

Plan de **Desarrollo Integral**
para El Salvador, Guatemala, Honduras
y el sur-sureste de México



Naciones Unidas

Volumen 1


Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps



Plan de **Desarrollo Integral** para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México

Volumen 1



Naciones Unidas

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Sally Shaw

Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto.

En el grupo de redacción, bajo la dirección de Álvaro Calderón, participaron Hugo Beteta, Miguel del Castillo, Ramón Padilla y Pablo Yanes, quienes contaron con la colaboración de María Castro, Marco Dini, Rebeca Gerardo-Tavira, Nicolo Gligo, Sebastián Herreros, José Manuel Iraheta, Zebulun Kreiter, Julie Lennox, Debora Ley, Jesús López, Jorge Mario Martínez, Rodrigo Martínez, Leda Peralta, Wilson Peres, Gabriel Pérez, Juan Carlos Rivas, Mónica Rodrigues, Indira Romero, Ricardo Sánchez, Jesús Santamaría, Nunzia Saporito, Humberto Soto, Octavio Sotomayor, Hugo Ventura y Francisco Villareal, todos ellos de la CEPAL.

Colaboraron en la preparación de este documento los Directores y representantes regionales de los siguientes fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y las Oficinas de los Coordinadores Residentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Se agradece el apoyo, los comentarios y las contribuciones de las autoridades nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y México en las diferentes etapas de preparación del presente documento.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El volumen 2 de este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2021/7

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.20-00525

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*, vol. 1 (LC/TS.2021/7), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.



Índice

Volumen 1

Prólogo.....	9
I. Ámbitos prioritarios para impulsar el desarrollo.....	29
Ámbitos prioritarios para impulsar el desarrollo en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México.....	31
A. Un modelo económico con resultados mixtos y persistencia de rezagos estructurales.....	33
B. Niveles altos y persistentes de pobreza y desigualdad en un contexto de presiones demográficas y violencia crónica.....	50
C. Sostenibilidad ambiental, cambio climático y desastres.....	81
D. Migración por necesidad: la manifestación más dramática de un modelo de desarrollo caracterizado por múltiples exclusiones, rigideces y debilidades.....	101
II. Una apuesta por el desarrollo.....	125
Una apuesta por el desarrollo.....	127
A. La importancia del cambio estructural en el desarrollo.....	127
B. El cambio estructural progresivo requiere políticas de desarrollo productivo.....	128
C. La igualdad: objetivo e instrumento del desarrollo.....	130
D. El gran impulso para la sostenibilidad.....	131
E. La dimensión territorial y la integración regional en el cambio estructural.....	133
F. La migración como un desafío de desarrollo humanitario y de derechos humanos, y no como un problema de seguridad.....	135
III. Recomendaciones de política.....	139
Recomendaciones de política.....	141
A. Origen.....	161
B. Tránsito.....	162
C. Destino.....	165
D. Retorno.....	166

IV. Plan de desarrollo integral: una propuesta estratégica.....	171
A. Objetivos generales y específicos	173
B. Principios rectores	174
C. Pilares estratégicos.....	175
D. Ejes transversales	228
E. Portafolio de propuesta de proyectos	236
V. Proceso de priorización de los países.....	239
Proceso de priorización de los países	241
A. El Salvador	242
B. Guatemala	244
C. Honduras.....	248
D. México	251

Volumen 2

Prólogo

1. Pilar de desarrollo económico

A. Programa de desarrollo de infraestructura habilitante

- Propuesta 1.1 Conexión de México con el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC) y segundo circuito del SIEPAC
- Propuesta 1.2 Gasoducto entre México y los países del norte de Centroamérica
- Propuesta 1.3 Corredores logísticos comodales de integración y desarrollo
- Propuesta 1.4 Universalización del acceso a la energía eléctrica con base en fuentes de energías renovables en los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México
- Propuesta 1.5 Plan del Pacífico, El Salvador
- Propuesta 1.6 Conexión ferroviaria norte-sur, Guatemala
- Propuesta 1.7 Desarrollo de caminos rurales, Guatemala
- Propuesta 1.8 Modernización y mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento, Honduras
- Propuesta 1.9 Infraestructura vial logística, Honduras
- Propuesta 1.10 Inversiones estratégicas para el subsector energía, Honduras
- Propuesta 1.11 Desarrollo del Istmo de Tehuantepec: corredor multimodal interoceánico, México
- Propuesta 1.12 Infraestructura de sistemas autónomos de paneles solares para bombeo de agua en comunidades rurales, estado de Campeche
- Propuesta 1.13 Reconstrucción de carreteras alimentadoras interregionales, estado de Chiapas
- Propuesta 1.14 Modernización y ampliación de Puerto Chiapas, estado de Chiapas
- Propuesta 1.15 Autopista entre el Aeropuerto Internacional de Acapulco y el nuevo emprendimiento turístico del Pacífico, estado de Guerrero
- Propuesta 1.16 Rehabilitación del área de mercado de la Central de Abasto Margarita Maza de Juárez, estado de Oaxaca
- Propuesta 1.17 Autopista a la Cuenca del Papaloapan y libramiento en la ciudad de Tuxtepec, estado de Oaxaca
- Propuesta 1.18 Carretera de acceso al nuevo puerto de Frontera, estado de Tabasco
- Propuesta 1.19 Infraestructura industrial y logística para el comercio con Centroamérica, estado de Tabasco
- Propuesta 1.20 Terminal de cabotaje multimodal de Alvarado, estado de Veracruz
- Propuesta 1.21 Proyecto de generación de energía distribuida, estado de Yucatán
- Propuesta 1.22 Mejora de las condiciones de conectividad y movilidad en municipios con mayor rezago, estado de Yucatán

B. Programa de fomento comercial e integración regional

- Propuesta 1.23 Facilitación del comercio entre México y los países del norte de Centroamérica
- Propuesta 1.24 Armonización de estándares y reducción de las barreras técnicas al comercio: igualando capacidades entre los países
- Propuesta 1.25 Profundizando el comercio y los vínculos productivos a través de la Unión Aduanera de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, Honduras

C. Programa de desarrollo productivo

- Propuesta 1.26 Fortalecimiento de cadenas de valor rurales y creación de un fondo de apoyo en El Salvador, Guatemala, Honduras y México
- Propuesta 1.27 Fortalecimiento de la cadena del café y de los sistemas productivos de los pequeños productores cafetaleros de los países del norte de Centroamérica y sur-sureste de México
- Propuesta 1.28 Agenda de cooperación digital entre México y los países del norte de Centroamérica
- Propuesta 1.29 Hacia un sistema regional de innovación en los países del norte de Centroamérica y México: integración en materia de ciencia, tecnología e innovación
- Propuesta 1.30 Fomento de la inversión de la diáspora de El Salvador, El Salvador
- Propuesta 1.31 Muros de Prosperidad: desarrollo transfronterizo Guatemala-México, Guatemala-Honduras y Guatemala-El Salvador, Guatemala
- Propuesta 1.32 Sello Blanco para productos locales, Guatemala
- Propuesta 1.33 Fortalecimiento de cadenas de valor para el escalamiento de mipymes, Guatemala
- Propuesta 1.34 Desarrollo de cadenas de valor dinamizadoras y generadoras de oportunidades en los territorios, Honduras
- Propuesta 1.35 Mejora del desempeño logístico, competitividad e integración económica regional, Honduras
- Propuesta 1.36 Maya Ka'an: desarrollo comunitario con turismo y conservación de los recursos naturales, históricos y culturales, estado de Quintana Roo
- Propuesta 1.37 Instalación de una microjuguera en la región norte, estado de Veracruz

D. Programa de desarrollo territorial

- Propuesta 1.38 Fortalecimiento de la institucionalidad y la participación territorial
- Propuesta 1.39 Mercados locales y compras públicas de alimentos
- Propuesta 1.40 Inversión básica para el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento: fondo único de inversión
- Propuesta 1.41 Emprendimiento: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas
- Propuesta 1.42 Servicios básicos para los hogares y territorios rurales
- Propuesta 1.43 Desarrollo de ciudades intermedias: Istmo de Tehuantepec, Tapachula y frontera norte de Guatemala
- Propuesta 1.44 Desarrollo territorial del Trifinio, El Salvador
- Propuesta 1.45 Surf City El Salvador: programa holístico de desarrollo turístico en la franja costero-marina, El Salvador
- Propuesta 1.46 Desarrollo territorial económico en Guatemala, Guatemala
- Propuesta 1.47 Fortalecimiento del sector turístico en Guatemala, Guatemala
- Propuesta 1.48 Desarrollo integral territorial en el Corredor Seco de Honduras, Honduras

E. Programa de macroeconomía para el desarrollo

- Propuesta 1.49 Identificación de espacios fiscales y financieros para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral

