Por su parte, Amartya Sen (2000) afirma que se debe abordar este tema atendiendo a las múltiples conexiones que existen entre las libertades políticas y la satisfacción de las necesidades económicas. Según este autor, existen tres factores primordiales que señalan la primacía de los derechos políticos.

Por un lado, su importancia capital en cuanto a la relación directa que tiene con las capacidades básicas, entre las que se incluye la participación política y social. El hecho de poder incidir en las decisiones que afectan a los individuos supone un derecho fundamental por sí mismo y forma parte del desarrollo humano.

En segundo lugar, la democracia y las libertades políticas tienen un papel instrumental fundamental, ya que otorgan a los individuos la oportunidad de reclamar la aplicación de las medidas necesarias para solventar sus necesidades básicas y posibilitan que los ciudadanos exijan mayores oportunidades sociales y económicas.

Y, finalmente, ejercen un papel constructivo a la hora de conceptualizar las necesidades, entre las que se incluyen, por supuesto, las económicas. En este sentido, el debate público

sobre determinadas cuestiones puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y afianzar una serie de valores. Este mismo autor añade que la celebración de elecciones y la presencia de medios de comunicación libres e independientes favorece que los cargos políticos se preocupen de prevenir ciertas catástrofes, como pueden ser las hambrunas.

En definitiva, el desarrollo humano no se reduce a un problema social, económico y tecnológico, sino que es también un problema institucional y político (PNUD 2002).

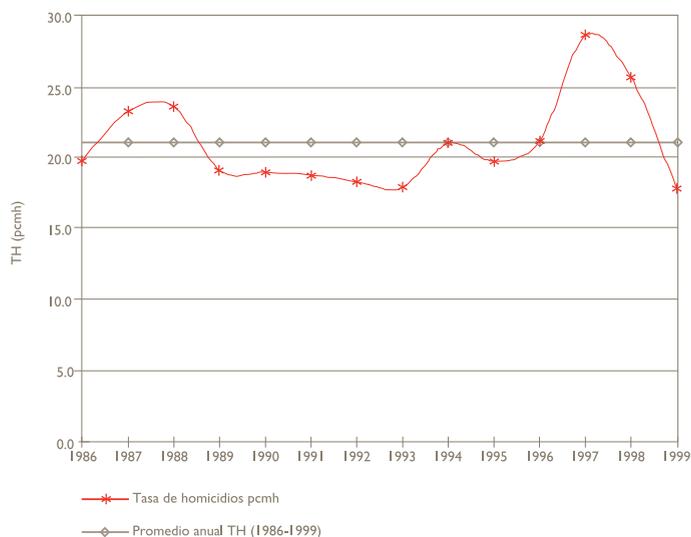
3.2 Situación de desarrollo en Guatemala.

A lo largo del siglo XX, la política guatemalteca se ha caracterizado por dos cuestiones: autoritarismo e inestabilidad. En menos de cien años, además de un conflicto interno de más de tres décadas, este país ha sufrido seis golpes de Estado, ha tenido cinco constituciones y treinta y cinco gobiernos diferentes, de los cuales quince han sido juntas militares. Ante este panorama, no es posible negar el fuerte vínculo que existe entre la inestabilidad política de Guatemala y su escaso desarrollo económico y social durante el pasado siglo.

La mala gestión y el pobre entramado institucional y social que padece el país y que hemos analizado anteriormente, influyen de manera inequívoca en la persistencia de la pobreza, la desigualdad y el atraso en su desarrollo.

En 2001, Guatemala presentaba un Índice de Desarrollo Humano de nivel medio, 0'652. A pesar del leve incremento que ha ido experimentado a este respecto a lo largo de las últimas décadas, aún no alcanza la media latinoamericana y se sitúa con el segundo peor IDH de la región, superando sólo el de Nicaragua (Gráfico 6).

Gráfico 6. Índice de Desarrollo Humano en Centroamérica, 1975-2001.



Fuente: PNUD (2004) y elaboración propia.

Además de contar con un IDH de los más bajos de América Latina, en Guatemala existe otro problema relativo al desarrollo del país y que es característico de su sociedad: la desigualdad. Las diferencias de riqueza en el interior del país no son un problema sólo por su magnitud, sino porque a lo largo de diez años no han disminuido. En 1989, este te-

ritorio presentaba un Coeficiente Gini total de 0,582. Diez años más tarde, en 1998, la cifra se mantenía constante; aunque a nivel desagregado, la desigualdad disminuía en las zonas urbanas y crecía en las rurales.

En la última década, se puede observar este mismo fenómeno en lo relativo a la pobreza. Desde finales de 1990 hasta el año 2001, el porcentaje de población ubicada por debajo del umbral de la pobreza⁵ se mantiene prácticamente constante, en torno al 60%. Del mismo modo, el porcentaje de población en situación de indigencia⁶ tampoco varía y se establece en un 30%. Lo que indica que tan sólo un 10% de la población guatemalteca es dueña de las riquezas del país. (PNUD 2004).

Aunque durante los años noventa, la pobreza relativa a los ingresos disminuyó de 62% a 56%, la disminución fue muy inferior a lo proyectado según los niveles de crecimiento. Además, los niveles de pobreza extrema han aumentado desde 2000 y las disparidades en materia de ingresos, que ya eran extremas, también aumentaron. Entre 1989 y 2002, la proporción del ingreso que quedaba en manos del 20% más pobre de la población cayó de 2,7% a 1,7% (PNUD, 2005a).

En este sentido, cuando las instituciones de un país no funcionan correctamente, el segmento de la población que más acusa la mala gestión es la población pobre:

‘Los países pueden promover el desarrollo humano para todos solamente si cuentan con sistemas de gestión pública que respondan completamente ante toda la gente y si todas las personas pueden participar en los debates y las decisiones que afectan a sus vidas.’ (PNUD 2002).

Cuando no sucede así, las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas empeoran, lo que lleva a un descenso del nivel de desarrollo humano del país. En el caso de Guatemala, la población indígena es la que, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD 2005b), presenta peores índices de desarrollo humano y pobreza (Cuadro 4).

Cuadro 4. La estratificación étnica (porcentaje y números absolutos).

Estratos	% Indígenas	N.Absoluto	% no Indígenas	N.Absoluto
Bajo extremo	70,9	1.527.091	29,1	626.765
Bajo	45,8	2.744.213	51,5	2.915.096
Medio bajo	20,5	528.329	79,5	2.051.116
Medio	6,8	61.144	93,2	833.469
Alto	2,7	4.459	97,3	162.258

Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005).

En estas condiciones, ‘los pobres son ciudadanos para quienes el interés por lo público casi no aparece, tal vez como una referencia para defender su mundo privado (...). La democracia, que es vida participativa, no puede apoyarse en una ciudadanía así debilitada’ (Barahona, Sauma y Torres-Rivas 2004).

⁵ Se entiende por pobreza el ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas de un individuo u hogar.

⁶ Se entiende por indigencia el ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

Esta persistencia de la pobreza y la desigualdad en la sociedad guatemalteca vuelve frágil el desarrollo democrático y, con él, la importancia que adquiere la política, la participación ciudadana y las instituciones estatales. Atendiendo a los resultados, se concluye que en Guatemala la democracia, al menos la democracia electoral, no ha mejorado significativamente el nivel de desarrollo. Por ello, sería necesario replantearse el vínculo entre ambos términos.

Quizá, lo más correcto fuese establecer una correlación positiva entre la democracia y la gobernabilidad. Y, de este modo, estudiar la relación entre gobernabilidad democrática y desarrollo. Al respecto, Ramírez Ocampo (2005) destaca: *'es vital superar los déficit de la democracia electoral como mecanismo para una mayor gobernabilidad y, en consecuencia, para propiciar mejores resultados económicos'*.

Es probable que cuando Guatemala logre una verdadera gobernabilidad democrática, los indicadores de desarrollo del país presenten resultados mucho más satisfactorios que los que en la actualidad registra.

3.3. Gobernabilidad democrática y desarrollo.

De este modo, al hablar de desarrollo es preferible sustituir el término 'democracia' por el de 'gobernabilidad democrática', considerando que es más preciso hablar de ésta que de democracia en su acepción más reducida.

Al respecto, la ausencia de gobernabilidad democrática y la inestabilidad política de un país afectan de manera negativa al crecimiento del mismo en tres aspectos fundamentales (Iglesias 2004).

En primer lugar, la gobernabilidad democrática es una condición ineludible para la eficiencia de la relación entre Estado y mercado. Una mayor gobernabilidad democrática supondría una menor 'captura' de las políticas públicas por intereses particulares y, por tanto, unas intervenciones del Estado más neutrales.

Sin embargo, Guatemala, como se ha señalado anteriormente, presenta una democracia débil, plagada de casos de corrupción y carente de gobernabilidad. En este contexto, no existen suficientes incentivos que alienten la competencia, la productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados. Esta situación influye significativamente en el bajo crecimiento del país.

Según Torres-Rivas (2007), *'la experiencia prueba que la democracia y el desarrollo los impulsa un Estado, que a su vez es garantía de un mercado pujante. En Guatemala no hay ni el mercado que quiere la derecha ni el Estado que busca la izquierda'*.

En segundo lugar, la gobernabilidad democrática es una condición imprescindible para lograr altas tasas de ahorro e inversión productiva a largo plazo, ya que favorece la estabilidad y crea un ambiente de mayor confianza. A su vez, la estabilidad y unos mayores ingresos contribuyen a la democracia; ya que, una vez asentada ésta, el riesgo de volver a regímenes autoritarios disminuye a medida que aumentan los ingresos. En Guatemala, la inestabilidad política, ha impedido la acumulación e inversión de capital en la región.

Finalmente, la gobernabilidad democrática es un factor indispensable para la eficacia de la relación entre el Estado y los ciudadanos. Como consecuencia de la escasa fuerza democrática del país, las políticas públicas existentes no responden a los intereses sociales más amplios, lo que explica la exclusión de sectores mayoritarios de la población, principalmente la comunidad indígena, de los beneficios del crecimiento.

IV. CONCLUSIONES

Guatemala es un país que se encuentra en una etapa de postconflicto, donde aún son evidentes grandes carencias relacionadas con el desarrollo y la reducción de la pobreza.

En un sentido estricto y general, el país cuenta con una democracia. Según diversas teorías, este hecho debería llevar parejo un desarrollo y un crecimiento del país. No obstante, como se ha comprobado a lo largo del ensayo, la situación actual no es demasiado alentadora: Guatemala registra altos porcentajes de población en situación de pobreza y de indigencia, así como uno de los mayores índices de desigualdad de América Latina y el Caribe. Es decir, en Guatemala el binomio democracia y desarrollo no ha funcionado del modo esperado: la democracia no ha traído de la mano al desarrollo.

Llegados a este punto, deberíamos preguntarnos qué ha fallado. La clave está en el concepto de democracia. Un país necesita mucho más que una democracia para activar su desarrollo, necesita contar con una verdadera gobernabilidad democrática.

La correcta gestión del desarrollo humano consiste, en parte, en contar con unas instituciones eficaces que fomenten el desarrollo, haciendo que los mercados funcionen y asegurando unos servicios públicos reales, no sólo nominativos. Pero, además, es necesario cerciorarse de que las instituciones y las normas son justas y de que todos tienen la posibilidad de decidir en lo que atañe a su funcionamiento (PNUD 2002). En este sentido, una correcta gestión del desarrollo no debe olvidarse de promocionar una participación más amplia de la ciudadanía en las instituciones y en la elaboración de las normas, ni de proteger los derechos humanos y las libertades políticas.

Como señala el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (2002), 'la gobernabilidad es, tal vez, el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.' (Kofi Annan 1998).

Sin embargo, como se ha comprobado a lo largo del presente trabajo, Guatemala cuenta con una democracia frágil, con numerosas debilidades. Su sistema político se reduce a lo que se conoce como democracia electoral, un sistema que no va más allá de la celebración de unas elecciones regulares, transparentes y libres. Una democracia que no consigue enraizar en la gente y desarrollar unas instituciones estatales fuertes y respetables.

En este sentido, a pesar de contar con una democracia, Guatemala registra graves deficiencias en cuanto a gobernabilidad. Este país sufre una 'ausencia del Estado de Derecho', con un sistema judicial precario que no es capaz de hacer valer el derecho de propiedad, condenar a los que infringen la ley, ni proteger los derechos de los ciudadanos. Estos factores son cruciales, sobre todo para la población pobre, ya que ésta carece de medios para protegerse por sí misma.

Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza no han funcionado, al no ser asumidas como políticas de Estado y, debido a la alta inestabilidad de los gobiernos, se han visto afectadas en cada cambio de formación gubernamental. Asimismo, cada gobierno ha puesto interés sólo en las medidas de mayor impacto y en aquellas que pudieran proporcionar resultados inmediatos, con una visión a corto plazo y con fines electorales, por lo que no se han ejecutado programas a largo plazo. Finalmente, no se han destinado los recursos suficientes para poder desarrollar los planes estratégicos de manera adecuada.

En definitiva, Guatemala ha experimentado un proceso de deslegitimación de la democracia que la ha debilitado, porque no alcanza los niveles de eficacia y transparencia que todo régimen democrático debería asegurar.

Aunque hay que reconocer que se han logrado ciertos avances, especialmente a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, existen diversas medidas que se podrían implementar para mejorar la gobernabilidad y, con ello, el desarrollo del país.

En primer lugar, es imprescindible fortalecer el sector público. Para ello, la profesionalización de la Administración Pública y la capacitación de sus integrantes son dos cuestiones clave. Por otro lado, es necesario reducir la inestabilidad y la volatilidad tanto de las políticas como de los presupuestos, estableciendo unos programas que aseguren su continuidad a lo largo del tiempo. Además, sería conveniente llevar a cabo un proceso de descentralización real, acompañado de una formación del personal de las municipalidades y las autoridades locales. Asegurando, a su vez, una mayor coordinación intragubernamental para armonizar las tareas de las diferentes administraciones.

En segundo lugar, se debería incidir en el fomento de la participación electoral y la involucración de la ciudadanía en la vida política. En este sentido, sería necesario crear nuevos centros electorales más cercanos a las comunidades rurales facilitar los trámites de inscripción para las elecciones o realizarla de manera automática eliminar las barreras lingüísticas y promocionar la cultura política a través de programas formativos.