2. Pilar de bienestar social

A. Programa de inclusión social y laboral

- Propuesta 2.1 Inserción laboral sostenible de jóvenes en situación de riesgo social en Honduras y El Salvador, Guatemala y los estados del sur-sureste de México
- Propuesta 2.2 Empleo de jóvenes con enfoque de género
- Propuesta 2.3 Construyendo igualdad: liderazgo y empoderamiento de las mujeres indígenas, afrodescendientes y garífunas en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
- Propuesta 2.4 Cerrando brechas de desigualdad para los pueblos indígenas
- Propuesta 2.5 Estrategias integrales para la formalización de las empresas y el empleo en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México
- Propuesta 2.6 Formación para el futuro del trabajo
- Propuesta 2.7 Pensiones no contributivas y protección social para grupos de escasa cobertura: trabajadores migrantes y sus familias, trabajadores independientes, microempresas, trabajadoras domésticas, y migrantes
- Propuesta 2.8 Prevención y erradicación del trabajo infantil
- Propuesta 2.9 Jóvenes construyendo el futuro en el sur-sureste de México y en los países del norte de Centroamérica, México
- Propuesta 2.10 Reapropiación de los espacios públicos y creación de proyectos de investigación tecnológicos por medio de la participación y capacitación para el empleo de jóvenes de 15 a 29 años, estado de Campeche

B. Programa de habilidades para la vida

- Propuesta 2.11 Garantizar la oportunidad de acceder a una educación con calidad y pertinencia en los niveles básico y medio, en entornos seguros, resilientes y libres de violencia, para todas las personas en las regiones con mayor tasa de migración
- Propuesta 2.12 Mi nueva escuela, El Salvador
- Propuesta 2.13 Fortalecimiento de las mancomunidades, Guatemala
- Propuesta 2.14 Centro universitario para el desarrollo integral del sur-sureste de México y los países del norte de Centroamérica, estado de Tabasco

C. Programa de desarrollo infantil integral

- Propuesta 2.15 Aumento de la cobertura y calidad de servicios esenciales para el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia en situación de mayor vulnerabilidad en los países del norte de Centroamérica y México
- Propuesta 2.16 Atención integral a la primera infancia para la prevención y reducción de la desnutrición crónica en 35 municipios priorizados de dos Departamentos de Guatemala
- Propuesta 2.17 Política nacional de apoyo al desarrollo infantil temprano "Crecer Juntos", El Salvador

D. Programa de salud a lo largo de la vida

- Propuesta 2.18 Acceso universal a servicios de salud suficientes, oportunos y próximos, en especial en los municipios y territorios con mayor propensión migratoria
- Propuesta 2.19 Intervenciones humanitarias y de desarrollo por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en los países del norte de Centroamérica y México

E. Programa de prevención de la violencia y cultura de paz

- Propuesta 2.20 Fortalecimiento de la seguridad humana a nivel local
- Propuesta 2.21 Prevención y respuesta a la violencia contra las niñas, niños y adolescentes y fomentar el uso responsable de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en El Salvador, Honduras, Guatemala y México

- Propuesta 2.22 Programa regional de protección, asistencia y acceso a la justicia de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México con enfoque de lucha contra la corrupción
- Propuesta 2.23 Respondiendo a la explotación, el abuso y la trata (ReACT)
- Propuesta 2.24 Fortaleciendo el estado de derecho, el enfoque de derechos humanos, la administración de justicia y la lucha contra la impunidad en El Salvador, Honduras, Guatemala y México
- Propuesta 2.25 Apoyo a la implementación de políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana
- Propuesta 2.26 Gestión de información para políticas públicas de seguridad ciudadana, con enfoque de género, basadas en la evidencia
- Propuesta 2.27 Implementación de una fábrica de artes y oficios y la habilitación de espacios de atención para el desarrollo inclusivo social, la cultura de paz y la prevención de la violencia y el delito, estado de Quintana Roo

3. Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático, adaptación y reducción del riesgo de desastres

A. Programa Generación de Conocimiento, Datos y Herramientas para Adaptación al Cambio Climático y Riesgos de Desastres

- Propuesta 3.1 Fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales para la generación de datos climáticos y geológicos para prevención y atención de riesgos de desastres
- Propuesta 3.2 Sistema de cuentas satélite para la medición de los desastres y su impacto en el desarrollo regional y nacional: guía metodológica

B. Programa para el fortalecimiento de resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

- Propuesta 3.3 Fortalecimiento institucional de la resiliencia de los gobiernos locales y nacionales en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México para la reducción del riesgo de desastres y la prevención de flujos migratorios
- Propuesta 3.4 Protección de inversiones públicas nacionales mediante la reducción del riesgo de desastres y respuesta al cambio climático
- Propuesta 3.5 Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café
- Propuesta 3.6 Asistencia y fortalecimiento de la resiliencia de hogares y comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria en el Corredor Seco de El Salvador, Guatemala y Honduras
- Propuesta 3.7 Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café, Honduras
- Propuesta 3.8 Fortalecimiento de la cadena de valor de café sostenible y resiliente al cambio climático, Honduras

C. Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

- Propuesta 3.9 Mares y costas sostenibles en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
- Propuesta 3.10 Actividades productivas sostenibles con soluciones basadas en la naturaleza
- Propuesta 3.11 Forestación en pequeña escala, pago por servicios ecosistémicos y construcción de un corredor forestal de los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
- Propuesta 3.12 Mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes
- Propuesta 3.13 Parque binacional volcán Tacaná
- Propuesta 3.14 Gestión sostenible de los recursos hídricos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad, Guatemala
- Propuesta 3.15 Fortalecimiento de mecanismo de sostenibilidad ambiental, mitigación y adaptación al cambio climático, Guatemala
- Propuesta 3.16 Sembrando Vida en el sur-sureste de México y el norte de Centroamérica, México

4. Pilar de gestión integral del ciclo migratorio

A. Programa de respuestas integrales nacionales

- Propuesta 4.1 Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana en El Salvador, con enfoques de igualdad de género y de derechos humanos
- Propuesta 4.2 Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana en Honduras
- Propuesta 4.3 Atención de las necesidades inmediatas y promoción de la integración local a largo plazo de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en México
- Propuesta 4.4 Más oportunidades e inclusión social para los niños, niñas y adolescentes y sus familias potenciando la gobernanza local en los municipios con mayor población migrante de Honduras
- Propuesta 4.5 Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana, Guatemala
- Propuesta 4.6 Atención de las necesidades inmediatas y promoción de la integración local a largo plazo de las personas migrantes de Honduras, refugiadas y solicitantes de asilo en México, Honduras
- Propuesta 4.7 Fortalecimiento de la atención humanitaria a migrantes, estado de Puebla
- Propuesta 4.8 Movilidad humana, repatriación asistida y reintegración, estado de Puebla

B. Programas regionales

- Propuesta 4.9 Gestión de información sobre movilidad humana
- Propuesta 4.10 Protección y empoderamiento de las mujeres y niñas durante todo el ciclo migratorio en los países del norte de Centroamérica y México
- Propuesta 4.11 Migración y desplazamiento forzado de niños, niñas, adolescentes y familias
- Propuesta 4.12 Movilidad humana, cambio climático y desastres
- Propuesta 4.13 “Welcoming Cities” —Ciudades acogedoras: mejorar la gobernanza urbana en contexto de movilidad humana
- Propuesta 4.14 Fomentar una migración laboral regular y el acceso a la justicia laboral
- Propuesta 4.15 Fortalecimiento de la gestión fronteriza y lucha contra delitos
- Propuesta 4.16 Prevención y combate del tráfico ilícito de migrantes y delitos cometidos en contra de las personas migrantes en los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y los estados del sur-sureste de México
- Propuesta 4.17 Mejora del acceso a servicios de salud, salud mental y asistencia psicosocial de base comunitaria para las personas migrantes y las comunidades de acogida en las zonas fronterizas de los países del norte de Centroamérica y México
- Propuesta 4.18 Protección del migrante e inversión productiva de remesas
- Propuesta 4.19 Fomento de la inversión de la diáspora, El Salvador
- Propuesta 4.20 Inserción laboral de trabajadores migrantes de Honduras en los Estados Unidos, Honduras
- Propuesta 4.21 Inversión productiva de remesas, Honduras
- Propuesta 4.22 Portabilidad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, Honduras



Prólogo

Este documento tiene como objetivo principal abordar las causas estructurales de la migración desde los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y el sur-sureste de México hacia el norte. Los factores que están asociados a este proceso son la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el impacto de los desastres naturales, entre otros. Esta situación se ha ampliado y agravado por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Es por ello urgente poner en marcha estrategias, políticas y proyectos concretos que permitan que la migración sea una opción y no una necesidad impuesta por las carencias.

Esto exige encarar desde una perspectiva integral y en el marco de un nuevo estilo de desarrollo acciones concretas orientadas al crecimiento económico con empleo y al logro de mayores niveles de bienestar.

El 1 de diciembre de 2018, con ocasión de la toma de posesión del Presidente de México, Manuel López Obrador, los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que sentaron las bases de entendimiento para una nueva relación entre los cuatro países mediante un Plan de Desarrollo Integral. Los cuatro países firmantes expresaron su voluntad de profundizar la cooperación en materia de desarrollo y migración para hacer de la movilidad humana una opción y no una obligación, y solicitaron el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el diseño y la puesta en marcha de esta iniciativa.

Si a fines de 2018 este enfoque era pertinente, en la actualidad, ante los duros aprendizajes que ha dejado la pandemia de COVID-19, está más vigente y es más urgente.

En virtud de este mandato, la CEPAL elaboró una propuesta integral con lineamientos para la acción con base en las realidades locales, nacionales y subregionales. Con el Plan de Desarrollo Integral se busca contribuir a lograr que la migración en estos países sea segura, ordenada y regular, y, de manera simultánea, atacar sus causas estructurales de modo de aumentar el bienestar de las poblaciones y de que la movilidad humana sea una opción libremente escogida¹.