Otro de los ámbitos sobre los que es necesario actuar en Guatemala es el sistema judicial. Fundamentalmente, hay que facilitar el acceso de toda la población a la justicia, simplificando los procesos judiciales y permitiendo la realización de los mismos de manera oral y con asistencia de intérpretes en el caso de la población indígena. Además, con el fin de garantizar el buen funcionamiento del sistema, es indispensable establecer un método de selección de jueces y magistrados meritocrático, que asegure la profesionalidad e independencia de los miembros del órgano judicial.

Estas medidas incidirían de manera positiva en la reducción de la impunidad y favorecerían una mayor seguridad ciudadana. En este sentido, también sería conveniente realizar una selección más exigente de las fuerzas de seguridad nacionales y ofrecer más capacitación a los miembros de la Policía Nacional Civil.

Por último, en un Estado multiétnico como Guatemala, es indispensable que exista una representación indígena en el ámbito político y social. En este sentido, sería conveniente apoyar a la sociedad civil organizada y fomentar las agrupaciones de este colectivo.

En definitiva, es necesario que Guatemala no se quede anclada en una 'democracia electoral', sino que se encamine hacia una verdadera gobernabilidad democrática, ya que una buena gestión pública, unas instituciones fuertes, unos poderes independientes y eficaces, así como un tejido social activo y comprometido son, entre otras, las claves para lograr mejores resultados de desarrollo. Es necesario que se produzca una transición del frágil régimen democrático a un sistema sólido de Estado de Derecho, lo que implica un desarrollo institucional y una participación más activa de la ciudadanía.

**OBJETIVOS DEL MILENIO. LUCES Y
SOMBRAS DE UN PACTO GLOBAL**

María Rodríguez García

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2000, representantes de 189 Estados reunidos en la Asamblea de Naciones Unidas en Nueva York adoptaban la Declaración del Milenio. En ella se establecían los principios y valores mundiales que debían regir las relaciones internacionales en el SXXI. En esta Cumbre del Milenio se asumieron compromisos en torno a siete esferas: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección del entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables; atención de las necesidades especiales de África; y fortalecimiento de las Naciones Unidas (Naciones Unidas 2000).

Poco después, en el año 2001, este compromiso se concretaba en un nuevo documento, con algunas revisiones y transformaciones: una guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio en la que se especificaban los 8 grandes objetivos que deberían cumplirse en el año 2015, con 18 metas y 48 indicadores. Culminaba así el ciclo de cumbres temáticas mundiales en materia de desarrollo celebradas en el seno de Naciones Unidas durante la década de los noventa¹, y nacían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), paulatinamente incorporados por instituciones, organizaciones y agencias donantes, y referencia actual en la agenda internacional.

Desde entonces, y a pesar del consenso general que existe en torno a los ODM, existen múltiples versiones, y muy distintas, acerca de ellos: los ODM han sido calificados desde 'acontecimiento fundamental en la historia de Naciones Unidas' u 'oportunidad sin precedentes para acabar con la pobreza' (Naciones Unidas 2005), hasta 'versión muy limitada del gran desafío de nuestra época' o 'agenda a la baja en materia de desarrollo' (Martínez Osés 2005), pasando por 'guía de mínimos para marcar tendencias políticas' (Echart 2005) u 'objetivos que esconden más de lo que revelan' (Saith 2006).

En este trabajo se presentarán las luces y las sombras existentes en torno a este nuevo fenómeno en materia de desarrollo que son los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para ello, el texto se estructura en tres partes. La primera parte se centra en las potencialidades y aspectos positivos que presentan los Objetivos del Milenio. En la segunda parte, la más extensa y núcleo central del trabajo, se aborda el fenómeno de los ODM desde una perspectiva crítica, presentando cuáles son sus principales limitaciones. En este punto se hará una mención expresa a la crítica formulada desde el sector feminista, por ser una de las críticas más estructuradas y ampliamente aceptadas en torno a los ODM. El tercer punto se refiere a la implicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la cooperación internacional al desarrollo. Finalmente, se hace una recapitulación de todo lo expuesto a modo de conclusión.

¹ Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 1990; Conferencia Mundial sobre Educación, Jomtien 1990; Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994; Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995.

I. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: SUS POTENCIALIDADES Y RAZONES PARA EL ÉXITO

Desde la formulación de los Objetivos del Milenio en el año 2001 puede decirse que su éxito ha sido rotundo. No sólo han sido aceptados e incorporados por las Naciones Unidas y todo su sistema, sino también por los principales organismos financieros internacionales, organismos de ayuda, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Han sido el tema central de artículos, publicaciones y seminarios. Han sido defendidos y publicitados por economistas, políticos, miembros de ONG y artistas. En definitiva, han colocado a la pobreza y al desarrollo en primera página. Si ha sido así, es porque los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una iniciativa positiva desde muchos puntos de vista, y porque presentan una serie de potencialidades innegables.

El primer punto fuerte de los ODM es el gran consenso que gira en torno a ellos. En la cumbre de Naciones Unidas, la Declaración del Milenio fue ratificada por 189 Estados, una de las ratificaciones más amplias en la historia de la organización, y desde entonces han conseguido un acuerdo sin precedentes en materia de desarrollo. Es la primera vez en la historia en la que prácticamente la totalidad de los Estados y agentes internacionales manifiestan su compromiso común de abordar el problema de la pobreza y del subdesarrollo de una manera decidida e inminente, con plazos y fechas concretas.

En la historia de Naciones Unidas ha habido numerosos ejemplos de adopción de acuerdos y metas internacionales en cuestiones variadas y concretas, unos cumplidos, y otros no. Una mirada histórica revela que justamente fueron conseguidos aquellos en los que existía un consenso más amplio entre los Estados². Por ello, y a pesar del lento ritmo que presentan hasta el momento los ODM en sus niveles de cumplimiento (Naciones Unidas 2005a), el consenso tan amplio que existe para con ellos en la comunidad internacional ha de ser considerado como un aspecto sumamente positivo y esperanzador.

Por otro lado, los ODM abordan el fenómeno del subdesarrollo de una manera global. A diferencia de los objetivos mundiales establecidos en el seno de las Naciones Unidas en las décadas de los 60, 70 y 80, centrados exclusivamente en cuestiones económicas, los ODM dan prioridad a la reducción de la pobreza y al bienestar humano, fusionando cuestiones tan variadas como la educación, la salud, la igualdad entre géneros, el medioambiente, el alivio de la deuda o la transferencia de tecnología. Los ODM reconocen, así, la interrelación existente entre todas estas esferas, de tal modo que avances en una de ellas propicien y refuerzan avances en las demás. Aportan una visión estructurada y multidisciplinar del desarrollo.

Los Objetivos del Milenio involucran y responsabilizan a países ricos y pobres. Los países en vías de desarrollo habrán de encargarse de cumplir siete de los ocho objetivos, serán los principales responsables del diseño y del seguimiento de sus estrategias de desarrollo, y decidirán sus áreas prioritarias. El objetivo octavo se refiere a los países desarrollados. Ellos habrán de apoyar los planes de desarrollo de los distintos países, y no sólo mediante un incremento de la ayuda, sino también mediante cuestiones relativas al comercio internacional, el alivio de la deuda o el acceso a los medicamentos.

² Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 1990; Conferencia Mundial sobre Educación, Jomtien 1990; Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994; Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995.

Por primera vez se sostiene que la pobreza es un problema del mundo, un problema global, una responsabilidad común. Se produce así un cambio notable en el modo de concebir la cooperación al desarrollo, inspirada, por primera vez, en el principio de partnership (Alonso 2005). Esto supone un importante avance con respecto a iniciativas previas, como los Objetivos Internacionales establecidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CAD 2000), donde toda la responsabilidad recaía en los países en desarrollo. De hecho, ese fue uno de los motivos fundamentales por los que esos objetivos no tuvieron aceptación y éxito entre los gobiernos del sur ni entre la sociedad civil.

En cambio, los Objetivos del Milenio han conseguido unos niveles muy altos de apoyo, participación y movilización social en todas las partes del mundo, nunca vistos con anterioridad en cuestiones de desarrollo. Los ODM reflejan las principales metas establecidas en distintas conferencias de las Naciones Unidas sobre desarrollo celebradas en los años 90. Son, por tanto, el resultado de muchas consultas nacionales, regionales e internacionales en las que participaron millones de personas en representación de una gran variedad de intereses, incluyendo los de los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado (PNUD 2003). Pero además de esta participación en la elaboración de los ODM, la participación social ha sido muy intensa desde entonces. En todo el mundo se han creado campañas nacionales de difusión, sensibilización y presión relativas a los objetivos. La campaña Pobreza Cero en España es un ejemplo de ello. Se han creado iniciativas a nivel internacional, uniendo a sociedades civiles del norte y del sur: la Llamada Mundial Contra la Pobreza (Global Call to action Against Poverty, GCAP) ha unido a ONG, grupos religiosos, sindicatos, grupos de prensa y comunicación y otros actores de la sociedad civil bajo el símbolo de una banda blanca con el objetivo común de movilizarse y presionar a los gobiernos para que se alcancen las Metas del Milenio (Martínez Osés 2005).

Por último los ODM no se limitan a ser una mera declaración de intenciones, sino que se acompañan de una serie de metas e indicadores que permitirán medir su evolución. Son por tanto, objetivos mensurables, con plazos concretos y mundialmente establecidos. Esto permite, no sólo comparar experiencias entre países teniendo en cuenta las iniciativas más exitosas para la erradicación de la pobreza, sino también valorar la actuación de los gobiernos en función de los resultados obtenidos. Los ODM se convierten así en una herramienta legítima para exigir responsabilidades a los gobiernos e instituciones.

El consenso que existe en la escena internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la amplia participación y apoyo social con los que cuentan en todo el mundo son sin duda los dos puntos fuertes de los ODM. Si a esto, le unimos el hecho de que reflejan una concepción amplia de la pobreza, involucran y responsabilizan a países ricos y pobres de la situación mundial, y establecen metas mensurables y temporales para su consecución, no es difícil entender el por qué de su éxito y aceptación. Se han convertido en la iniciativa más importante en materia de desarrollo del siglo XXI.

No obstante, los ODM han recibido abundantes y fundadas críticas, si bien es cierto, mucho menos difundidas y publicitadas. Sin rechazar todo lo expuesto hasta el momento en el siguiente punto se hará una aproximación crítica al fenómeno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

II. LA OTRA CARA DE LA MONEDA: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA EN TORNO A LOS ODM

Si los Objetivos de Desarrollo del Milenio se cumplen en el año 2015, algo que parece bastante complicado según los ritmos actuales, la humanidad puede estar contenta. Significaría que la vida de millones de personas habría mejorado considerablemente y que se habrían solucionado problemas que llevan décadas impidiendo el desarrollo de muchas sociedades. Pero aún así, y con todo lo expuesto hasta el momento, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son perfectos, ni mucho menos. Presentan problemas conceptuales, lagunas y sombras, y contra ellos podrían formularse innumerables críticas. A continuación se muestran las más relevantes.

2.1. Causas y consecuencias del subdesarrollo.

Los ODM se centran en la reducción a nivel global de la pobreza, entendiendo ésta como carencia de ingresos (personas que disponen de menos de un dólar diario) y carencia en la cobertura de necesidades básicas (necesidades relativas a la alimentación, las condiciones de habitabilidad, la salud o la educación).

Desde este enfoque, los ODM se centran en las consecuencias que tiene el subdesarrollo: hambre, pobreza, tugurios, mortalidad infantil, mortalidad materna, falta de sistemas de saneamiento básicos, enfermedades... pero no plantean cuáles son sus causas, ni se proponen, por tanto, atajarlas (Echart Muñoz y Puerto Sanz 2006).

Una verdadera agenda de desarrollo habría de cuestionarse el por qué de las cosas, las reglas de juego, el origen de aquello a lo que se intenta dar solución. De ahí que los ODM hayan sido calificados desde muchos ámbitos, no de agenda de desarrollo, sino, exclusivamente, de lucha contra la pobreza. Con los ODM el marco internacional se da por sentado, al igual que las relaciones de poder y el orden social existentes, y así, en definitiva, se contribuye a su mantenimiento (Sanahuja 2001). Tan sólo en el objetivo 8 se tratan cuestiones relativas al comercio internacional o a la deuda externa, pero como es sabido, los avances en estos aspectos son aún inexistentes, y no existen ni objetivos en los indicadores ni plazos al respecto.

Con los ODM parece que la pobreza existiera en el vacío, que no guardara ninguna relación con las estructuras sociales, políticas y económicas en las que se enmarca, así como con las tendencias internacionales hacia la polarización y la creciente desigualdad.

Los ODM denuncian los problemas pero no los explican, no hablan de su gestación histórica ni de sus raíces estructurales. En definitiva, abordan las consecuencias del subdesarrollo, pero dejan de lado el embarazoso tema de sus causas. No son preventivos, sino meramente paliativos. Parece un enfoque bastante simplista tras casi cinco décadas de estudios del desarrollo.

De ahí que ésta haya sido una de las críticas claves y más ampliamente aceptadas que se han formulado en torno a los ODM.

2.2. Los grandes temas ausentes.

Es cierto que los Objetivos de Desarrollo del Milenio abarcan un gran número de temas que se consideran interrelacionados: hablan de pobreza, de sida, de educación primaria universal, de acceso a los medicamentos por parte de los países en vías de desarrollo o de equidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, los ODM presentan ausencias muy importantes. De hecho, tan importantes y tan vitales cuando se habla de desarrollo, que su falta ha sido uno de los objetos que más críticas ha recibido.

En este punto se enumerará cuales son estos temas olvidados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y el por qué de su importancia para el desarrollo³ de las sociedades. Así, los grandes temas olvidados en los ODM y aquí considerados son: los Derechos Humanos, las consideraciones políticas (democracia, gobernabilidad y participación social), la libertad y diversidad cultural y la equidad y la justicia social.

2.2.1. Los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son la base del sistema de las Naciones Unidas desde que en 1948 se adoptara la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde entonces, han existido numerosas cumbres y compromisos en esta materia, como han sido la Convención de los Derechos del niño (1989) o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

Los derechos políticos y civiles, así como los derechos sociales, económicos y culturales son logros que la sociedad internacional ha conseguido tras muchos años de demandas y reivindicaciones. Sin embargo, eso no quiere decir que su cumplimiento esté asegurado en todo el mundo, ni mucho menos. Las violaciones de los Derechos Humanos se extienden por la mayoría, por no decir todos, los países en vías de desarrollo, y son ampliamente conocidas gracias al testimonio y a la denuncia de organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, Social Watch o Brigadas Internacionales de Paz, entre otras.

En la Declaración del Milenio, y como no podía ser de otra manera frente a las evidencias de violaciones constantes de la Declaración de Derechos Humanos en el mundo, una de las siete esferas en las que se comprometían a actuar todos los estados firmantes era el campo de los Derechos Humanos (Naciones Unidas 2000). Sin embargo, cuando un año más tarde se redactaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aquellos se quedaron totalmente fuera: los ODM no contienen un objetivo referido a Derechos Humanos, tampoco sirven como indicador para el monitoreo de ningún otro objetivo, y mucho menos aparecen como eje transversal de las actuaciones en materia de desarrollo.

Esta ausencia ha sido ampliamente denunciada desde muchos ámbitos, y es una de las causas de que el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), en su Informe de Desarrollo Humano 2003 hiciera hincapié en la relación existente entre Objetivos de Desarrollo del Milenio y Derechos Humanos. Así, el Informe afirma:

‘El logro de los Objetivos contribuirá al avance de los derechos humanos. Cada uno de estos Objetivos puede estar directamente relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22, 24, 25 y 26) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos [...]. El pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales implica muchas otras cosas que cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, alcanzarlos es un paso importante hacia ese cumplimiento.’ (PNUD 2003).

Aún así, la relación específica entre Derechos Humanos y ODM no pasa de ser más que una declaración de intenciones, sin establecerse en ningún momento metas vinculantes, plazos concretos e indicadores para el monitoreo. Se da por sentado que la consecución de los ODM conllevará la extensión y cumplimiento de los Derechos Humanos.

³ Aquí el desarrollo será entendido desde la perspectiva del ‘desarrollo humano sostenible’, es decir, como un proceso complejo y multidimensional, que en última instancia posibilita que cada persona pueda elegir, de manera efectiva, el modo de vida que más valora y que desea llevar a cabo (Sen 1999). En este sentido,

Esta ausencia ha llevado a algunos países a dudar de esa benévola y automática asociación. Es el caso de Brasil. En el mes de marzo de 2007, el Secretario de Derechos Humanos de la Presidencia de Brasil, Paulo Vannuchi, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU una iniciativa para la creación de un grupo de trabajo que prepare un plan con metas específicas en materia de Derechos Humanos, cuya consecución sería paralela a la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ante la imposibilidad de modificar los actuales e inamovibles ODM). La iniciativa brasileña pretende ser lanzada el año 2008, con la celebración del sexagésimo cumpleaños de la Declaración de Derechos Humanos, e incluiría el establecimiento de metas y plazos concretos en materias como la abolición de la pena de muerte, el racismo, la discriminación religiosa o la discriminación por orientación sexual, entre otras.

Aunque las resoluciones y acuerdos recientes adoptados en el seno de Naciones no anulan en ningún caso lo firmado con anterioridad, y por ello todos los acuerdos en materia de Derechos Humanos siguen vigentes, parece ser que se ha dejado pasar de largo una muy buena oportunidad para dar un nuevo paso en el respeto de los Derechos Humanos en el mundo. El haberlos incluido en los ODM hubiera supuesto, casi con seguridad, un avance hacia su deseada universalización. Aquellos Estados donde los Derechos Humanos no están garantizados hubieran tenido un incentivo para avanzar por ese camino, aunque sólo fuera por una cuestión de responsabilidad y 'quedar bien' ante los ojos de la comunidad internacional, con todo lo que eso conlleva en cuanto a ayudas gubernamentales o aumento de la inversión extranjera directa.

2.2.2. Las consideraciones políticas: democracia, gobernabilidad y participación social.

En la Declaración del Milenio se firma 'No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia [...]'; 'Decidimos [...] aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia [...]'; 'Apoyaremos la consolidación de la democracia en África'; 'Decidimos [...] apoyar plenamente las estructuras políticas e institucionales de las nuevas democracias en África' o 'El logro de esos objetivos (crear un entorno propicio para el desarrollo y eliminar la pobreza) depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país'. (Naciones Unidas 2000). Las referencias, por tanto, a la democracia, a la gobernabilidad y a la buena gestión de los asuntos públicos son constantes en dicha declaración. Y es que, que la democracia y la gobernabilidad están relacionadas con el desarrollo de manera positiva, por no decir que son factores indispensables, es ya comúnmente aceptado.

Es cierto que la relación entre democracia y desarrollo ha sido cuestionada. Se han alegado cuestiones ideológicas, como la mayor eficacia de las autocracias, en comparación con los regímenes democráticos, para realizar las reformas económicas necesarias para el desarrollo sin ceder a los intereses de ciertos grupos de presión y sectores populares. Y se han alegado también cuestiones prácticas, como las fuertes crisis económicas sufridas por países democráticos, especialmente en Latinoamérica, como fueron los casos de Chile con Salvador Allende o Perú con Alan García, contrastando con los éxitos económicos de algunos regímenes autoritarios, como el de Augusto Pinochet en Chile o el de algunos regímenes asiáticos, como el de Park Chung Hee en Corea del Sur (Bardhan 1999). Esta posición, que cuestiona la existencia de un vínculo positivo entre democracia y desarrollo, continúa hoy dividiendo a expertos de todo el mundo y siendo el tema central de numerosos estudios y análisis.

De hecho existen versiones para todos los gustos, desde aquellas que demuestran con análisis econométricos que no existen relaciones unidireccionales entre democracia y desarrollo, y que un régimen democrático no favorece ni más ni menos el proceso de

crecimiento económico o de bienestar en cuestiones como la salud o la educación que otro de corte burocrático (Ming-Chang Tsai 2006), hasta otras que condicionan la existencia de un vínculo positivo entre ambos fenómenos a terceros factores, como que el régimen democrático vaya acompañado por una apertura de los mercados y un proceso de liberalización económica (Bhagwati 2002), o que las reformas democráticas sean llevadas a cabo tras un proceso de liberalización y reformismo económico mínimo y no a la inversa (Persson y Tabellini 2006).

Sin embargo, a pesar de la existencia de toda esa corriente de cuestionamientos, a partir de la década de los noventa la creencia de que existen vínculos positivos entre democracia y desarrollo se generaliza (Boutros-Gali 2003), sobre todo cuando el desarrollo es entendido desde el nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible. No sólo se defenderá el valor intrínseco que la democracia tiene para la vida de las personas (Sen 1999), sino que además se demostrará como la democracia favorece el desarrollo a través de sus múltiples ventajas: al disponer de instituciones que garantizan la existencia de normas justas, confiables y equitativas, al ayudar a identificar cuales son las demandas ciudadanas y generar incentivos políticos para abordarlas, al garantizar las libertades humanas, al abrir espacios de diálogo o al ser capaces de gestionar mejor los conflictos (Barreda 2004). El informe del PNUD *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* puede considerarse el colofón de toda esta tendencia (PNUD 2004a).

Por otro lado, la gobernabilidad también ha ido cobrando fuerza como factor catalizador en el proceso de desarrollo, hasta el punto de que, en la actualidad, es considerado uno de los elementos clave en el mismo (Lasagna 2001), a pesar de los debates conceptuales que continúan existiendo en torno a ella (Oriol Prats 2003). Así lo demuestran, por ejemplo, las cifras de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que en el año 2000 destinó un 4,4% del volumen total a 'gobierno y sociedad civil' (Cerrillo 2001), la nueva estrategia del Banco Mundial, aprobada en marzo del 2007, para ayudar a los países en desarrollo a mejorar su gobernabilidad y luchar contra la corrupción, y la recogida de datos para sus 'Indicadores de Gobernabilidad' por todo el mundo⁴, o la consideración de la gobernabilidad como eje central de las actuaciones del PNUD.

La gobernabilidad debería ser un tema clave al hablar de países en vías de desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio. No hay que olvidar que siete de los ocho objetivos han de ser cumplidos por ese grupo de países, y teniendo en cuenta la estructura institucional y social que presentan muchos de ellos, será muy difícil que los cumplan de no prestar atención a las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad.

Lo mismo ocurre con la participación ciudadana. El vínculo entre participación y desarrollo ha sido también estudiado a fondo. '...los procesos ampliamente participativos (de 'dar voz', apertura y transparencia) promueven un desarrollo a largo plazo verdaderamente exitoso' (Stiglitz 1999).

El desarrollo, como proceso integral, conlleva siempre una transformación social. Esta transformación afecta no sólo a los procesos productivos o a las estructuras políticas formales, sino que es, ante todo, una transformación de mentalidades. Por eso, para que el desarrollo sea sostenible en el tiempo, es necesario que la sociedad que lo sustente crea en él, sienta el proceso como propio. La participación social en la creación y puesta en marcha de estrategias de desarrollo y en la toma de decisiones se convierte así en una herramienta para asegurar su eficacia, su aceptación y su sostenibilidad (Stiglitz 2002).

⁴ Según el propio Banco Mundial, en 2006 casi la mitad de los nuevos créditos concedidos incluían el apoyo al refuerzo de la gobernabilidad.



Gran parte de los organismos internacionales se han dado cuenta de esta relación positiva entre participación y desarrollo, y están adoptando esta última como estrategia de acción en sus intervenciones. El PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el CAD han elaborado documentos al respecto (Kliksberg 1998).

A pesar del rechazo tradicional que ha existido en torno a la participación de la población en la toma de decisiones públicas, especialmente por parte de muchos políticos (PNUD 2004a), en el continente latinoamericano han surgido interesantes iniciativas basadas en la participación y en los procesos de abajo hacia arriba, muy exitosas, como son los casos de Villa el Salvador, en Perú, las ferias de consumo familiar, en Venezuela, o el presupuesto participativo de Porto Alegre, en Brasil (Kliksberg 1998).

En definitiva, parece ser que la democracia, la gobernabilidad y la participación forman un círculo virtuoso que guarda una fuerte relación con el desarrollo.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, al igual que ocurría con los Derechos Humanos, las consideraciones políticas brillan por su ausencia en la agenda fijada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nuevamente no aparecen ni como objetivos específicos, ni como indicadores asociados para el monitoreo de algún otro objetivo, ni como eje transversal de las actuaciones de desarrollo llevadas a cabo en pro del cumplimiento de los ODM. Y todo ello a pesar del gran trabajo doctrinal y empírico desarrollado en torno a su medición⁵.

2.2.3. Los factores culturales.

Los factores culturales son otra de las áreas ausentes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La relación que existe entre los factores culturales y el proceso de desarrollo, y la importancia de los mismos para el cumplimiento de los ODM, fue puesta de manifiesto en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy: 'Si el mundo desea lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales; esto no sólo es necesario para que los países puedan dedicarse a otras prioridades, tales como el crecimiento económico y la prestación de servicios de salud y educación para todos los ciudadanos, sino porque permitir la expresión cultural plena de toda la gente es en sí un importante objetivo del desarrollo' (PNUD 2004b).

Si el desarrollo humano se refiere a la posibilidad de las personas de elegir el modo de vida que quieren llevar, y a la capacidad de llevarla a cabo, la libertad cultural se convierte en uno de los elementos clave del mismo. Es necesario que, para llevar una vida plena, los individuos puedan elegir su religión, su lengua, sus tradiciones y sus legados..., y profesar y manifestar todo ello en la sociedad a la que pertenecen sin miedo al ridículo o al castigo (PNUD 2004b).

De todos los Derechos Humanos, los derechos culturales, de los cuales se derivan las libertades culturales, han sido tradicionalmente los menos desarrollados y tenidos en

⁵ El PNUD ha elaborado dos indicadores para la democracia, el Índice de Democracia Electoral (IDE) y el Índice de Apoyo a la Democracia (PNUD 2004); el Banco Mundial ha creado indicadores para la gobernabilidad en torno a seis cuestiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad reguladora, Estado de Derecho y control de la corrupción (Kaufmann, Kray y Mastruzzi 2006); y la Red Interamericana para la Democracia ha desarrollado indicadores para medir la participación ciudadana, basándose en tres tipos de participación, la participación directa, la participación electoral, y la participación a través de la opinión y el reclamo (Red Interamericana para la Democracia 2005).

cuenta. Se ha sostenido que garantizando los derechos civiles y políticos de los individuos (como la libertad de culto, de asociación o de expresión), se asegurarían indirectamente también las libertades culturales, esto es, la práctica de la religión, el uso de la lengua materna o la desaparición de toda forma de discriminación asociada a estos comportamientos en materia de empleo o educación, entre otras.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que no es así. En países donde los derechos políticos y civiles están garantizados, las minorías continúan sufriendo exclusión y procesos de hostilidad ampliamente visibles (PNUD 2004b). Muchos países desarrollados con un número elevado de inmigrantes sirven de ejemplo. Por ello es necesario prestar atención a los factores culturales, especialmente ante las tendencias globales actuales, que apuntan a una cada vez mayor interacción entre grupos culturales diversos.

No obstante, en años recientes se han hecho importantes avances en este campo. Uno muy importante es el citado Informe del PNUD del año 2004 dedicado a la diversidad cultural, en el que no sólo se defiende la libertad cultural como valor en sí mismo y elemento indispensable para el desarrollo humano, sino que, además, se desmienten los principales mitos relacionados con la cultura y el desarrollo, como que, por ejemplo, algunas culturas son más favorables al desarrollo que otras, o que la diversidad cultural genera conflicto, o que la diversidad cultural supone un freno para el desarrollo⁶. Otro avance destacado sería toda la tarea desempeñada desde el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII), desde el que se intenta que los 300 millones de personas indígenas del mundo, repartidos en más de 70 países, sean tenidos en cuenta a nivel global.

Pero los ODM guardan silencio en torno a los factores culturales. De hecho, el Cuarto Período de sesiones del UNPFII, en el año 2005, se dedicó específicamente al tema 'Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas', para denunciar y poner solución a ese hecho.

Desde el Foro se reiteró el hecho de que indígenas y minorías de todo el mundo se encuentran en una situación desfavorable en materia de desarrollo con respecto al resto de la población, y de que si no se hace frente a ello, el proceso de marginalización, discriminación y empobrecimiento continuará (Naciones Unidas 2005b). Los ODM parecen ignorar por completo esta realidad, y de hecho está excluida de toda estrategia para la consecución de los ODM, como, por ejemplo, de las Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Si bien es cierto que la medición de la libertad cultural es un proceso muy complicado⁷, un primer paso, ampliamente reivindicado, sería la recogida de datos desagregados por pertenencia a grupos culturales para el monitoreo de los indicadores seleccionados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Es necesario constatar las inequidades que afectan a estos grupos en sus condiciones de vida, estado de salud o cobertura de servicios si se quiere que la oportunidad que suponen los ODM reviertan también en ellos (Rojas 2005).