El 20 de mayo de 2019, la CEPAL presentó una propuesta de Plan de Desarrollo Integral centrada en tres componentes: análisis de la situación económica, social y ambiental; identificación de áreas de oportunidad, y formulación de recomendaciones de política. Estas últimas se articularon en cuatro pilares: i) desarrollo económico; ii) bienestar social; iii) sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y iv) gestión integral del ciclo migratorio. En una primera etapa, la iniciativa se realizó en consulta permanente con las autoridades nacionales y contó con las contribuciones de diferentes instituciones, entre las que se destacan los aportes de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas (véase el diagrama).

El 12 de septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció un mecanismo de coordinación especial, presidido por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, para facilitar el apoyo eficaz e integrado de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas a los Gobiernos de los cuatro países.

El presente documento se enmarca en ese mandato y tiene por objeto dinamizar el proceso y elaborar una agenda de implementación basada en propuestas que surjan de las necesidades de los países y la experiencia de diferentes instituciones internacionales y regionales, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, con miras a influir en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El conjunto de propuestas, elaboradas de manera colectiva, es el corazón de esta iniciativa y da el impulso y realismo que este Plan requiere.

¹ Los objetivos del Plan de Desarrollo Integral son compatibles con los del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; reducir los riesgos y las vulnerabilidades a los que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia; abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades de tránsito y destino, y crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer las sociedades, así como facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial. Véase Naciones Unidas, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)*, 2019 [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>.

Diagrama

Fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que contribuyeron al Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este documento se han incorporado las contribuciones al Plan de Desarrollo Integral en las que el sistema de las Naciones Unidas está trabajando o que propone llevar adelante. En este ámbito, existen tanto acciones individuales como acciones coordinadas entre dos o más fondos, programas y organismos especializados. Entre las primeras se encuentran: i) acciones que se están llevando a cabo y que están relacionadas con las propuestas del Plan de Desarrollo Integral; ii) acciones y programas que comenzarán a funcionar en el período 2020-2021, cuentan con financiamiento y poseen importantes sinergias con los objetivos del Plan, y iii) la formulación de nuevos proyectos que se irán incorporando al conjunto de propuestas. En el segundo caso, los fondos, programas y organismos especializados a nivel regional constituirán coaliciones temáticas en torno a los cuatro pilares del Plan.

Desde su origen, el Plan de Desarrollo Integral reconoce la relevancia de los esfuerzos del proceso de integración desplegados en Centroamérica, en particular por parte de los órganos e instituciones regionales del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y de los resultados obtenidos. Durante décadas, Centroamérica ha realizado enormes esfuerzos y destinado recursos a profundizar los lazos y promover la integración entre los países que conforman la subregión, lo que se ha traducido en el surgimiento de diversas instituciones y espacios de diálogo y cooperación. Asimismo, el espacio regional centroamericano cuenta con mecanismos para relacionarse y cooperar con los países vecinos, y de manera especial con México, como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, y el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte². El Plan de Desarrollo Integral está en línea con estos esfuerzos y construye sinergias en áreas como la cooperación en materia de facilitación del comercio, la integración energética y la gestión del riesgo ante fenómenos climáticos extremos.

La historia muestra que los países centroamericanos son capaces de construir acuerdos con procesos de integración innovadores, así como de contraer compromisos de cooperación con otros países de América Latina, en particular con México. En este contexto, esta nueva propuesta colectiva articulada por la CEPAL hace suyos el espíritu del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica y los principios de los Acuerdos de Esquipulas, con énfasis en la paz, la justicia, la solidaridad, el desarrollo, la cooperación internacional y el respeto a la soberanía de los Estados. Esos dos momentos de la diplomacia deben servir de inspiración para la nueva relación que El Salvador, Guatemala, Honduras y México buscan forjar para abordar en conjunto los desafíos del desarrollo en el siglo XXI, incluida la movilidad humana.

En los últimos años, la movilidad humana (migración y desplazamiento forzado) desde los países del norte de Centroamérica ha mostrado su rostro más dramático y complejo, al haber aumentado el número de migrantes en tránsito, retornados, menores no acompañados y solicitantes de asilo, así como la cantidad de familias completas y caravanas con alta visibilidad que transitan por dichos países y México. Ante esta realidad, que ha puesto la movilidad humana en el lugar de más alta prioridad en las agendas políticas y de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas busca coordinar y generar acciones que contribuyan a abordar el ciclo migratorio de manera integral (origen, tránsito, destino y retorno), con una perspectiva no solo humanitaria, sino también económica, social, ambiental, y centrada en la seguridad humana y los derechos humanos.

En paralelo, el 14 de agosto de 2019 se firmó el Pacto Oaxaca: Hacia un Sur-Sureste del Futuro, en el que participan los nueve gobiernos estatales de esa región mexicana: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y su Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, esos estados se

² En 1996 se formalizó el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en cuanto espacio para el diálogo político, la consolidación de la paz, la democracia y el fomento de la cooperación entre México y los países centroamericanos. Más adelante, el Plan Puebla-Panamá, que en 2008 se transformó en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, consolidó el espíritu de cooperación entre Centroamérica y México, y a él se han unido Belice, Colombia y la República Dominicana. Desde 2008, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica se ha transformado en un espacio para la cooperación que permite intercambiar experiencias y buenas prácticas, crear consensos, construir capacidades e identificar recursos para el abordaje de prioridades regionales.

coordinarán para atraer crecimiento y desarrollo y mitigar la pobreza. El Pacto Oaxaca contempla la construcción y rehabilitación de proyectos de infraestructura ferroviaria, conectividad vial, portuaria y energética. El Plan de Desarrollo Integral se alinea con el Pacto Oaxaca, lo complementa y potencia, por lo cual, las acciones derivadas de él que se lleven adelante en México se focalizarán en esos nueve estados.

El 15 de enero de 2020, con ocasión de la toma de posesión del Presidente Alejandro Giammattei de Guatemala, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentó los avances del Plan de Desarrollo Integral a ese Presidente y a los cancilleres de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En reuniones bilaterales con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, los Presidentes y cancilleres de los países designaron instituciones y funcionarios para priorizar los proyectos y programas del Plan de Desarrollo Integral en cada país. Posteriormente, funcionarios de la CEPAL visitaron los cuatro países y trabajaron con los funcionarios designados y sus equipos para establecer la vinculación del Plan de Desarrollo Integral con los planes nacionales de desarrollo, los planes de gobierno, y las metas y prioridades nacionales. Funcionarios de alto nivel en cada país priorizaron, seleccionaron y desarrollaron las iniciativas incluidas en el Plan de Desarrollo Integral.

Las propuestas del Plan de Desarrollo Integral son respuestas innovadoras basadas en la renovación y el fortalecimiento de la relación entre los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México. Son propuestas que relanzan y expanden la escala de la integración regional, construyendo sobre lo ya construido.

La efectiva concreción de los proyectos de alcance regional, nacional y local del Plan de Desarrollo Integral será consecuencia del accionar de los gobiernos nacionales y locales, las instituciones de integración regional, los representantes del sector privado y de la sociedad civil, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes de los fondos necesarios para la puesta en marcha de esta agenda.

Con esos antecedentes, en el presente documento se propone un camino hacia un estilo de desarrollo económicamente eficiente, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, que responda a demandas apremiantes generadas por situaciones de largo y corto plazo. De este modo, se impulsa el desarrollo económico en los países de origen para elevar el bienestar de las poblaciones desde un enfoque de seguridad humana y derechos humanos. La propuesta identifica respuestas innovadoras con base en la renovación y el fortalecimiento de la relación entre los países del norte de Centroamérica y México, relanzando y ampliando la integración. Con esta mirada, entre otras cosas, el Plan de Desarrollo Integral:

- Incorpora el enfoque de derechos humanos y de seguridad humana (empleo, ingresos, educación, protección social, seguridad pública y medios de vida).
- Pone los derechos humanos de las personas en el centro.
- Fortalece los esfuerzos y las prioridades nacionales.
- Propone políticas de fomento para áreas rezagadas.
- Valora, protege y capitaliza la riqueza natural y la diversidad cultural de la subregión en beneficio de su población.
- Explora sinergias e impulsa la integración regional.
- Integra la movilidad humana en una visión de desarrollo sostenible.

- Incorpora una mirada completa del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno).
- Reexamina aspectos relacionados con la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones y la generación de espacios seguros en las ciudades y lugares de origen y los espacios de tránsito de las personas migrantes para su análisis y abordaje.

El diagnóstico elaborado antes de la pandemia ya ponía en evidencia los problemas estructurales en materia de desarrollo económico, bienestar y protección social, destrucción ambiental y vulnerabilidad frente a los desastres, así como las fuertes presiones que todo ello implica para que se produzcan migraciones forzadas e inseguras. En la situación actual, como se mencionó anteriormente, todos estos factores se han agravado, en un contexto en el que la evolución de los acontecimientos sigue siendo tan incierta como los posibles escenarios de salida y los saldos finales de esta crisis de gran magnitud.

La compleja realidad de la movilidad humana en esta subregión obedece a razones económicas, situaciones de violencia, búsqueda de reunificación familiar y presiones derivadas del calentamiento global. Además, incluye migraciones regulares e irregulares, desplazamientos internos y el movimiento de menores no acompañados, personas refugiadas y personas solicitantes de asilo. No es un fenómeno coyuntural, sino una condición estructural.