⁶ Para disponer de estudios que defienden estos mitos, relacionando la diversidad cultural con el conflicto o con la dificultad para adoptar políticas públicas, y estableciendo relaciones negativas entre diversidad étnico-cultural y desarrollo, véase Easterly y Levine (1997).

⁷ A pesar de esta dificultad, existen iniciativas interesantes al respecto, como la base de datos 'Minorías en Riesgo', elaborada por investigadores del Centro Internacional de Desarrollo y Manejo de Conflictos de la Universidad de Maryland, o la elaboración del Índice de Desarrollo Humano desagregado por grupos culturales por parte de algunas oficinas del PNUD. Ambas iniciativas revelan fuertes desigualdades y procesos discriminatorios y de exclusión sufridas por indígenas y minorías (PNUD 2004b).

2.2.4. La equidad y la justicia social.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordan de modo directo el problema de la desigualdad. Tan sólo un indicador⁸ se refiere a este tema. Los ODM son, por tanto, neutros en cuanto a la distribución: los progresos se calculan como promedios a nivel nacional. Así, los ODM podrían alcanzarse incluso cuando los grupos más pobres de la población de muchos países viesan empeorar sus niveles de vida relativos frente a otros grupos nacionales más ricos. No importa la distribución de los beneficios sociales que conllevaría el alcanzar los ODM, sólo el hecho de alcanzarlos.

Para los ODM, y puede decirse entonces que para la comunidad internacional (debido al gran consenso que hay detrás de ellos), lo que importa es la pobreza, y no la desigualdad. Se asume por tanto, que no existe ningún tipo de relación entre ambos fenómenos. Tal y como afirmó el Ministro alemán de Cooperación Internacional Van Ardenne-Van der Hoeven, en la presentación del Informe de Desarrollo Humano 2005, criticando el enfoque del mismo, en el que se relacionan de manera constante ambos fenómenos: 'Debemos centrarnos en los niveles de renta absolutos, no en los relativos... A una viuda que vive en los suburbios de Yakarta no le importa que algunos millonarios indonesios se hayan vuelto billonarios de la noche a la mañana; lo que le preocupa, sin embargo, es poder encontrar un trabajo para alimentar a sus hijos y enviarlos al colegio' (Saith 2006). A pesar de lo desafortunado de las declaraciones, la evidencia refleja que ésta es la posición mayoritaria de gran parte de la comunidad internacional, y los ODM han venido a ratificarla.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad: la desigualdad importa, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. No es un asunto secundario, que pueda obviarse en ninguna estrategia que pretenda ser una agenda global de desarrollo. E importa por varios motivos.

En primer lugar, la desigualdad es importante por una cuestión evidente de justicia social. No parece muy apropiado pensar que a un pobre no le importe el hecho de que en su misma ciudad haya personas multimillonarias, con acceso a todo tipo de bienes y servicios, mientras él sólo pueda aspirar a tener algo que comer y enviar a sus hijos a un colegio, probablemente de no muy buena calidad. La desigualdad, por encima de unos determinados niveles, viola los principios básicos de la justicia social.

En segundo lugar, la desigualdad importa porque está relacionada con el crecimiento económico. En una sociedad de desigualdades extremas, donde existe una parte minoritaria de la sociedad rica y una mayoría pobre (situación general en el continente latinoamericano y muy extendida en África Subsahariana y gran parte de Asia), se está condenando a esa mayoría a no contribuir al crecimiento, ya sea mediante el consumo de bienes y servicios, ampliando así el mercado para las empresas, o mediante su capital humano, en el caso de que exista desigualdad por ejemplo educacional y formativa, o mediante el acceso al crédito y a la inversión⁹.

⁸ Es el indicador número 3: *Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población*. Esta asociado a la Meta 1 (*Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario*), dentro del Objetivo 1 (*Erradicar la pobreza y el hambre*).

⁹ La mayor parte de los estudios que han analizado la relación entre crecimiento económico y desigualdad han defendido esta tesis: la existencia de una correlación negativa entre ambos fenómenos. Para formulaciones diferentes véase Knowless (2005) o Ghosh y Pal (2004).

En tercer lugar, la desigualdad está relacionada con la reducción de la pobreza. Una disminución en los niveles de desigualdad hace que el crecimiento pueda reducir en mayor medida los niveles de pobreza, al hacer que amplias capas de población superen un umbral mínimo de ingresos (CEPAL 2005). El PNUD ofrece múltiples ejemplos de este efecto en su Informe de Desarrollo Humano 2005: 'Si Kenya alcanzara una tasa de crecimiento per cápita del 1% con los actuales patrones de distribución, no lograría reducir a la mitad la pobreza sino hasta 2030. Si duplicara la participación de los pobres en el crecimiento futuro, aun con una tasa de crecimiento de 1% per cápita, le permitiría alcanzar la meta de reducir la pobreza a la mitad en 2013, lo que significaría cumplir este ODM' (PNUD 2005).

Y en cuarto y último lugar, la desigualdad importa por una cuestión de legitimidad y cohesión social. Las desigualdades fuertes minan la legitimidad de un régimen ante los ojos de la población y la cohesión social entre sus miembros, que sienten no pertenecer a una misma comunidad. Pueden crear condiciones de malestar y descontento y ser caldo de cultivo para revueltas, protestas y procesos de inestabilidad. A nivel internacional, la problemática asociada al incremento de los flujos migratorios sirve de ejemplo.

Pero a pesar de ser importante, la realidad es que la desigualdad en el mundo sigue en aumento.

A nivel nacional, en los dos últimos decenios, de los 73 países de los que el PNUD dispone de datos, 53 de ellos (que reúnen a un 80% de la población mundial) han visto crecer la desigualdad, mientras que sólo 9 (con un 4% de la población mundial), la han visto disminuir (PNUD 2005).

Y a nivel internacional la situación es más desalentadora aún. Los ingresos mundiales se distribuyen en la tierra de modo más desigual que en el país más desigual del mundo, Brasil (índices de Gini del 0,66 y del 0,61 respectivamente) (PNUD 2003). 'El 20% más rico obtiene $\frac{3}{4}$ partes del ingreso mundial, el 40% más pobre el 5%, y el 20% más pobre sólo el 1,5%. El 40% más pobre se corresponde con los 2.000 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día... Si esta desigualdad se produjera en el ámbito nacional sería indefendible en términos sociales, insostenible en términos políticos e ineficiente en términos económicos, incluso en regiones de alta desigualdad como América Latina' (PNUD 2005).

Desde los organismos financieros, como el Banco Mundial, se alerta de que el crecimiento económico a tasas mayores de las actuales es un requisito básico para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Parece ser que '...dado que no pueden llevarse a cabo políticas orientadas a la redistribución de la riqueza, la única manera de que los pobres mejoren su suerte es impulsar el crecimiento. Ya que la tarta no puede repartirse mejor, la solución es aumentarla' (Berzosa y Unceta 2007).

Sin embargo, y a pesar de que el enfoque de la equidad no aparece en los ODM, tal y como dice el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2005), la mayoría de las personas que trabajan por conseguir los ODM saben que el 'crecimiento con equidad' o el 'crecimiento a favor de los pobres', es esencial si se quieren alcanzar para la fecha prevista.

Aumentar la participación de los pobres en el crecimiento, y con ello disminuir los niveles de desigualdad existentes, debe ser un aspecto central de toda estrategia destinada a cumplir con los ODM, como las ya citadas Estrategias de Reducción de la Pobreza.

Al igual que ocurría en el caso de los factores culturales, también excluidos de los ODM, parece ya muy difícil, por no decir imposible, el incluir la equidad, o al menos la reducción

de la desigualdad, como Objetivo del Milenio, debido a la rigidez y el inmovilismo con que fueron concebidos. Aún así, un primer paso sería el de obtener datos desglosados en función de los niveles de renta para medir el avance en los distintos indicadores. Los datos existentes revelan ya que los sectores más pobres se están quedando a la zaga en el cumplimiento de los ODM, incluso en aquellos países que avanzan positivamente hacia su consecución, escondidos tras los promedios nacionales (PNUD 2005).

2.3. La crítica feminista.

El gran consenso que existe en torno a los Objetivos del Milenio contrasta con el consenso aún mayor que existe entre los grupos de mujeres de todo el mundo de que aquellos suponen un atraso para la mujer y un atraso con respecto a acuerdos internacionales anteriores¹⁰. La crítica desde estos grupos a los ODM, en especial a su objetivo 3¹¹, ha sido amplísima, consensuada y muy difundida.

Dos han sido los aspectos más criticados en cuestiones de género.

En primer lugar, se ha criticado el hecho de introducir las cuestiones de género en un sólo objetivo, el objetivo 3, y no como eje transversal en todos y cada uno de ellos. Se ignora así que la equidad de género no es sólo un objetivo deseable en sí mismo, sino que es además de suma importancia para el logro del resto. Este 'olvido' resulta ser bastante paradójico si se tiene en cuenta que el reconocimiento de que la mujer es un motor para el desarrollo parecía ya bastante aceptado a todos los niveles. Un ejemplo de entre los muchos que existen en los discursos institucionales, son las palabras pronunciadas por el Secretario General de la ONU, Koffi Annan, en el Día Internacional de la Mujer del 8 de marzo de 2003:

'Un estudio tras otro han demostrado que no hay estrategia de desarrollo eficaz en la que la mujer no desempeñe un papel central. Cuando la mujer participa plenamente los beneficios pueden verse inmediatamente: las familias están más sanas y mejor alimentadas; aumentan sus ingresos, ahorros e inversiones. Y lo que es cierto para las familias también lo es para las comunidades y, a la larga, para países enteros'. Y concluye: 'No hay tiempo que perder si queremos alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio antes del plazo de 2015. Sólo invirtiendo en las mujeres del mundo podemos esperar conseguir esos objetivos. Cuando las mujeres prosperan toda la sociedad sale beneficiada y las generaciones sucesivas pueden abordar la vida en mejores condiciones' (CEPAL 2005).

Y en segundo lugar se ha criticado la estrechez de miras de los ODM para alcanzar el objetivo de la 'igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer' a través de una sola meta, referida exclusivamente a eliminar las desigualdades educativas. Se olvida así que las desigualdades existentes entre hombres y mujeres presentan múltiples dimensiones, como son la discriminación laboral, la falta de acceso a los recursos productivos, la desigualdad dentro del hogar, las múltiples formas de violencia, la baja participación en la toma de decisiones, o la falta de acceso a servicios, como por ejemplo a la salud sexual y reproductiva.

¹⁰ En especial, *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)*, *Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994)* y *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995)*.

¹¹ *Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Meta 4: 'Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015'. Indicador 9: Relación entre niños y niñas en la educación primaria, secundaria y superior'. Indicador 10: Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 14 y los 24 años'. Indicador 11: Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector agrícola'. Indicador 12: Proporción de puestos ocupados en el parlamento nacional'.*

A pesar de que en los indicadores seleccionados para monitorear el objetivo 3 se han seleccionado dos que no están relacionados directamente con la educación, esto se considera insuficiente. Solucionar las desigualdades entre géneros no puede basarse únicamente en la estrategia de lograr la igualdad en términos educativos. La experiencia latinoamericana lo demuestra: América Latina y Caribe conquistaron la equidad en la educación primaria en la década de los 90, y la superaron en educación secundaria y terciaria. Aún así, continúa la segmentación por sexos en el mercado laboral, la brecha salarial, la violencia contra la mujer y otras muchas formas de discriminación en toda la región (CEPAL 2005).

Pero además de esas dos críticas generales (no insertar el género como eje transversal y lograr la equidad educativa como única vía para solucionar todas las formas de desigualdad existentes entre hombres y mujeres), existen muchos otros aspectos criticables a los ODM desde el enfoque del género; tantos, que desde muchos ámbitos feministas se han calificado los Objetivos del Milenio como 'ciegos al género' (Murguialday 2006). Y es que, exceptuando el objetivo 3, las referencias al género son inexistentes en el resto de los ODM.

En los ODM no existen referencias a la necesidad de recabar datos desagregados por sexo para medir la evolución de los distintos objetivos. Esto es especialmente desafortunado en el caso de la pobreza y el objetivo 1, ya que se obvia el hecho de que la pobreza no afecta por igual a hombres y mujeres, siendo éstas últimas las que la sufren en mayor medida. Los ODM miden la pobreza en función del ingreso de las unidades familiares, sin cuantificar el trabajo no remunerado de la mujer y suponiendo que dentro de los hogares, los ingresos son repartidos por igual (CEPAL 2005). El 'Índice de feminidad de la pobreza' (que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y de hombres en los hogares pobres por la misma relación entre el total de hogares, y cuyo análisis revela que en América Latina existe una mayor presencia femenina en los hogares pobres) (CEPAL 2005), y el 'Número de hogares en situación de pobreza o indigencia encabezados por mujeres' son indicadores excluidos en los ODM.

En los Objetivos no se mencionan temas de gran importancia para la autonomía de la mujer, que ya habían sido reconocidos en Conferencias Mundiales anteriores. Se ha criticado especialmente la ausencia de los Derechos Sexuales y Reproductivos, tanto en el objetivo 3 como en los objetivos referidos a la mortalidad infantil, a la salud materna o al VIH/Sida (objetivos 4, 5 y 6 respectivamente). Se olvida que la imposibilidad de las mujeres del mundo de escoger libremente si desean tener relaciones sexuales, con quién, cuándo y en qué circunstancias, de protegerse en las relaciones sexuales, de elegir llevar a cabo o no su embarazo o de acceder a medios de contracepción o al aborto en condiciones seguras, no sólo son factores que contribuyen a la autonomía de la mujer, sino que están íntimamente relacionados con su salud (Marcha Mundial de las Mujeres 2005).

Tampoco aparecen referencias a la violencia sufrida por las mujeres, especialmente la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, cuando ha sido reconocido por múltiples estudios que es un fenómeno ampliamente extendido y que inhabilita a la mujer para desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Así, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud afirmaba que una de cada tres mujeres latinoamericanas había sido víctima de violencia por parte de un hombre, un 33% había sufrido abuso sexual, y un 45% amenazas o violencia por parte de sus parejas (CEPAL 2005). La relación entre la violencia sexual y la propagación del VIH/Sida entre las mujeres, a un ritmo mayor que entre los hombres, también está obviada en los ODM. Ninguna estrategia que no se decida a abordar el fenómeno de la violencia contra la mujer por el hecho de ser mujer podrá avanzar en la senda de la autonomía femenina en los países en desarrollo.

El empleo es otra de las cuestiones directamente relacionada con la situación de desventaja que presentan las mujeres en el mundo, y que nuevamente no aparece en los ODM.

No se incluye el reparto del trabajo doméstico y cuidado de los familiares como indicador de igualdad entre hombres y mujeres, ni tampoco la brecha salarial existente entre ambos sexos o su presencia en el empleo sumergido y el sometimiento a la precariedad laboral, que hace que muchas mujeres no logren salir de la pobreza por medio del empleo remunerado.

Por último, los Objetivos del Milenio decidieron no incluir para monitorear el avance de la mujer hacia la igualdad y la autonomía ni el 'Índice de Desarrollo Humano relativo al Género', ni el 'Índice de Potenciación de Género' (PNUD 2003), tal y como solicitaban los grupos internacionales de mujeres.

Por todo lo dicho hasta ahora, desde el movimiento de las mujeres en todas partes del mundo se reivindica la vuelta a la agenda completa en materia de género, contenida en las Plataformas de Acción de El Cairo y de Beijing (Naciones Unidas 1995) o en otros tratados internacionales ya citados, y no volcarse exclusivamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque las metas de los ODM en materia de género son necesarias para el desarrollo de la mujer, no son suficientes, ni presentan la visión integral que se necesita para abordar un fenómeno tan complejo y tan multidimensional como es la desigualdad por género.

2.4. Otras críticas.

Las críticas formuladas hasta el momento no son, ni mucho menos, un listado exhaustivo de todas aquellas que podrían formularse en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La bibliografía crítica existente referida a los ODM recoge muchísimas más. Algunas se centran en aspectos puramente metodológicos, como la imposibilidad de medir ciertas metas (por ejemplo la meta 11: haber mejorado considerablemente, para el año 2015, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios), la inadecuación de algunos indicadores o su excesivo énfasis en la medición cuantitativa, olvidando otros aspectos, como por ejemplo la calidad de la enseñanza recibida en el caso de la universalización de la enseñanza primaria.

Otras críticas denuncian la ausencia de determinados temas. Así, por ejemplo se critica la ausencia de toda consideración referente al empleo, aspecto clave para salir de la pobreza y llevar una vida digna. En el continente latinoamericano, donde gran parte de la población tiene un trabajo remunerado, y aún así, vive por debajo del umbral de la pobreza, saben bien lo importante que es este tema. El empleo de calidad, la seguridad laboral, la explotación y la esclavitud o el trabajo infantil no forman parte de la estrategia de desarrollo de los ODM.

Otro grupo de críticas van más allá, y cuestionan el alineamiento de los ODM con las corrientes neoliberales que gobiernan el mundo. Denuncian el hecho de que los ODM no pretenden cambiar el orden mundial existente.

Continúan promoviendo el crecimiento económico y la apertura de los mercados como estrategia para solucionar la pobreza y vinculan el cumplimiento de los objetivos con las grandes fortunas de las multinacionales a través de las nuevas public-private partnerships (Saith 2005). Se les acusa además de pretender monopolizar el discurso en torno al desarrollo mundial con grandes cantidades de recursos y campañas publicitarias (Calle Collado 2007).

Se ha criticado incluso a los ODM por innecesarios, afirmando que los países ya se habían comprometido a cumplir objetivos de desarrollo más ambiciosos y mejor definidos y estructurados en las conferencias temáticas de las Naciones Unidas de los dos últimos

decenios¹², habiendo sido así los ODM un retroceso en multitud de cuestiones (Marcha Mundial de las Mujeres 2005).

Con lo expuesto hasta el momento puede verse como el amplísimo consenso que gira en torno a los Objetivos del Milenio no lo es tanto. Existen contra ellos muchísimas críticas, formuladas desde ámbitos y acerca de cuestiones de lo más variado. Necesariamente estas críticas deberían ser tenidas en cuenta por todos aquellos que trabajan por el cumplimiento de los ODM, aunque siete años después de su formulación, y a sólo ocho de su cumplimiento, parece que no se ha avanzado demasiado.

¹² Sirva de ejemplo el Foro Mundial sobre Educación, Dakar (Senegal), 2000. Acudieron 164 gobiernos. Se establecieron seis objetivos en materia educativa: 1. Extender y mejorar la protección y la educación integral de la primera infancia; 2. Enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad para todos los niños y niñas, prestando especial atención a las minorías étnicas y niños en situaciones difíciles, y que la terminen; 3. Aprendizaje adecuado y programas de preparación a la vida activa a jóvenes y adultos alfabetizados; 4. Aumentar un 50% el número de adultos alfabetizados y acceso a educación básica y permanente; 5. Suprimir las disparidades entre géneros. 6. Mejorar la calidad de la educación.

III. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y SU IMPLICACIÓN PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Naciones Unidas en su Informe acerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2005 afirmaba: 'Los Objetivos de Desarrollo del Milenio...se han convertido en criterios mundialmente aceptados de progreso general y han sido adoptados por igual por los países donantes, los países en desarrollo, la sociedad civil y las principales instituciones dedicadas a tareas de desarrollo' (Naciones Unidas 2005a).

Este 'triunfo' de los ODM supone un fuerte peligro para la cooperación internacional al desarrollo. Dado que, como se ha explicado a lo largo de las páginas anteriores, los ODM presentan importantes lagunas y omisiones como para representar una agenda de desarrollo integral, se corre el peligro de que las agencias, organismos e institutos de cooperación internacional se alineen en exceso con ellos, reduciendo todas sus estrategias hacia su consecución.

Pero, ¿qué ha sucedido desde la formulación de los Objetivos del Milenio?, ¿realmente se ha materializado esta amenaza, y toda la cooperación internacional e investigaciones sobre desarrollo se han volcado con los ODM, descuidando otros aspectos?

Por lo que respecta a los principales organismos internacionales de cooperación internacional y las más importantes agencias nacionales, parece no haber sido así. A pesar de que los Objetivos del Milenio aparecen siempre como marco de referencia y la lucha contra la pobreza como principal objetivo de todas las actuaciones, parece ser que estas instituciones han comprendido que los ODM son sólo una parte (importante, pero una parte) de lo que ha de ser una estrategia completa e integral para solucionar el problema del subdesarrollo en el planeta.

Cada institución tiene unas líneas y ejes de actuación, en función de su modo de entender el desarrollo y de su propia experiencia, y en la totalidad de los casos, estas líneas superan la estrecha visión impuesta por los ODM.

Así, el Banco Mundial destina gran parte de sus actuaciones a proyectos relacionados con la reforma administrativa, la formación de funcionarios, la rendición de cuentas, los procesos de descentralización, la lucha contra la corrupción o el fomento de los procesos participativos en la toma de decisiones.

Por su parte, el PNUD trabaja en seis áreas prioritarias de actuación:

1. Reducción de la pobreza.
2. VIH/sida.
3. Empoderamiento de la mujer (a través de la transversalización de la perspectiva de género en todas sus actuaciones).
4. Medioambiente y energía.
5. Prevención y recuperación de crisis.
6. Gobernabilidad democrática.

Así, la estrategia de desarrollo del PNUD recoge entre sus líneas de trabajo la reducción de la pobreza, objetivo fundamental de los Objetivos del Milenio, pero va más allá, introduciendo como claves la cuestión energética, la prevención y gestión de crisis, la transversalización del enfoque de género o la gobernabilidad democrática, considerada ésta última por el PNUD como 'esencial para alcanzar los ODM, ya que ofrece el ambiente

propicio para que ellos se cumplan'. En lo referente a La Comisión Europea, a través de su agencia Europeaid, presenta otros seis ejes de actuación (Comisión Europea 2005), bien distintos a los anteriores:

1. Comercio y desarrollo.
2. Integración regional y cooperación.
3. Apoyo en políticas macroeconómicas y en la promoción del acceso equitativo a los servicios sociales (educación y salud).
4. Transporte y energía.
5. Desarrollo rural sostenible y seguridad alimentaria.
6. Construcción de la capacidad institucional.

Además, Europeaid incluye tres ejes transversales en todas sus actuaciones, a saber, derechos humanos, medio ambiente y equidad de género, y otros dos de especial interés, prevención y gestión de conflictos y gobernabilidad.

Como puede observarse, la política de cooperación europea no parece en absoluto aliñada con los Objetivos del Milenio.

La reducción de la pobreza y del hambre, centrales en el enfoque de los ODM, no constan entre sus líneas de actuación directas; sí lo hacen, sin embargo, temas no muy relacionados con los ODM, como son las políticas macroeconómicas, el transporte y la energía o el desarrollo rural; y sí recoge varios de los temas ausentes presentados anteriormente, como son la capacidad institucional, los derechos humanos o la equidad de género como eje transversal.

En las agencias nacionales de cooperación ocurre algo muy similar. Todas ellas afirman estar de acuerdo y enmarcar sus actuaciones con los Objetivos del Milenio, pero ninguna circunscribe sus actuaciones exclusivamente a su logro.

Así, por citar algunos ejemplos, la agencia francesa (Agence Française de Développement) trabaja en los campos de desarrollo urbano, agua, educación, energía y salud y transporte; la agencia alemana (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) en desarrollo rural, desarrollo económico y empleo, medioambiente e infraestructuras y gobernabilidad y desarrollo social, además de contar con una serie de cross-themes, presentes en todas sus actuaciones, como son la equidad de género, la pobreza o la participación; la agencia estadounidense (United States Agency for International Development) tiene como campos de actuación fundamentales en materia de desarrollo la agricultura, la democracia y la gobernabilidad, el crecimiento económico y el comercio, el medioambiente, la educación y la salud; y la cooperación finlandesa, a través de su Ministerio de Comercio Internacional y Desarrollo, afirma que su objetivo principal es contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo, y para ello introduce tres ejes transversales en todas sus actuaciones: promocionar los derechos y status de mujeres y niñas y la equidad de género, promocionar los derechos de los grupos más desfavorecidos (niños, discapacitados, indígenas y minorías étnicas), y considerar el entorno medioambiental.

En último lugar, cabe decir lo mismo de la cooperación al desarrollo de España. En el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 queda reflejado como los Objetivos del Milenio son considerados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) un paso importante para conseguir el desarrollo humano sostenible, pero no el único (Secretaría de Estado de Cooperación internacional 2005).

Desde la perspectiva española, el desarrollo implica mucho más que los ODM, y de ahí que la cooperación internacional gire en torno a cinco principios horizontales, que son la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y el respeto a la diversidad cultural, y se centre en siete sectores estratégicos:

1. Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.
2. Cobertura de necesidades sociales.
3. Promoción del tejido empresarial y económico.
4. Medioambiente.
5. Cultura y desarrollo.
6. Género y desarrollo.
7. Prevención de conflictos y construcción de la paz.

Como puede observarse, nuevamente una agencia de cooperación se compromete con la lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos del Milenio, pero abre sus estrategias de actuación hacia otras áreas que los ODM no recogen.

Esta tendencia a considerar los ODM como unos mínimos a alcanzar en materia de desarrollo, pero a ir a la vez más allá, o mucho más allá, en función de cada organismo, parece haber sido reforzada y bien recibida por el Proyecto del Milenio, un grupo de trabajo dependiente de las Naciones Unidas, encargado de analizar los avances en el cumplimiento de los ODM y hacer recomendaciones al respecto y dirigido por el economista Jeffrey Sachs. En su informe 2005, este equipo recomendó ya 'Centrarse en los resultados para mujeres y niñas en materia de salud (incluida la salud reproductiva y sexual) y educación, su acceso a oportunidades económicas políticas, su derecho a controlar sus bienes y a vivir libres de violencia', 'Promover mecanismos de gobernanza transparente y descentralizada' e 'Involucrar a organizaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones'. También marcó plazos concretos para el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Proyecto del Milenio 2005).

No puede decirse, por tanto, que los Objetivos del Milenio hayan copado la cooperación internacional al desarrollo. Si bien es cierto que, a nivel de discurso, se han convertido en referente en todo el mundo, en la práctica los distintos agentes de la cooperación siguen operando según sus propios criterios y prioridades. Toda una suerte, teniendo en cuenta el atraso que supondría centrarse de modo exclusivo en la consecución de los ODM.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas anteriores se han mostrado las luces y las sombras que existen en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por un lado, los ODM han logrado colocar la pobreza y el hambre en primera línea. Han conseguido un acuerdo sin precedentes entre los principales actores internacionales acerca de la necesidad de actuar para elevar los niveles de vida de los países del Sur, y lo han hecho, además, con el apoyo de movimientos sociales de gran calado.

Aún así, los ODM distan, y mucho, de representar una agenda de desarrollo completa. Los ODM buscan acabar con la pobreza, con el hambre, con la mortalidad infantil, con la degradación ambiental..., pero todo ello, sin trastocar las estructuras mundiales y el sistema de relaciones Norte-Sur. Si bien es verdad que en los ODM se ha incluido un objetivo referido a este aspecto, el objetivo 8, también es verdad que es el único que no contiene compromisos ni fechas temporales, y en el que, además, con el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha y la escasa concreción de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, no se ha avanzado demasiado.

Los ODM ofrecen una visión insuficiente y parcial de lo que ha de ser una estrategia de desarrollo, y han podado gran parte de los compromisos adoptados a nivel internacional en décadas anteriores. Excluyen los derechos humanos, los aspectos culturales, la participación o la gobernabilidad. No hablan de empleo ni de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. No transversalizan el enfoque de género ni se pronuncian acerca de la promoción de la democracia o de la inequidad.

Pero quizás lo peor de todo es que, aún siendo una guía de mínimos, el avance hacia la consecución de los Objetivos del Milenio es escaso, y su logro para el año 2015 no está, ni mucho menos, garantizado. Los países ricos no han asumido aún sus compromisos, y muchos de los pobres ni siquiera han comenzado a avanzar con sus estrategias nacionales hacia muchos de los objetivos. Las cifras globales pueden esconder, además, realidades engañosas, pues muchas veces los avances agregados se deben al hecho de que los ODM se estén cumpliendo en un pequeño número de países muy poblados, como son China, India, Brasil o México. No hay que olvidar que los ODM fueron concebidos para alcanzarse a nivel mundial, pero también a nivel regional y dentro de cada país. Decenas de países del África Subsahariana, de la Comunidad de Estados Independientes o de Asia Meridional están lejos de alcanzar los ODM, y grandes masas de población pobre de países de otras áreas más aventajadas, como Latinoamérica o el Magreb, también lo están (Naciones Unidas 2005b).