Como señalan todos los indicadores, estos determinantes estructurales se han agravado y profundizado como consecuencia de la pandemia, en niveles que hubiera sido difícil prever hace tan solo unos meses. No resulta entonces excesivo señalar que a la complejidad descrita del fenómeno de la movilidad se agrega un proceso social que tiene los rasgos de una crisis humanitaria.

En su presentación del “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, alertó en el sentido de que estamos viviendo la peor crisis sanitaria, económica, social y humanitaria en un siglo en toda la región³. Tal es el tamaño del desafío que enfrentamos. Para los cuatro países incluidos en el Plan de Desarrollo Integral esto se traduciría en marcados descensos del crecimiento económico, un significativo incremento de la pobreza y la pobreza extrema, así como de la violencia, y un aumento de la desigualdad, tal como se ha venido señalando en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL⁴.

Solo para dar una idea de la profundidad y el dinamismo del proceso que estamos viviendo, la CEPAL ha estimado que las economías de los cuatro países tendrán un crecimiento negativo en 2020: un -8,6% en El Salvador, un -2,5% en Guatemala, un -8,0% en Honduras y un -9,0% en México⁵. La contraparte de este desempeño económico es que se espera un gran aumento de la pobreza en toda esta subregión: de 6,5 puntos porcentuales en El Salvador, 3,0 puntos porcentuales en Guatemala,

³ Véase Naciones Unidas, “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, 2020 [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20-%20El%20impacto%20del%20COVID-19%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe%20%28Julio%202020%29.pdf>.

⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social”, 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁵ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.

4,2 puntos porcentuales en Honduras y 7,6 puntos porcentuales en México⁶. Esto se ve agravado por el hecho de que antes de la crisis sanitaria estos países ya se encontraban entre los que tenían las tasas de pobreza más altas de América Latina y el Caribe. En el caso de México, de hecho, varios de los nueve estados que forman parte del Plan de Desarrollo Integral han tenido históricamente las tasas de pobreza más altas de todo el país.

Si el panorama ya era complejo antes de la pandemia, ahora es todavía más grave, lo que hace que la necesidad de actuar sea aún más imperiosa. El riesgo de que la pospandemia nos encuentre frente a economías menos dinámicas, poblaciones más empobrecidas y sociedades más polarizadas es real y no debería subestimarse.

Por ello, consideramos de la mayor pertinencia el enfoque de seguridad humana que constituye la columna vertebral del Plan de Desarrollo Integral, ya que únicamente con una visión integral que ponga en el centro a las personas y les permita acceder a los medios de vida indispensables y satisfacer sus variadas necesidades, al tiempo que les garantice una vida libre de violencia y contribuya a construir una cultura de paz, será posible alcanzar los objetivos de desarrollo y con ello transformar la movilidad humana de condición impuesta en decisión libre.

La pandemia de COVID-19 ha desnudado nuestras fragilidades y constituye un hecho de alcance mundial que ha revelado la insostenibilidad de un estilo de desarrollo sustentado en la profundización de las desigualdades, la extensión de la precariedad de la reproducción social, la destrucción ambiental y el debilitamiento del multilateralismo y la cooperación internacional.

Esta conciencia es la base de las distintas hipótesis que afirman que el mundo no será ni deberá ser el mismo después de la pandemia y que, en consecuencia, es el momento de discutir los fundamentos de un nuevo régimen de acumulación, de un sistema de bienestar y protección social distinto, de un nuevo acuerdo ambiental global y de una gobernanza mundial, regional y subregional compatible con los desafíos que enfrentamos como especie y como planeta.

Vistos de cerca, se trata de los objetivos que se definieron en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya vigencia y relevancia es palpable, aunque las condiciones para su logro sean hoy mucho más complejas y adversas. Es importante insistir en que esta es una crisis de desenlace incierto.

Hay una serie de futuros posibles que dependen de las respuestas inmediatas de los Gobiernos y la sociedad a la pandemia, así como de sus consecuencias en el largo plazo. Este es el momento de considerar cómo usar los paquetes de estímulo económico en la reconstrucción de las economías y la sociedad para apoyar un cambio a largo plazo que conduzca hacia una mayor igualdad social y hacia prácticas sostenibles e inclusivas. En el corto plazo nos estamos jugando el largo plazo. La manera de recuperarse importa tanto como la recuperación misma. Por ello, es de enorme relevancia el postulado que han formulado las Naciones Unidas en el informe que presentó el Secretario General en julio de 2020:

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf.

La recuperación posterior a la pandemia debería ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, fortalecer la democracia, salvaguardar los derechos humanos y mantener la paz, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷.

Esto se sintetiza en una propuesta concreta y poderosa:

En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad⁸.

Si bien estos postulados son importantes para toda América Latina y el Caribe, tienen especial relevancia para los cuatro países incluidos en el Plan de Desarrollo Integral, ya que en ellos se expresan de manera extendida y condensada muchos de los problemas estructurales que es necesario resolver.

Partimos de la constatación de que antes de la pandemia ya había signos de agotamiento del estilo de desarrollo prevaleciente —entre los que se incluye el aumento de los flujos de migrantes y refugiados— y de que sus graves efectos económicos y sociales persistirán después ella. El COVID-19 ha intensificado y acelerado un proceso de crisis que ya venía gestándose en los años precedentes.

Asimismo, si bien se observan desafíos comunes en la subregión, la magnitud de los efectos será diferenciada y en buena medida reflejará la respuesta de cada país para contener la crisis sanitaria y enfrentar las consecuencias de una crisis socioeconómica exacerbada por el choque externo en un contexto de crisis del modelo económico y ambiental. En los efectos también incidirán factores como la estructura económica de cada país, sus instituciones, su trayectoria y sus modalidades de inserción en la economía internacional.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que es muy difícil poder encontrar salidas y soluciones solo en el marco de las estructuras nacionales. En el diseño de un nuevo modelo de desarrollo resulta indispensable profundizar la cooperación internacional y fortalecer la integración. Por ello, el Plan de Desarrollo Integral reúne a los cuatro países considerados como una subregión que necesita fortalecer la vinculación, la cooperación y la integración, en especial con el sur-sureste de México.

Es importante revalorar el papel de la integración en un momento de profundos cambios que mueven los cimientos de la economía, la sociedad y las relaciones internacionales. Frente a estos cambios, se requiere más y mejor integración, y un marco de respeto al multilateralismo y a las reglas internacionales, que faciliten el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo económico y social de economías pequeñas como las centroamericanas. Dichos cambios también plantean a las economías grandes, como la de México, retos con respecto a su política de relaciones e integración con el resto de América Latina, Centroamérica y el Caribe, y de manera específica con El Salvador, Guatemala y Honduras.

Reinterpretar el papel de la integración comienza por identificar los cambios y los retos a los que se enfrentará la subregión tras la pandemia de COVID-19. La posición

⁷ Naciones Unidas, “Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, 2020 [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20-%20El%20impacto%20del%20COVID-19%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe%20%28Julio%202020%29.pdf>.

⁸ *Ibidem*.

de los países de la subregión es doblemente frágil en el nuevo contexto: por una parte, son economías muy abiertas que han logrado una profunda integración en procesos productivos globales a través del comercio y la inversión, y, por la otra, son economías pequeñas cuyos márgenes de acción son reducidos. Por esto, la integración y el multilateralismo son vías necesarias, indispensables para la subregión.

Señalar que la pandemia ha puesto al descubierto problemas estructurales significa constatar que el análisis de sus consecuencias e implicancias no puede limitarse a los efectos coyunturales. Estos son variados y, en algunas dimensiones, graves. Sin embargo, en esta coyuntura crítica no se pueden registrar solo efectos e impactos de corto plazo, y es necesario escapar a la tentación de considerar la pandemia como un accidente o un paréntesis y no como la expresión de una situación límite que demanda un viraje, un punto de inflexión ante lo que cada vez se considera más como una encrucijada que enfrenta nuestra civilización. Es fundamental visualizar y tener presente, en el corto plazo, el largo plazo.

En su discurso del 18 de julio de 2020 con motivo de la 18ª Conferencia Anual Nelson Mandela, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado de gran calado para, ante las consecuencias del COVID-19, enfrentar la pandemia de la desigualdad, construir un nuevo contrato social y dotar a la sociedad de un nuevo pacto global para hacer frente a lo que puede denominarse “una nueva era”.

En palabras del Secretario General:

El COVID-19 es una tragedia humana. Pero también ha creado una oportunidad generacional.

Una oportunidad de construir un mundo más inclusivo y sostenible.

La respuesta a la pandemia y al descontento generalizado que la precedió deberá basarse en un nuevo contrato social y un nuevo acuerdo global que creen igualdad de oportunidades para todos y respeto por los derechos y libertades de todos.

Solo así podremos cumplir los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y la Agenda de Acción de Addis Abeba, acuerdos que abordan precisamente los fracasos que la pandemia ha expuesto y explotado.

Un nuevo contrato social en las sociedades permitirá a los jóvenes vivir con dignidad; asegurará que las mujeres tengan las mismas perspectivas y oportunidades que los hombres; y protegerá a los enfermos, a los vulnerables y a las minorías de todo tipo⁹.

En esta misma línea, el Secretario General hace un llamado urgente:

Encaremos los hechos. El sistema político y económico mundial no está proporcionando bienes públicos mundiales de importancia vital: la salud pública, la acción climática, el desarrollo sostenible, la paz.

⁹ Naciones Unidas, “Encarar la pandemia de la desigualdad: un nuevo contrato social para una nueva era”, 19 de julio de 2020 [en línea] <http://www.onu.org.mx/encarar-la-pandemia-de-la-desigualdad-un-nuevo-contrato-social-para-una-nueva-era/>.

La pandemia del COVID-19 nos ha recordado la trágica desconexión entre el interés propio y el interés común; y las enormes brechas en las estructuras de gobernanza y los marcos éticos.

Para cerrar esas brechas y hacer posible el nuevo contrato social, necesitamos un nuevo acuerdo global que haga que el poder, la riqueza y las oportunidades se repartan de manera más amplia y justa a nivel internacional.

Un nuevo modelo de gobernanza mundial debe basarse en la participación plena, inclusiva y en pie de igualdad en las instituciones mundiales.

De lo contrario, nos enfrentaremos a desigualdades y brechas aún mayores en materia de solidaridad, como las que presenciamos hoy en día en la fragmentada respuesta mundial a la pandemia del COVID-19¹⁰.

Todo indica que la pandemia nos acerca al final de una manera de producir, intercambiar, distribuir y consumir, al agotamiento de un estilo de desarrollo, del régimen de acumulación. A ello nos referimos cuando señalamos que estamos frente a un cambio de época.

En la subregión, el régimen de acumulación —esto es, el conjunto de normas, instituciones, regulaciones y relaciones sociales en torno a las cuales se estructuran los procesos de producción, circulación, distribución y consumo en un período histórico y con una base tecnológica determinada— se ha caracterizado, entre otros elementos y con diferencias y matices entre un país y otro, por la alta concentración de la propiedad, la riqueza y el ingreso; una fuerte tendencia a la financierización; una inserción creciente y, en varios casos, desventajosa en la economía internacional y los procesos de hiperglobalización; una gran heterogeneidad estructural; una acentuada tendencia a la primarización, al extractivismo y a la baja diversificación productiva; una marcada prevalencia del capital sobre el trabajo y un deterioro de la distribución funcional del ingreso; un alto poder de mercado de las empresas y una propensión a la oligopolización; la persistencia de prácticas rentistas y concentradoras; una alta imbricación entre el poder político y el poder económico; una fiscalidad débil, insuficiente y con muchos componentes regresivos; regulaciones ambientales laxas; una matriz energética con una alta participación de combustibles fósiles, y regímenes de bienestar y sistemas de protección social insuficientes, fragmentados, jerarquizados y con tendencia a la mercantilización y el residualismo.

Esta es la estructura subyacente de la cultura del privilegio, que en los últimos años ha mostrado de manera creciente —y la pandemia de COVID-19 lo ha dejado en evidencia— que genera un crecimiento económico insuficiente, alto nivel de desigualdad, persistencia de la pobreza y destrucción ambiental, cuatro factores que se constituyen en causas estructurales de la movilidad humana. Por ello, el futuro debe ser distinto y el estilo de desarrollo también.

Las tres dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (económica, social y ambiental) están interrelacionadas y son interdependientes. Por esa razón se habla de una propuesta integral de desarrollo. La dimensión ambiental no puede seguir siendo considerada una externalidad, sino que debe entenderse como un elemento constitutivo del modelo económico y social, es decir, un componente tan importante como los otros dos. Por ello, no basta con considerar solo el impacto

¹⁰ *Ibíd.*

del estilo de crecimiento en el medio ambiente, sino que también hay que analizar cómo la dimensión ambiental puede constituirse en un nuevo motor de crecimiento y desarrollo económico, en lo que la CEPAL ha postulado como “el gran impulso para la sostenibilidad”. Como se señala en la Agenda 2030, la dimensión ambiental obliga a repensar y redefinir los modelos de producción y consumo y sus interrelaciones. Para sintetizar, el desarrollo será sostenible o no lo será.

Se debe hacer evidente cómo la pandemia de COVID-19 y otras crisis epidémicas que se han vivido en épocas recientes están relacionadas, entre otros factores, con procesos como la destrucción de bosques tropicales, la comercialización de especies silvestres y patrones de producción agroalimentaria intensivos y de alta concentración y confinamiento de animales. Además, ante la urgencia de una pronta recuperación económica, se corre el riesgo de querer crecer a cualquier costo, sin incorporar o dejando de lado el imperativo de la sostenibilidad. También aquí en las decisiones de corto plazo nos jugamos el largo plazo.

Una de las muchas lecciones y enseñanzas que a la fecha ha dejado el COVID-19 es que ha revelado las limitaciones y fragilidades de las políticas sociales y los sistemas de protección social para asegurar el bienestar de la población y garantizar sus derechos, eliminar y prevenir la pobreza, así como otorgar un conjunto de seguridades y certezas para que las personas puedan llevar a cabo sus proyectos y aspiraciones de vida. La pandemia ha puesto en evidencia las condiciones de precariedad en que se desenvuelve la vida de decenas de millones de personas en la subregión en materia laboral y de ingresos, de acceso efectivo a derechos fundamentales (la salud en primer lugar), de dotación de agua potable y de disponibilidad de vivienda adecuada, condiciones básicas para cumplir las recomendaciones sanitarias.

Se considera que el régimen de bienestar es el conjunto de relaciones, normas, instituciones, derechos y regulaciones que materializan el pacto social en un período histórico y mediante los cuales el acceso al bienestar es proporcionado —o no—, en diferentes grados, por una combinación compleja e interdependiente entre el Estado, el mercado, las familias, las comunidades y los actores públicos no estatales.

Los elementos centrales para definir la naturaleza de un régimen de bienestar son: el grado de reconocimiento como derechos de las necesidades humanas; el grado de universalidad en el acceso efectivo y en la homologación de la calidad de los servicios, las prestaciones y los beneficios; el grado de desmercantilización y desfamiliarización de los componentes del bienestar; la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; la desfeminización en la prestación y el acceso a los servicios sociales; el grado de correspondencia entre el nivel de desarrollo económico alcanzado y el nivel de bienestar del que goza la población; el cumplimiento de los principios de progresividad y de máxima movilización de recursos; la garantía en la atención a los requerimientos en las distintas etapas del ciclo de vida y la construcción de la equidad intergeneracional; la coherencia con la cambiante estructura de riesgos sociales; la solidez del reconocimiento de la diversidad social y cultural, así como el grado en que permite disminuir, o no, la desigualdad, la pobreza, la precariedad, la discriminación, la exclusión, la jerarquización y la estratificación.

La pandemia ha dejado al descubierto las profundas debilidades y fragilidades de los regímenes de bienestar y protección social prevalecientes en esta subregión, que, con grandes diferencias entre un país y otro, se caracterizan por un universalismo débil y,

en el mejor de los casos, fragmentado, por la persistencia de esquemas corporativos y por una creciente tendencia hacia la mercantilización y el residualismo en las últimas décadas. Asimismo, ciertos aspectos claves del bienestar, como los cuidados, siguen abordándose mediante regímenes altamente feminizados y familiaristas, en los que impera una rígida división sexual del trabajo.

Se han develado como regímenes que no han permitido un avance sostenido hacia la igualdad social y la erradicación de la pobreza, que esencialmente no están basados en un enfoque de derechos y que mantienen grandes brechas sociales, de género, étnicas, territoriales y por grupos de edad. En su conjunto, redundan en un goce insatisfactorio de los derechos sociales, una baja movilidad social, altos niveles de precariedad y una limitada protección social, como ha quedado de manifiesto durante la pandemia de COVID-19.

Como puede constatar, los factores económicos, sociales y ambientales que están en la base de la acentuación de los procesos de migración, refugio y desplazamiento interno no solo persisten, sino que se han agudizado. Informaciones recientes sobre el deterioro de las condiciones de vida, por ejemplo, en el Corredor Seco Centroamericano y otras regiones, permiten hablar no solo de la intensificación de la movilidad humana, sino también, como ya lo señalamos, de la gestación de una crisis humanitaria.

Por ello, en el Plan de Desarrollo Integral se postula como idea central la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo para la subregión desde la perspectiva de la sostenibilidad, la seguridad humana y los derechos humanos. El Plan se compone de 29 recomendaciones de política y 114 propuestas de proyectos específicos agrupados en los cuatro pilares antes enunciados: desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y gestión integral del ciclo migratorio.

En la lógica de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Plan de Desarrollo Integral considera los cuatro pilares como interdependientes, por lo que se concibe como un conjunto articulado de propuestas y no como una suma de iniciativas. Lo que se pretende es que sirva de vínculo entre el corto y el largo plazo, entre la mejora lo más pronto posible de las condiciones de vida de la población y la conformación de un nuevo estilo de desarrollo, un régimen de bienestar y protección social distinto, la garantía de la sostenibilidad y una movilidad humana compatible con el enfoque de derechos. Por este motivo, el Plan también es una contribución de esta subregión para dar cumplimiento al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Como ya se indicó, la elaboración de este Plan de Desarrollo Integral es producto de un rico diálogo, una viva interacción y una profunda deliberación entre la CEPAL, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y los Gobiernos nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, así como los gobiernos subnacionales de los nueve estados del sur-sureste de México incluidos en el Plan. Si bien los Presidentes de los cuatro países encargaron la formulación del documento a la CEPAL en diciembre de 2018, el producto final es resultado de un esfuerzo colectivo en el que intervinieron múltiples actores, se escucharon muchas voces y se recogieron contribuciones muy diversas. Todo ello enriqueció el Plan de Desarrollo Integral y fortaleció su carácter integral.