A sólo ocho años del cumplimiento de los ODM aún queda muchísimo por hacer. En los países del Norte se debe continuar educando y concienciando en la necesidad de que las ventajas de un mundo rico y globalizado lleguen a todos por igual. Y es que una reciente encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de España revelaba que un 72,5% de los encuestados no habían oído hablar de los Objetivos del Milenio (CIS 2006). Los movimientos sociales han de presionar a sus gobiernos para que la lucha contra la pobreza y los temas referidos al desarrollo continúen en la agenda. En los países del Sur han de adoptarse estrategias ambiciosas para el cumplimiento de los ODM, basadas en la participación y la transparencia, y en estrecha colaboración con la sociedad civil y la comunidad donante de ayuda.

Aún con todo, los Objetivos del Milenio representan una gran oportunidad para la comunidad internacional. Si bien es verdad que son totalmente insuficientes, también lo es que son igualmente necesarios. Su cumplimiento mejoraría la vida de millones de personas, y eso sería un éxito indudable.

APÉNDICES

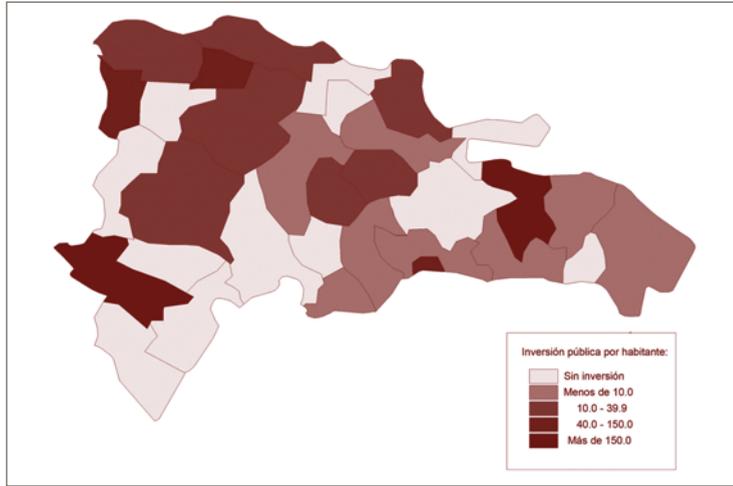
APÉNDICES

Apéndice I. Tasas de pobreza y pobreza extrema.

Provincias	Porcentaje de hogares pobres	
	Pobreza Extrema	Pobreza Extrema
Distrito Nacional	1,1	19,7
Azua	21,6	62,0
Baoruco	31,6	75,6
Barahona	21,6	63,3
Dajabón	15,2	56,2
Duarte	6,8	49,6
Elías Piña	47,6	82,4
El Seibo	24,7	70,2
Españolat	5,5	43,3
Independencia	23,9	70,2
La Altagracia	9,4	49,1
La Romana	6,1	43,0
La Vega	5,8	43,2
María Trinidad Sánchez	9,2	54,2
Monte Cristi	13,6	57,1
Pedernales	26,8	60,5
Peravia	7,4	45,7
Puerto Plata	8,5	44,7
Salcedo	7,7	53,3
Samaná	8,8	56,0
San Cristóbal	6,4	45,9
San Juan	29,2	70,4
San Pedro de Macorís	7,0	47,8
Sánchez Ramírez	10,5	53,4
Santiago	3,1	27,6
Santiago Rodríguez	15,2	58,6
Valverde	10,8	51,3
Monseñor Nouel	4,9	37,7
Monte Plata	23,4	73,3
Hato Mayor	19,8	63,5
San José de Ocoa	24,8	66,2
Santo Domingo	1,9	27,3

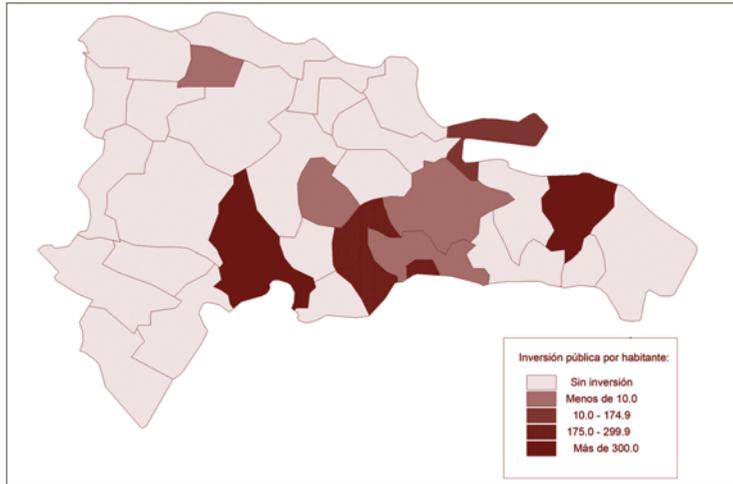
Fuente: Oficina Nacional de Planificación (2005).

Apéndice 2. Inversión pública en educación.



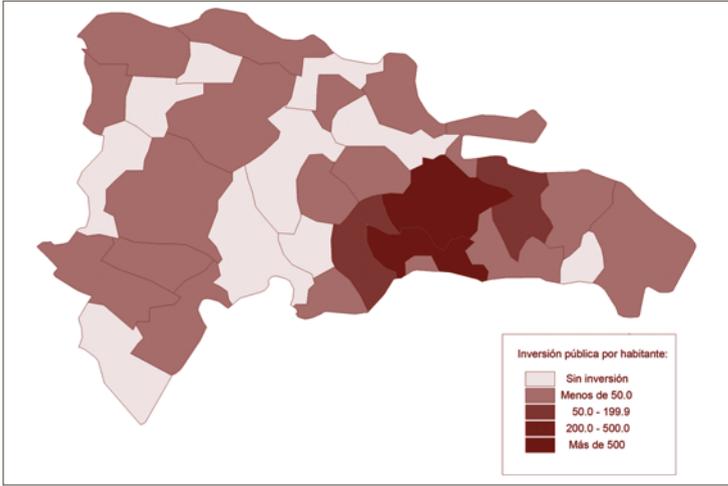
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 3. Inversión pública en salud.



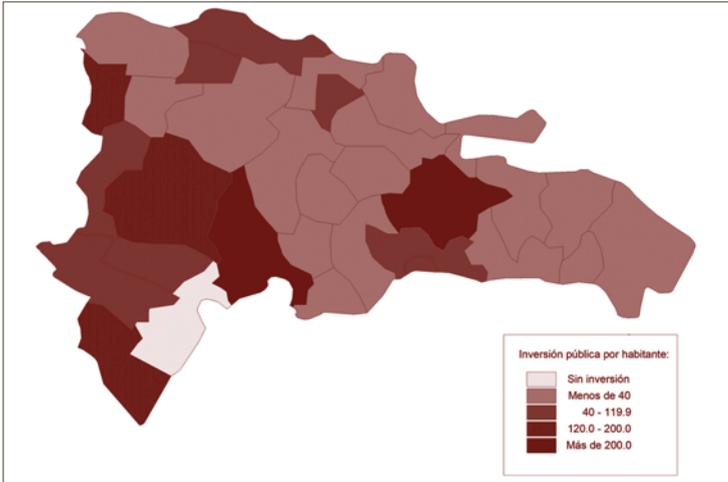
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 4. Inversión pública en deporte y cultura.



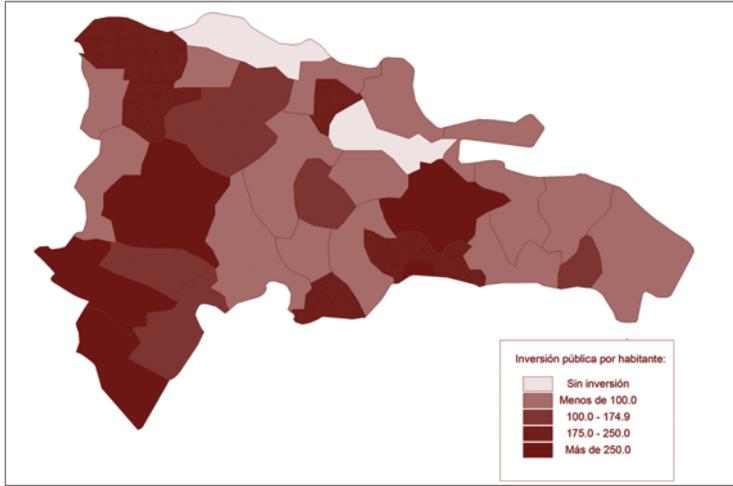
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 5. Inversión pública en proyectos socio-comunitarios.



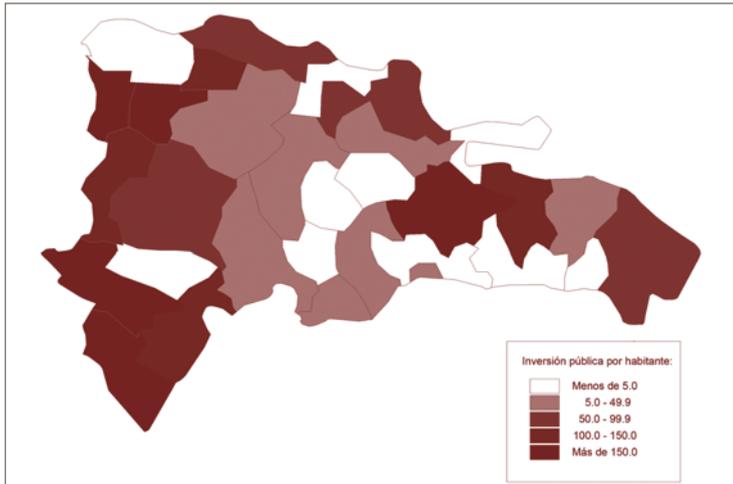
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 6. Inversión pública en vivienda.



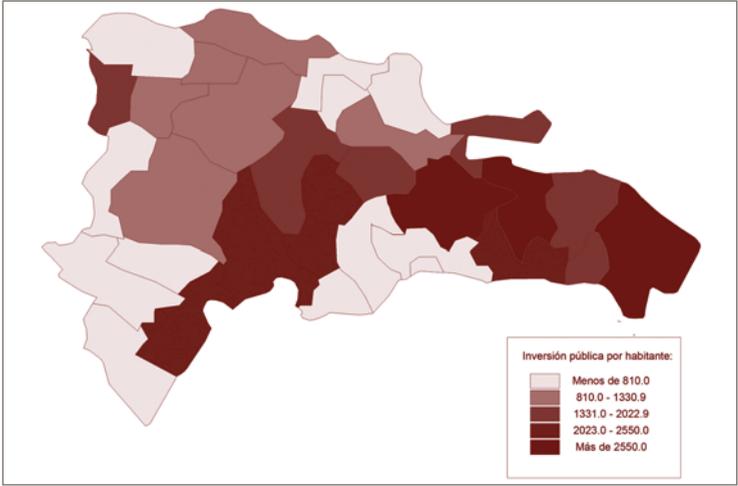
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 7. Inversión pública en agua y saneamiento.



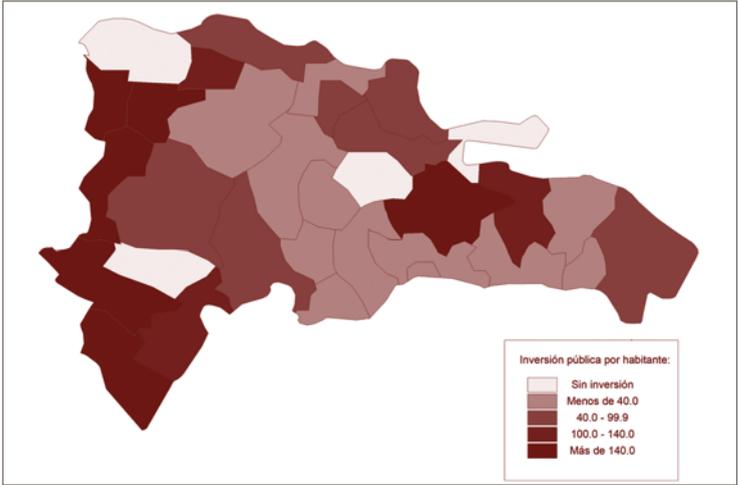
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 8. Inversión pública en urbanismo y comunicaciones.



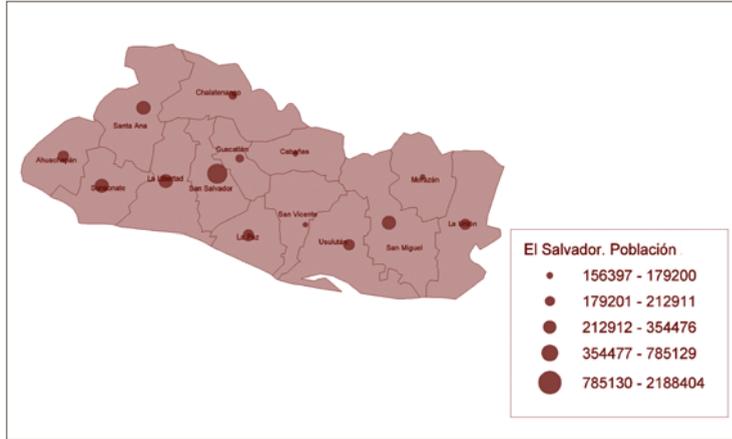
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 9. Inversión pública en servicios municipales.



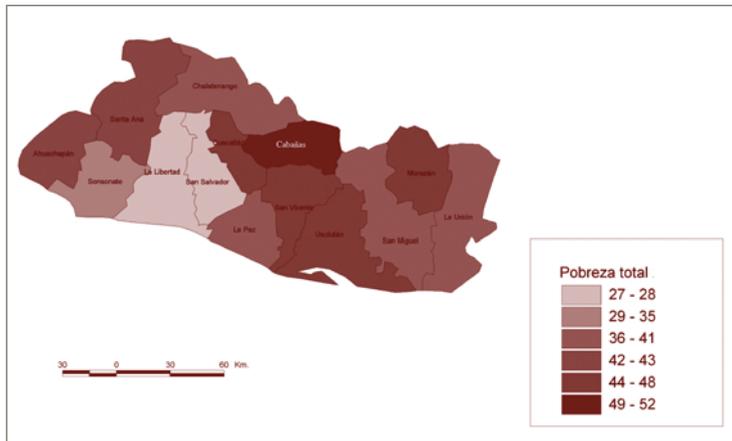
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana (2006).