Para operacionalizar la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Integral, en este documento se ponen a disposición de los Gobiernos de los países, las instituciones regionales de integración centroamericana, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los eventuales donantes, propuestas de proyectos para iniciar la implementación de esta estrategia de cooperación y desarrollo en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.

No es exagerado afirmar que vivimos momentos decisivos. De las decisiones que se tomen en estos meses cruciales es probable que dependa la trayectoria de los países en los próximos años, si no en un horizonte de tiempo aún más prolongado. Diagnóstico, recomendaciones e insumos, así como propuestas elaboradas conjuntamente con los Gobiernos, constituyen el eje del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.

Pero estos son solo medios para el logro del propósito central: mejorar el desempeño económico, elevar el bienestar social, garantizar la sostenibilidad y alcanzar una movilidad humana que sea voluntaria, con pleno respeto a los derechos humanos. Hay que tener presente que después de la pandemia será indispensable empeñarse en reconstruir mejor, de manera diferente y, sobre todo, con la igualdad en el centro.

Alicia Bárcena

*Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

*Coordinadora del Mecanismo Especial de Coordinación
para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral
de los Países del Norte de Centroamérica y México*

Objetivos generales y específicos

Crear un espacio de desarrollo sostenible entre El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México
Elevar el bienestar y permitir que la migración sea una opción y no una obligación



Impulsar iniciativas para mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio y aumentar la generación de ingresos y de trabajos dignos y decentes, preferentemente en los territorios con mayor propensión migratoria



Promover el acceso universal a los derechos sociales y el bienestar para la igualdad



Impulsar la sostenibilidad y la resiliencia al cambio climático y la gestión integral del riesgo para mitigar su incidencia como motivo de la migración



Garantizar los derechos fundamentales, así como la atención y la protección, la seguridad y la dignidad de las personas en todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno), propiciando una migración segura, ordenada y regular

Cobertura geográfica del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Un plan innovador

- Fuerza motriz: el compromiso político de los cuatro gobiernos
- Propuesta articulada de todo el sistema de las Naciones Unidas
- Sostenibilidad económica, social y ambiental
- Dimensión territorial que reconoce afinidades históricas y culturales
- Enfoque de seguridad humana
- Respuesta rápida en un período de alta incertidumbre
- Sinergias entre iniciativas en curso y nuevas propuestas

Acciones en todos los niveles: ejemplos de proyectos



Mobilización de recursos Millones de dólares



Pilar 1 **impulsando el desarrollo económico**

5 programas y 49 propuestas



Infraestructura
habilitante

22

propuestas



Desarrollo
territorial

11

propuestas



Fomento comercial
e integración
regional

3

propuestas



Macroeconomía
para el desarrollo

1

propuesta



Desarrollo
productivo

12

propuestas

Pilar 2 **avanzando hacia el bienestar social**

5 programas y 27 propuestas



Inclusión social
y laboral

10

propuestas



Salud a lo largo
de la vida

2

propuestas



Habilidades para
la vida

4

propuestas



Prevención
de violencia y
cultura de la paz

8

propuestas



Desarrollo
infantil integral

3

propuestas

Pilar 3 **respuesta al cambio climático**

3 programas y 16 propuestas



Generación de conocimiento, datos y herramientas

2

propuestas



Fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

6

propuestas



Cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

8

propuestas

Pilar 4 **una gestión integral del ciclo migratorio**

2 programas y 22 propuestas



Respuestas integrales nacionales

8

propuestas



Acciones regionales

14

propuestas

Una respuesta coordinada del sistema de las Naciones Unidas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Mecanismo especial de coordinación



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



OIM
ONU MIGRACIÓN



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL



ONUSIDA
PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA



unicef



UNOPS



Programa Mundial de Alimentos



ONU
programa para el medio ambiente



UNISDR
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



unesco



Organización Panamericana de la Salud



Invertir en la población rural



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



UNFPA



Organización Mundial de la Salud
OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas



Oficina de coordinación de desarrollo



EL SALVADOR



NACIONES UNIDAS GUATEMALA



NACIONES UNIDAS HONDURAS

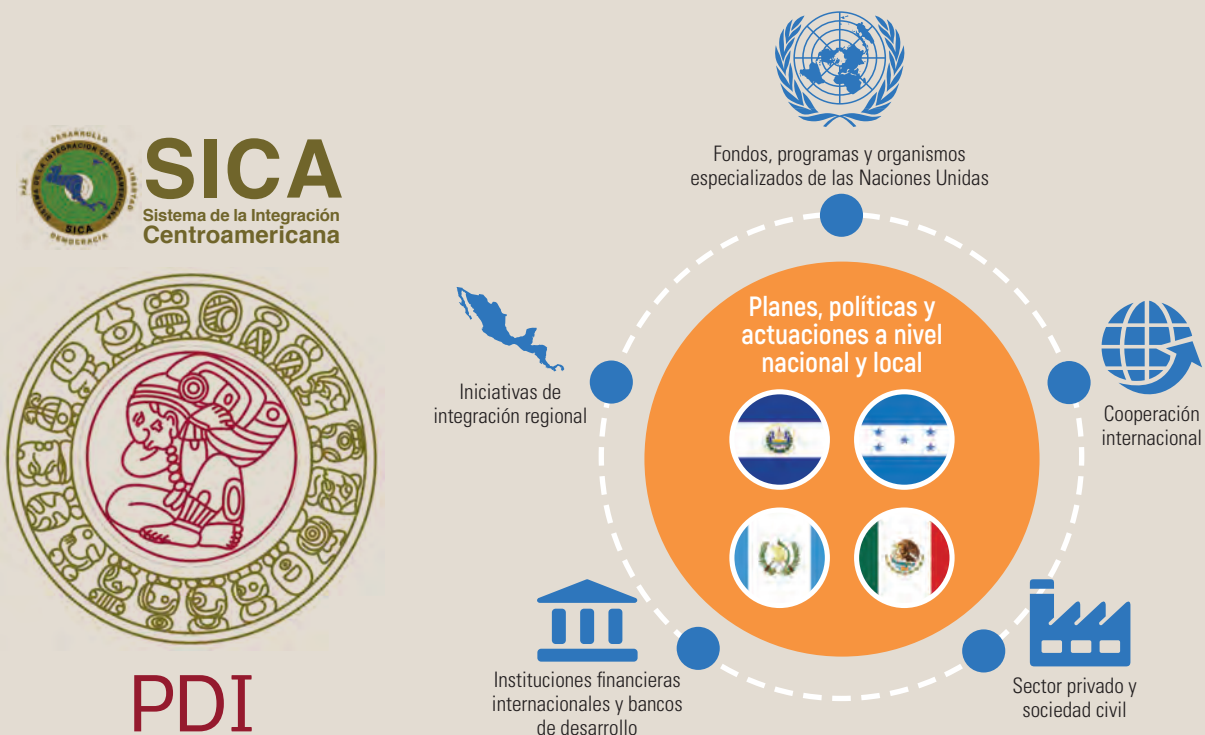


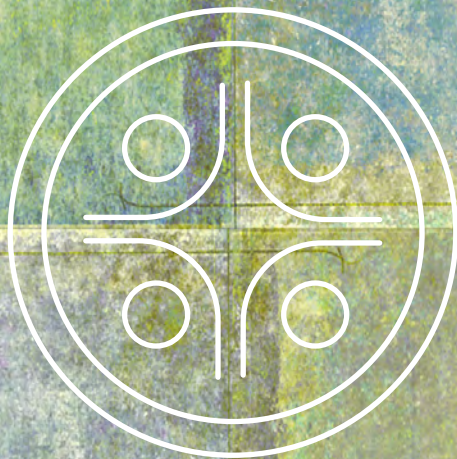
NACIONES UNIDAS MÉXICO

Una iniciativa alineada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Buscando sinergias y coordinación de acciones con los países en el centro y el acompañamiento de las instituciones de integración subregional





I. ÁMBITOS PRIORITARIOS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO





Ámbitos prioritarios para impulsar el desarrollo en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México

Como punto de partida, se reconoce que los países del norte de Centroamérica (PNCA) —que corresponden a El Salvador, Honduras y Guatemala— y México tienen características económicas y demográficas heterogéneas. En 2018, la población de México era casi cuatro veces mayor que la del conjunto de los PNCA. En términos de territorio, El Salvador es el país más pequeño, con 21.041 km², y México el más grande, con 1.964.375 km².

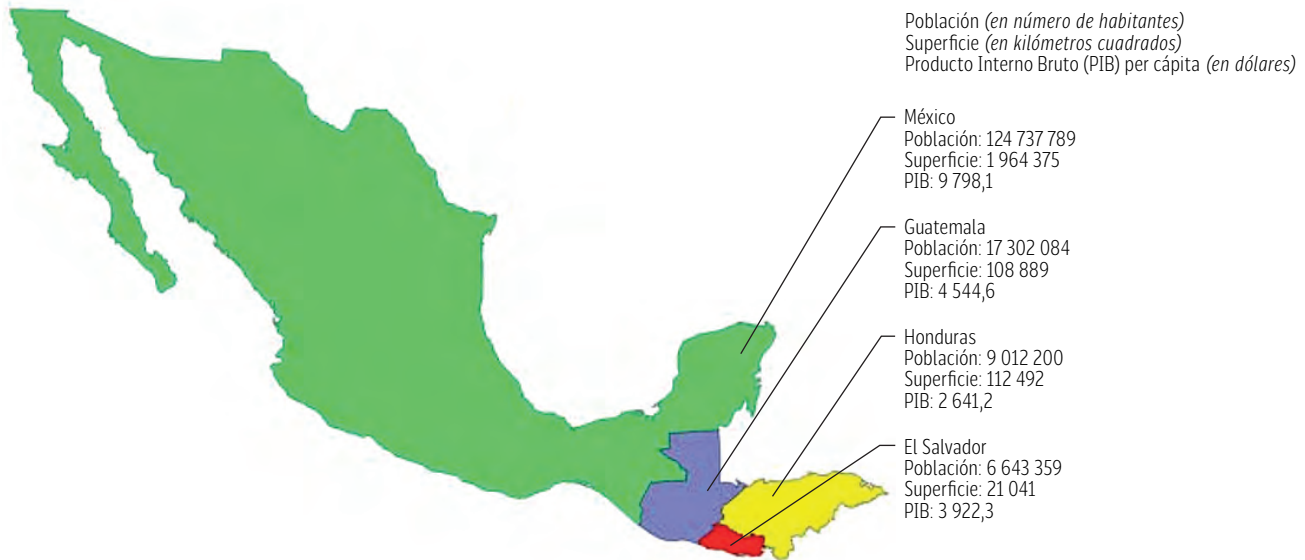
Las cifras anteriores suponen diferencias significativas en la densidad poblacional, que va de 63,7 habitantes por kilómetro cuadrado en México a 315,7 habitantes por kilómetro cuadrado en El Salvador. Por otra parte, el ingreso per cápita de México es 2,5 veces superior al de El Salvador, 2,2 veces el de Guatemala y 3,7 veces el de Honduras (véase el mapa I.1A).

En México, como se mencionó anteriormente, el Plan de Desarrollo Integral se concentra en nueve estados del sur-sureste, a saber: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estos estados, que en 2017 tenían una población conjunta de 34,7 millones de personas (el 28,1% de la población del país), también presentan características económicas y demográficas heterogéneas. Los estados con mayor número de habitantes son Veracruz (8,2 millones), Puebla (6,3 millones) y Chiapas (5,4 millones), mientras el menos poblado es Campeche, con 935.000 habitantes (véase el mapa I.1B).

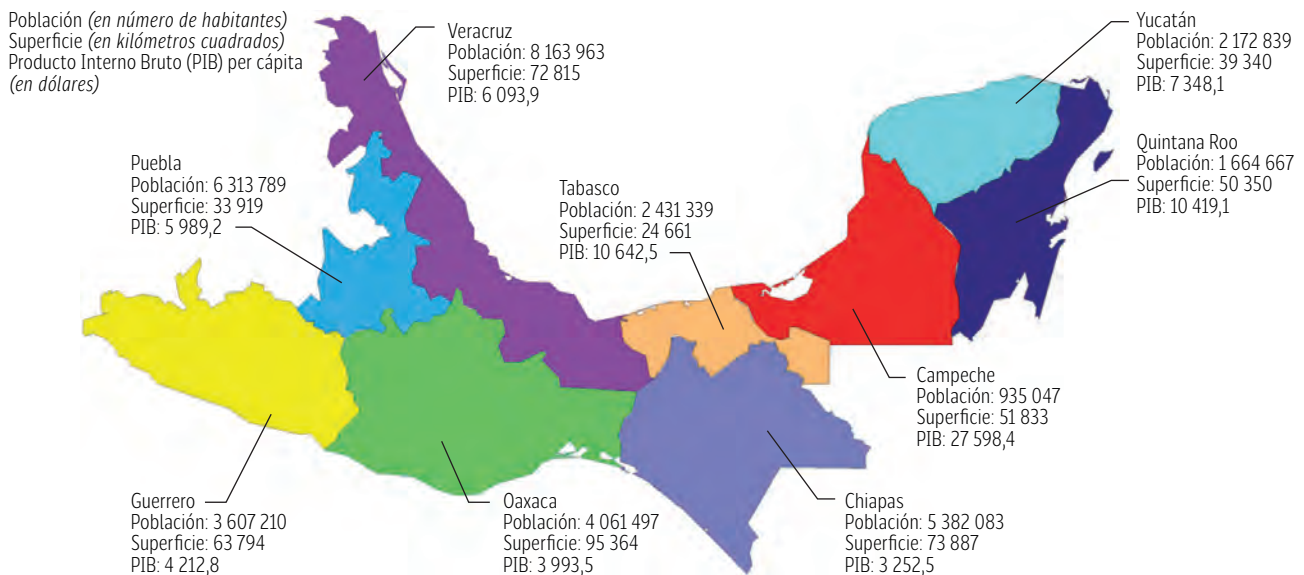
Mapa I.1

Países del norte de Centroamérica y México, y estados del sur-sureste de México: principales dimensiones

A. El Salvador, Guatemala, Honduras y México



B. Estados del sur-sureste de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Los nueve estados abarcan una superficie conjunta de 505.963 km² (el 25,7% del territorio mexicano). Oaxaca es el más extenso (95.364 km²) y Tabasco el de menor superficie (24.661 km²).

El PIB por habitante de México es 1,3 veces mayor que el promedio de los nueve estados del sur-sureste. Los menores ingresos per cápita corresponden a Guerrero, Oaxaca y Chiapas, mientras los mayores se registran en Campeche, Quintana Roo y Tabasco (véase el mapa I.1B).

A. Un modelo económico con resultados mixtos y persistencia de rezagos estructurales

1. El modelo económico de los PNCA y México se caracteriza por la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial

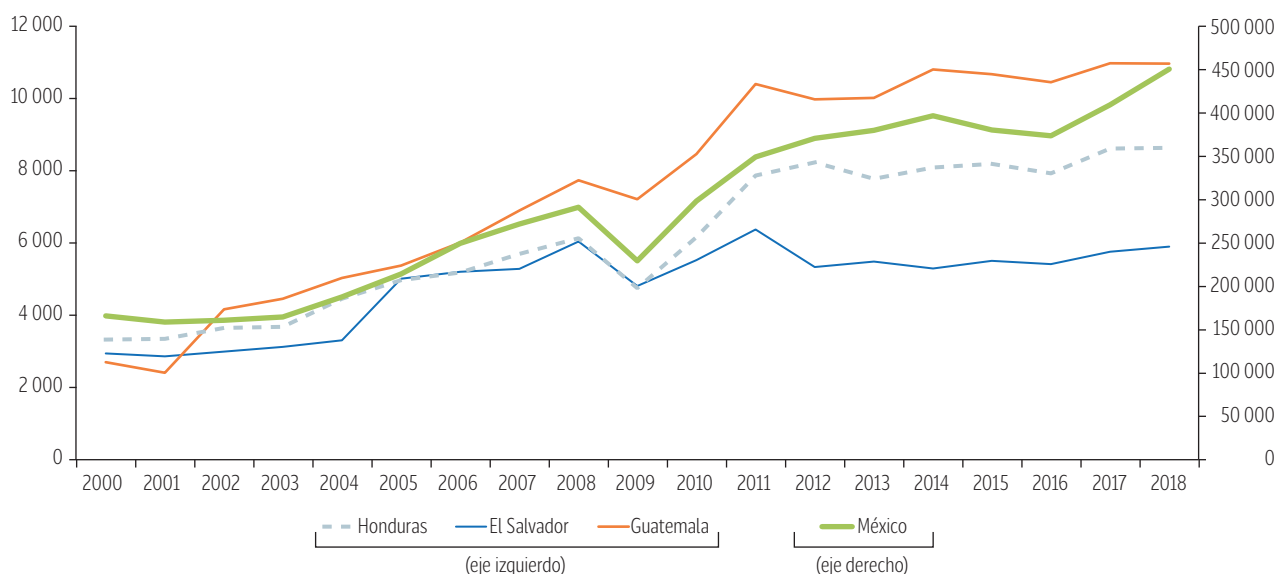
Han transcurrido más de tres décadas desde que los PNCA abandonaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con un importante papel del Estado, e iniciaron la transición hacia un modelo basado en la apertura comercial, con fuerte estímulo a las exportaciones, la liberalización financiera y la reducción de la participación estatal en la economía mediante, entre otros factores, la privatización de empresas y el fomento del sector privado.

El paradigma actual se caracteriza por la atracción de empresas de capital extranjero que establecen plataformas de exportación de productos agroindustriales, manufacturas y, recientemente, también de servicios empresariales, la gran mayoría dirigidos al mercado de los Estados Unidos.