Apéndice 10. Población total de los Departamentos en El Salvador, 2005.



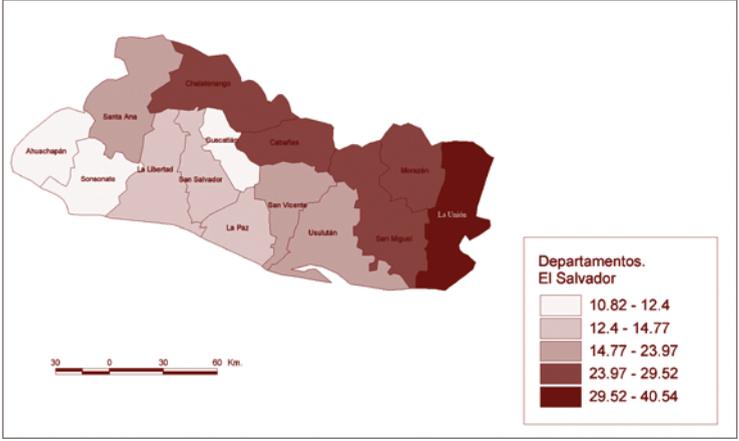
Fuente: Elaboración propia con datos de de Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (2005).

Apéndice 11. PIB per cápita en El Salvador, 2004.



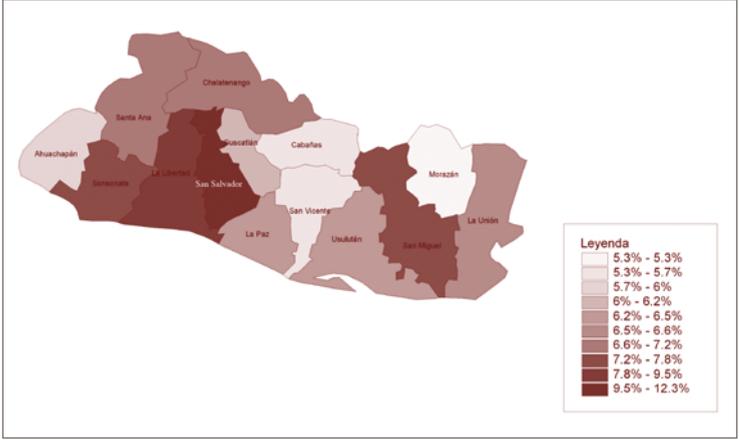
Fuente: Elaboración propia con datos de de Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador.

Apéndice 12. Porcentaje de hogares en situación de pobreza por Departamentos en El Salvador, 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (2005).

Apéndice 13. Porcentaje de hogares receptores de Remesas por Departamentos en El Salvador, 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (2005).

Apéndice 14. Índice de Democracia Electoral 1960-2002.

Pais	1960	1977	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1990-2002			
Argentina	0,25	0															0,92	0,99		
Bolivia		0	0,75																	
Brasil	0,69	0,26	0,39																	
Chile	0,75	0	0	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75		
Colombia	0,75	0,83		0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,69	0,57		
Costa Rica																				
Ecuador	0,75	0										0,83				0,75	0,75	0,75	0,93	
El Salvador	0	0,69	0,56	0,56	0,75	0,75	0,75												0,91	
Guatemala	0,56	0,56	0	0,56	0,56	0,42	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56					0,65	
Honduras		0	0,92																	
México	0,56	0,56	0,75	0,42	0,42	0,5	0,5	0,5	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	
Nicaragua	0,06	0,06	0,75														0,92	0,92	0,99	
Panamá	0,75	0	0,54																	
Paraguay	0,03	0,06	0,06	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	
Perú	0,19	0				0,5	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,38					0,78	
Rep Dominicana	0,08	0,08		0,83	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,87	
Uruguay		0	0,75																	
Venezuela																			0,67	0,97
América Latina	0,58	0,28	0,69	0,86	0,87	0,84	0,85	0,85	0,88	0,91	0,9	0,92	0,9	0,91	0,94	0,93	0,89			

Notas: El componente Sufragio del IDE indica si se les permite a todos los adultos de un país votar en elecciones. Esta medida no incluye, más allá de la celebración de las elecciones, los procedimientos que pueden entorpecer el uso efectivo del derecho a voto, tales como el acceso a los lugares de votación. Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = no se celebran elecciones para instalar al gobierno; 1 = sólo algunos hombres tienen derecho al voto (existen restricciones relativas a la propiedad, el género y el nivel de alfabetización); 2 = la mayoría de los hombres disfrutan del derecho al voto (existen restricciones relativas al género y el nivel de alfabetización); 3 = la mayoría de los hombres y de mujeres gozan del derecho al voto (existen restricciones relativas al nivel de alfabetización); 4 = el derecho al voto es reconocido universalmente (sin embargo, aun en países con sufragio universal pueden existir algunas restricciones, que afectan a grupos como los militares, la policía, el clero, los residentes extranjeros y los ciudadanos que viven en el exterior). En el cálculo del IDE, los puntajes que se asignan al componente del sufragio se trasladan hasta que se celebre una elección o una nueva elección. Debido a que los puntajes se determinan por el modo en que se constituyen los gobiernos, los puntajes para 1960, 1977 y 1985 pueden no corresponderse con ningún evento real de esos años. Los puntajes inmediatamente anteriores a 1990 se ofrecen para dar cuenta explícitamente de los puntajes a comienzos de la década de 1990.

Fuente: PNUD (2004).

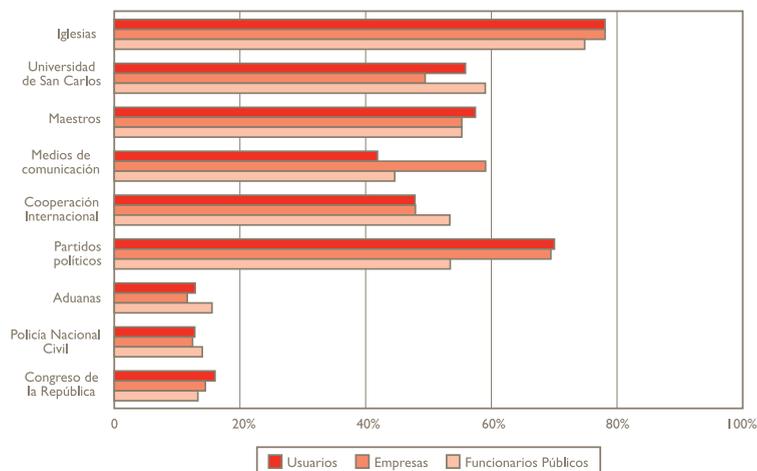
Apéndice 15. Número de Elecciones Limpias 1960-2002.

Pais	1960	1977	1985	Elección previa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	2	-	2	1989	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Bolivia	2	-	2	1989	2			2				2				2
Brasil	2	2-	2	1989	2	2	2		2				2			2
Chile	2	-	-	1989	2			2				2		2	2	2
Colombia	2	2	2	1986	2	1	1		1				1			2-
Costa Rica	2	2	2	1986	2	2			2				2			2
Ecuador	2	-	2	1988	2			2	2		2		2			2
El Salvador	-	1	1	1989	1		2		2			2			2	
Guatemala	1	1	1	1985	1	1			1	1					2	
Honduras	2	-	2	1989	2			2				2				2
México	1	1	1	1988	0+**		2-		2			2				
Nicaragua	1	1	2	1984	2	2					2					2
Panamá	2	-	0+*	1989	2				2						2	
Paraguay	1	1	1	1989	1			1					2			
Perú	2	-	2	1985	2	2		2		1						2
Rep Dominicana	2	2	2	1986	2	1-*			0*		2		2			2
Uruguay	2	-	2	1989	2				2						2	
Venezuela	2	2	2	1988	2			2					2			

Notas: El componente de Elecciones Limpias del IDE se refiere a si el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. No incluye cuestiones relacionadas con la competitividad del proceso electoral ni tampoco si se permite o no al ganador de las elecciones asumir su cargo público, ni si todos los cargos públicos son electivos. Este componente se codifica de acuerdo con la siguiente escala: 0 = graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre los resultados de las elecciones (por ejemplo, alteran el resultado de una elección presidencial y/o del balance de poder dentro del parlamento); 1 = irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, intimidación de los votantes, violencia contra los votantes, fraude electoral); 2 = alta de irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, elecciones que pueden incluir irregularidades "técnicas" pero que carecen de un sesgo sistemático de peso significativo). Si un gobierno no es electo, este componente no es aplicable, lo cual se indica por medio de un guión (-). Signos de más y menos, a los que se les da un valor de 0,33, se utilizan para indicar situaciones intermedias. Cuando en un año hay elecciones tanto para el Poder Ejecutivo como el Parlamento y las irregularidades se aplican sólo a las elecciones para el Ejecutivo, se indica esta situación con un asterisco (*). En esos casos, el valor para las elecciones parlamentarias es un 2. Se usan dos asteriscos (***) para indicar que el valor para las elecciones parlamentarias es un 1. Para calcular el IDE, los puntajes asignados al componente elecciones limpias son extendidos en el tiempo hasta tanto haya una elección o una nueva elección; cuando el puntaje asignado para las elecciones para Presidente y el Parlamento son diferentes, se calcula el promedio de estas dos. Para los fines del IDE, los gobiernos no electos reciben un puntaje de cero. Dado que los puntajes son determinados por la manera en que se constituye un gobierno, los puntajes para los años 1960, 1977 y 1985 pueden no corresponder a un evento en esos años. Para explicar los puntajes que cada país recibe al entrar al año 1990, se presentan los puntajes para las elecciones inmediatamente previas a este año.

Fuente: PNUD (2004).

Apéndice 16. Confianza en las Instituciones en Guatemala, 2004.



Fuente: Banco Mundial (2005).

Apéndice 17. Principal problema del poder judicial según los propios jueces de cada país (en %), 2005.

	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Falta de independencia frente a otros poderes	19,6	16,4	21,8	-	14,3	-
Injerencia de los partidos	17,6	-	23,6	-	-	-
Excesivo verticalismo interno	11,8	-	-	-	-	7,7
Deficiente formación de los jueces	-	14,8	10,9	-	-	-
Deficiente funcionamiento del Ministerio Público	-	-	-	-	-	7,7
Falta de confianza en la justicia	15,7	16,4	-	15,9	-	-
Falta de acceso a la justicia	-	9,8	-	-	11,1	-
Falta de recursos humanos	-	-	9,1	10,8	-	23,1
Falta de recursos económicos	11,8	-	-	33,8	11,1	23,1
Lentitud	-	9,8	9,1	33,8	-	7,7

Fuente: Ramos Rollón (2005).

Apéndice 18. Grado de injerencia en la toma de decisiones de los jueces, 2005.

	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Cúpulas de los partidos	58,9	26,2	60,0	6,4	27,0	23,1
Cúpula del organismo judicial	29,4	24,6	43,7	21,8	37,5	28,2
Medios de comunicación	62,8	83,6	70,9	37,2	60,3	48,7
Grupos de presión	37,2	52,5	29,1	9,0	34,9	23,1
Fiscalía o Ministerio Público	29,4	27,6	4,8	5,1	6,4	31,6
Poder ejecutivo	41,2	26,2	40,0	11,5	41,2	23,1
Congreso	45,1	27,9	27,3	11,5	42,8	18,4

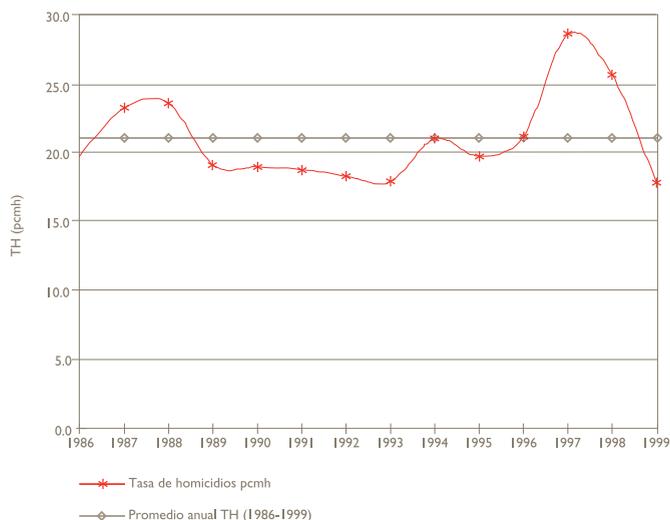
Fuente: Ramos Rollón (2005).

Apéndice 19. Homicidios en Guatemala, 1986-1999.

Año	Nº de homicidios	Tasa de homicidios p.m	% Homicidios			
			Masculinos	No indígenas	18-39 años	Arma de fuego
1986	1.572	19,8	91,5	74,6	66,1	57,4
1987	1.891	23,2	90,4	74,0	63,6	55,4
1988	1.968	23,6	91,4	75,9	65,4	57,4
1989	1.666	19,1	90,4	77,0	66,3	62,3
1990	1.663	18,9	92,3	75,5	66,9	63,0
1991	1.691	18,8	86,8	74,9	62,9	63,3
1992	1.690	18,3	87,8	77,3	64,9	61,4
1993	1.693	17,9	90,5	80,2	62,9	62,0
1994	2.041	21,0	88,2	81,3	66,5	63,1
1995	1.970	19,7	92,4	82,6	63,8	68,4
1996	2.166	21,1	92,5	76,3	63,5	72,8
1997	3.002	28,5	91,7	78,4	64,8	73,5
1998	2.806	25,6	93,2	72,3	65,0	76,7
1999	1.978	17,8	91,0	71,9	62,0	72,8

Fuente: CIEN (2000).

Apéndice 20. Evolución de la tasa de homicidios pcmh en Guatemala, 1986-1999.



Fuente: CIEN (2000).

Apéndice 21. Homicidios cometidos en América Latina, 2000.

País	Año	n° de homicidios	n° de homicidios por cada 100.000 habitantes
Argentina	2001	3.048	8,2
Bolivia	2000	2.558	32,0
Brasil	2001	39.618	23,0
Chile	2001	699	4,5
Colombia	2000	29.555	70,0
Costa Rica	1999	245	6,2
Ecuador	1999	3.217	25,9
El Salvador	2001	2.196	34,3
Guatemala	1994	3.239	33,3
Honduras	1998	9.241	154,02
México	2000	13.829	14,0
Nicaragua	1998	1.157	24,1
Panamá	1998	54	2,0
Paraguay	2001	890	15,6
Perú	2001	1.298	5,0
Rep Dominicana	1998	1.121	15,82
Uruguay	2000	154	4,6
Venezuela	2000	8.022	33,2
América Latina	c.1997	109.135	25,1
Europa Occidental	c.2000	4.519	1,4
Mediterraneo Oriental	c.1995-99	31.000	7,1
Pacífico Occidental	c.1995-99	59.000	5,1
Asia Sudoriental	c.1995-99	78.000	5,8
África	c.1995-99	116.000	22,2
Mundo	c.1995-99	521.000	8,8

Nota: Las cifras regionales son la suma de todos los casos para los cuales existen datos disponibles. Europa Occidental no incluye a Luxemburgo, ni al Reino Unido.

Fuente: Ramos Rollón (2005).

Apéndice 22. Grado de Impunidad en delitos cometidos por funcionarios públicos (% de miembros de la judicatura del país que señalaron ese sector como el de mayor impunidad).

	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Fuerzas armadas	43,1	13,1	36,4	--	81,0	--
Policía nacional	43,1	27,9	29,1	9,0	65,1	17,9
Miembros del ejecutivo	52,4	54,1	58,3	33,3	80,9	43,6
Miembros del legislativo	53,0	60,6	67,3	29,5	82,5	59,0
Fiscalía o Ministerio Público	25,5	16,4	3,8	49,2	10,3	10,3
Presidencia	47,1	54,5	54,5	28,2	68,3	32,4
Organismo judicial	29,4	21,8	21,8	7,7	28,6	7,7

Fuente: Ramos Rollón (2005).

Apéndice 23. Índice de Volatilidad Electoral en América Latina, 1990.

País	Ciclo electoral previo														Promedio 1990-2002	
	Año	Calificación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002
Argentina	1987-89	10,9		8,5		9,0		19,2		27,6		9,3		30,0		17,2
Bolivia	1985-89	29,0				36,5				23,1					47,7	35,8
Brasil	1986-90		35,6				19,1				17,7				15,2	21,9
Chile	1989-93					15,4				9,1				11,5		12,0
Colombia	1986-90		13,9	24,3			19,0				21,1				35,3	22,7
Costa Rica	1986-91		10,0				11,3				14,5				31,6	16,9
Ecuador	1988-90		21,2						20,3	31,5		30,8				25,1
El Salvador	1985-90	22,6		18,6	21,7		26,2				22,3			10,9		19,5
Guatemala	1987-89		40,5				42,2	30,9					33,8			36,9
Honduras	1985-89	7,2				9,6				4,9				8,7		7,7
México	1985-88	21,4		21,4			19,7			10,9			12,6			16,9
Nicaragua	1990-96								15,8	13,8				15,6		15,7
Panamá	1994-99											31,0				31,0
Paraguay	1989-93					36,0					14,1					25,0
Perú	1985-90		39,4		58,6			30,1					41,3	53,8		44,6
Rep Dominicana	1986-90		23,9				25,6				26,1				13,2	22,2
Uruguay	1984-89	10,9					11,8					9,8				10,8
Venezuela	1983-88	13,0				34,6					41,0		31,5			35,7

Nota: La volatilidad electoral, medida en términos de votos, proporciona una medida de estabilidad en un sistema de partidos. Utilizando la fórmula de Pedersen (1983), se la calcula tomando las diferencias de los votos obtenidos por cada partido a lo largo del tiempo, sumadas y divididas por 2. Todos los datos se basan en las cámaras legislativas bajas o únicas. Los cálculos excluyen votos para los partidos que figuran como "otros" o para candidatos independientes. Para los casos en los que las elecciones fueron segmentadas, se utilizaron los resultados combinados. Esto se aplica a Bolivia (1997, 2002), Ecuador (1992, 1996, 1998), Guatemala (1990, 1994, 1995, 1999), México (1988, 1991, 1994, 1997, 2000), Nicaragua (1996, 2002) y Venezuela (1998, 2000). Las cifras regionales son el término medio o promedio de todas las elecciones celebradas en cierto año o la elección más reciente, si no se celebraron en ese año.

Fuente: PNUD (2004).

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A. (2005): "Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?", *Cuadernos de Información Económica*, 187, pp. 49-56.

Álvarez, C. (2004): "La Educación en la República Dominicana. Logros y Desafíos", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 7-44.

Amnistía Internacional (2006): Guatemala. *Ni protección, ni justicia: Homicidios de mujeres* (<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR340192006>).

Aristy, J. y Dauhajre, A. (2001): "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana", *Política Macroeconómica y Pobreza: América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, pp. 4-19.

Banco Central de República Dominicana (2005): *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2004-2005*.

Banco Mundial (2006): *World Development Indicators 2006*.

(2005): *Diagnóstico sobre Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad en Guatemala*.

(2004): *Inequality in Latin America*, Washington DC.

(2003): *La pobreza en Guatemala, Informe 24221-GU*

(<http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/By+Country/DA3BF8A2841899FD85256D04006E93C8?OpenDocument>).

Barahona, M., Sauma, P. y Torres-Rivas, E. (2004): *Democracia, Pobreza y Desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*

(<http://democracyreport.undp.org/downloads/DemocraciaPobrezaYDesigualdades.pdf>).

Barhdan, P. (1999): "Democracy and Development: A Complex Relationship", en I. Shapiro y C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Values*, Cambridge University Press, pp. 93-112.

Barreda, M. (2003): "Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad", Documento de trabajo, 1, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Berzosa, K. y Unceta, K. (2007): "Cabalgando a lomos de un tigre", *El País*, 23 de abril de 2007, pp.82.

Bhagwain, J.N. (2002): "Democracy and development: cruel dilemma or symbiotic relationship?", *Review of Development Economics*, 6(2), pp. 151-162.

Boutros-Gali, B. (2003): *La interacción entre democracia y desarrollo*, UNESCO, París.

Calle Collado, A. (2007): "Poder global: Los ODM como señales de humo", *Rojo y Negro*, febrero.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2000): *Estudio sobre la magnitud y el costo de la violencia en Guatemala*

(<http://www.cien.org.gt/Docs/Social/MCViolencia/Magnitudviolencia.htm>).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2006): *Encuesta Cooperación y América Latina*, 2653.

Cerrillo, A. (2001): "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9.

- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999): *Memoria del Silencio* (<http://shr.aas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>).
- Comisión Europea (2005): *Annual Report 2005 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2004*, Bruselas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003): *Los desafíos de la democracia en Guatemala* (<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>).
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2000): "*Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*", *Revista de la Facultad de Economía-BUAP*, 16, pp. 159-173.
- Departamento de América Central, *Región de América Latina y el Caribe: Memorando Económico sobre el país*.
- Diálogo Democrático (2006): *Informe general de Guatemala* (www.democraticdialoguenetwork.org).
- Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (2004): *Principales resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004*, DIGESTYC, Ministerio de Economía y Hacienda, El Salvador.
- Easterley, W. y Levine, R. (1997): "*Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions*", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1203-1250.
- Echart Muñoz, E. (2005): "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos*", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 15, pp. 143-153.
- Puerto Sanz, L.M. (2006): "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿una nueva agenda de desarrollo?*", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 17, pp. 9-28.
- Fisher, A. (2004): *The Logic of Real Arguments*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Flores, R. (1997): *La escuela básica de la zona marginal de Santo Domingo (Un estudio comparativo de la organización industrial del servicio de educación en la República Dominicana)*, Banco Interamericano de Desarrollo, R-304.
- Fundación Myrna Mack (2007): *Una aproximación al uso de la violencia política contra la búsqueda de verdad y justicia* (<http://www.myrnamack.org.gt/archivos/Analisis/2007/FMM-ViolenciaPol%c3%adica-0207.pdf>).
- Gabinete Social de la Oficina Nacional de Planificación (2003): *Estrategia para la reducción de la pobreza en la República Dominicana*.
- Ghosh, S. y Pal, S. (2004): "*The effect of inequality on growth: theory and evidence from the Indian States*", *Review of Development Economics*, 8(1), pp. 164-177.
- Gutiérrez, E. (2002): *Gobernabilidad en Guatemala: Los retos de la agenda de la paz, la democracia y el desarrollo*, II Foro Temático Regional sobre Gobernabilidad, Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/guatemala.htm>).

Human Right Watch (2006): Guatemala. *Eventos del 2006*
(<http://hrw.org/spanish/docs/2007/01/11/guatem15043.htm>)

Ibarra, P. (2001): *Guatemala en Centroamérica. Conflicto y negociación*, Catarata, Madrid, pp.73-74.

Iglesias, E. (2004): "Democracia y desarrollo: la política importa", *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires
(<http://www.undp.org.pa/>).

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2000): *Encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI)*, Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística de República Dominicana (2002): *Censo Nacional de Población y Viviendas*.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005): *Perfil de gobernabilidad de Guatemala, Universidad de Salamanca, Salamanca*.

Jolly, R. (2004): "Global Development Goals: The United Nations experience", *Journal of Human Development*, 5(1).

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2006): "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", *Governance Matters Serie*, Banco Mundial.

Kliksberg, B. (1998): "Seis tesis no convencionales sobre la participación", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2.

Knowless, S. (2005): "Inequality and economic growth: the empirical relationship reconsidered in the light of comparable data", *The Journal of Development Studies*, 41(1), pp. 135-159.

Lasagna, M. (2001): "Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AEI y organismos internacionales", en M. Gómez Galán y J.A. Sanahuja (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo de cambio*, CIDEAL, 2001.

Machinea, J.L., Bárcena, A. y León, A. (coords.) (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*, CEPAL.

Manos Unidas (2003): *Campaña de los conflictos olvidados. Guatemala*.

Marcha Mundial de las Mujeres (2005): *Cambiar de rumbo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio vistos a través del prisma de la Carta de las Mujeres para la Humanidad*
(www.marchamundialdelasmujeres.org).

Martínez Osés, P.J. (2005): "Incidencia y sensibilización de las ONGD españolas para alcanzar los ODM", *Revista Documentación Social*, 136, pp. 103-120.

Ming-Chang, T. (2006): "Does political democracy enhance Human Development in developing countries?", *The American Journal of Economics and Sociology*, 65(2), pp. 233-268.

Morillo Pérez, A. (2005). "Niveles y tendencias de la pobreza en la República Dominicana (1990 – 2005)", *Serie Protección Social*, 5, *Unidad de Información Social*, pp. 4-13.

Murguialday, C. (2006): "El largo camino hacia la equidad de género", *Revista Pueblos*, 20.
Nahuel Oddone, C. y Granato, L. (2005). "Globalización, desigualdad y pobreza", *Primer Encuentro Internacional sobre Pobreza, Desigualdad y Convergencia*, pp. 1-25.

Oficina Nacional de Planificación (2005): *Informe de Proyectos de Inversión Pública, según localización 2002-2005*.

(2005b): Atlas de la pobreza en la República Dominicana

Oficina Nacional de Presupuesto (2005): *Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, 2005*.

Organización Naciones Unidas: (1995): *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*.

(2000): Declaración del Milenio.

(2005a): Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005.

(2005b): Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el cuarto período de sesiones.

Oriol Prats, J. (2003): "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14 y 15.

Pearsson, T. y Tabellini, G. (2006): "Democracy and development: the devil in the details", *American Economic Review*, 96(2), pp. 319-324.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006): *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2006*.

(2005a): *Informe de Desarrollo Humano El Salvador: Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

(2005b): *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.

(2005c): *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural, Guatemala*.

(2005d): *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una Mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*.

(2004a): *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Informe PRODDAL.

(2004b): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*.

(2004c): *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*.

(2003): *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*.

(2002): *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*.

(1990): *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*.

Proyecto del Milenio (2005): *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

(www.millenniumproject.org).

Ramírez Ocampo, A. (2005): "Democracia electoral, gobernabilidad y su impacto económico en América Latina", *Foreign Affairs en Español*, 5(4), México, pp. 49-60.

Ramos Rollón, M. (2005): *Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces*, Fundación CIDOB, Barcelona.

Red Interamericana para la Democracia (2005): *Informe regional. Índice de participación ciudadana en América Latina 2005*.

Rivera Campos, R. (2000): *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro*, FLACSO, San Salvador.

Rojas, R. (2005): *Programa salud de los pueblos indígenas de las Américas. Plan de acción 2005-2007*, Organización Panamericana de la Salud.

Saith, A. (2006): "From Universal Values to Millenium Development Goals: lost in translation", *Development and Change*, 37(6), pp. 1167-1199.

Sanahuja Perales, J.A. (2001): "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones en la sociedad internacional", en M. Gómez Galán y J.A. Sanahuja (co-ords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo de cambio*, CIDEAL, 2001.

Santana, I. (1997): *Las iguales médicas frente a seguro social (Estudio de la organización industrial de los servicios de salud en la República Dominicana)*, Banco Interamericano de Desarrollo, R-305.

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

Secretaría de Estado de Educación de República Dominicana (1997): *Ley General de Educación No.66-97 de fecha 9 de abril de 1997*.

(2003): *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012*, Santo Domingo.

Segovia, A. (1997): "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", *Política Macroeconómica y Pobreza: América Latina y Caribe*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 489-540.

Sen, A. (1999a): "Democracy as universal value". *Journal of Democracy*, 10(3), pp. 3-17.

(1999b): *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta.

Solimano, A. (2004): "Political violence and economic development in Latin America: issues and evidence", *Macroeconomía del Desarrollo*, 30, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 19-47.

Stiglitz, J. (1999): *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo*, Conferencia sobre Democracia, economía de mercado y desarrollo, Corea del Sur.

(2002): "Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm", *Review of Development Economics*, 6(2), pp. 163-182

Torres-Rivas, E. (2007): "¿Acuerdos de Paz?", *El Periódico*, 4 de enero de 2007, Guatemala (www.casamerica.es).

Transparencia Internacional (2001): *Global Corruption Report*.

UNESCO (2003): *La interacción entre democracia y desarrollo*, Francia (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf>).

VVAA (2005): *Focalización de la pobreza en la República Dominicana*, Oficina Nacional de Planificación.

VVAA (2006): "El gasto público en República Dominicana". *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE 2-06-011, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, pp. 2-66.

www.cantabriacoopera.org



cantabriacoopera



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



**GOBIERNO
de
CANTABRIA**

CONSEJERÍA DE EMPLEO Y BIENESTAR SOCIAL
Dirección General de Asuntos Europeos y
Cooperación al Desarrollo