Entre 1990 y 2008, las exportaciones de bienes de El Salvador, Guatemala y Honduras crecieron notablemente, a una tasa promedio anual del 9,5%, el 10,8% y el 11,3%, respectivamente. En el caso de México, esta tasa alcanzó el 12,5% en el mismo período. Sin embargo, después de la crisis financiera y económica internacional, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones se redujo al 3,9% en El Salvador, el 3,3% en Guatemala y el 4,1% en Honduras, entre 2010 y 2018, mientras en México aumentó un 8,2% en el mismo período (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

Países del norte de Centroamérica y México: exportaciones totales de bienes, 2000-2018
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Las exportaciones de los estados del sur-sureste de México tienen una marcada orientación hacia los productos primarios, en particular los hidrocarburos, por lo que su dinámica está determinada en gran medida por la evolución de los precios internacionales. En cambio, el gran desempeño exportador de México se debe principalmente a los estados del norte, el centro y el Bajío, que se han integrado a diversas cadenas globales de producción¹.

Entre 2007 y 2014, las exportaciones conjuntas de los nueve estados del sur-sureste representaron en promedio el 20,6% de las exportaciones nacionales. Entre 2015 y 2017 su participación se redujo al 10,9%, debido a la disminución de los precios internacionales de los bienes primarios, en particular los hidrocarburos. En 2017, sumaron 41.964 millones de dólares.

Entre 2007 y 2017, las exportaciones conjuntas de los estados del sur-sureste de México disminuyeron a una tasa anual promedio del 2,2%, en contraste con una expansión del 4% anual a nivel nacional. Los únicos estados que registraron un crecimiento en este período fueron Puebla (6,8%), Guerrero (5,2%) y Veracruz (2,3%), mientras el resto presentó importantes contracciones, entre las que se destacan las observadas en Campeche (-7,9%) y Chiapas (-4%).

Los flujos continuos de inversión extranjera directa (IED) constituyen un resultado directo del nuevo modelo. Entre 2000 y 2018, estos representaron en promedio el 3,4% del PIB en los PNCA y el 2,7% del PIB en México.

El nuevo modelo también se caracteriza por la estabilidad macroeconómica. Entre 2000 y 2018, la inflación en los PNCA y México estuvo siempre por debajo del 10% anual (con excepción de dos años en Honduras), a pesar de períodos de volatilidad económica global y alzas significativas en los precios internacionales de los productos primarios (véase el gráfico I.2).

Con respecto a otras variables macroeconómicas, como las tasas de interés y el déficit de la cuenta corriente, se registraron niveles bajos y relativamente estables en el mismo período.

En 2017, los flujos de IED a los estados del sur-sureste de México sumaron 4.103 millones de dólares. Entre 2011 y 2017 representaron en promedio el 14,2% del total nacional. Como porcentaje del PIB, la IED en los nueve estados alcanzó un promedio del 1,8% en el mismo período, por debajo del 2,8% a nivel nacional. Los estados en los que la IED alcanzó un mayor porcentaje del PIB en el mismo período son Oaxaca (3%), Quintana Roo (2,9%), Puebla (2,6%) y Guerrero (2,3%), mientras los valores más bajos corresponden a Campeche y Chiapas, con un 0,8% en cada caso.

La inflación en los estados del sur-sureste de México fue muy similar al promedio nacional. Entre 2000 y 2018, la variación media anual del índice de precios al consumidor fue del 4,7% (el promedio nacional fue del 4,6%).

¹ El Bajío es una región geográfica, histórica, económica y cultural del centro norte-occidente de México, en su mayoría al norte del río Lerma. Esta región comprende parte de los estados de Aguascalientes, Jalisco (Centro y Altos de Jalisco), el norte de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Gráfico I.2

Países del norte de Centroamérica y México: variación interanual del índice de precios al consumidor, diciembre de 2000 a diciembre de 2019

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

^a Cifras preliminares.

2. El modelo ha generado tasas de crecimiento económico modestas, aunque en los últimos años han superado el promedio regional

En los últimos años, las tasas de crecimiento económico de los PNCA y México han sido modestas. Entre 1991 y 2018, la economía mexicana se expandió a una tasa promedio anual del 2,5%, mientras el crecimiento anual promedio en los PNCA fue del 3,5%.

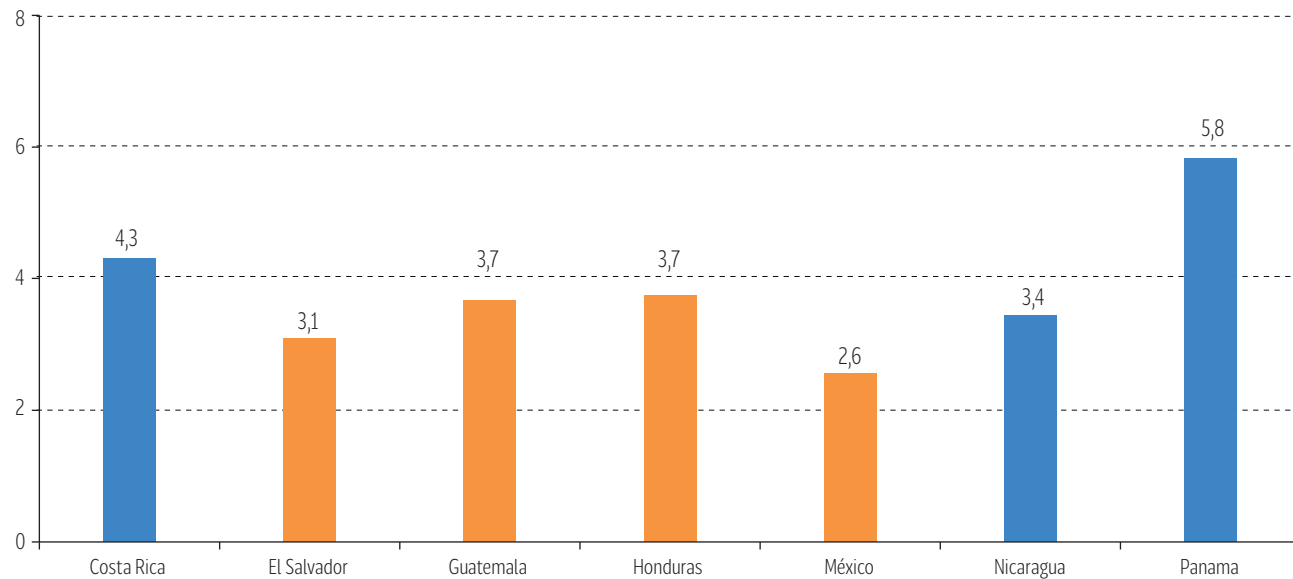
Las tasas registradas en los PNCA contrastan con las de otros países de Centroamérica, como Costa Rica (4,3%) y Panamá (5,8%) (véase el gráfico I.3).

No obstante, en años recientes (2014-2018) la tasa de crecimiento de los PNCA y México superó la expansión promedio anual del conjunto de los países de América Latina y el Caribe (0,4%).

Entre 1990 y 2017, el PIB conjunto de los nueve estados del sur-sureste de México creció a una tasa promedio anual del 1,5%, 1 punto porcentual por debajo del promedio nacional. Se destaca el crecimiento promedio de Quintana Roo, Yucatán y Puebla, mientras Campeche registró una disminución (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.3

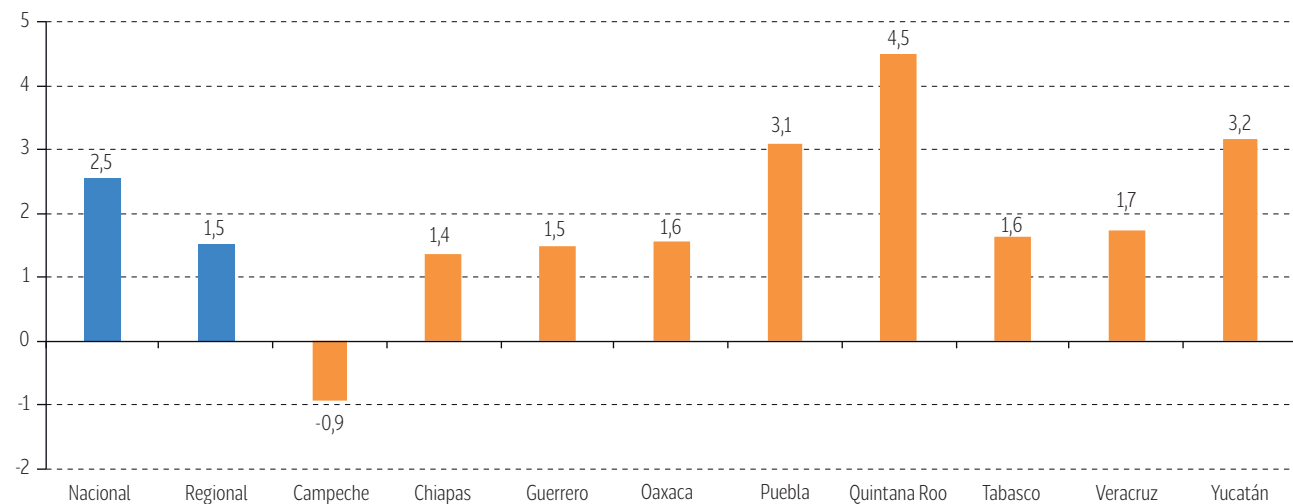
Centroamérica y México: tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB), 1991-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Gráfico I.4

Estados del sur-sureste de México: tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB), 1990-2017
(En porcentajes)



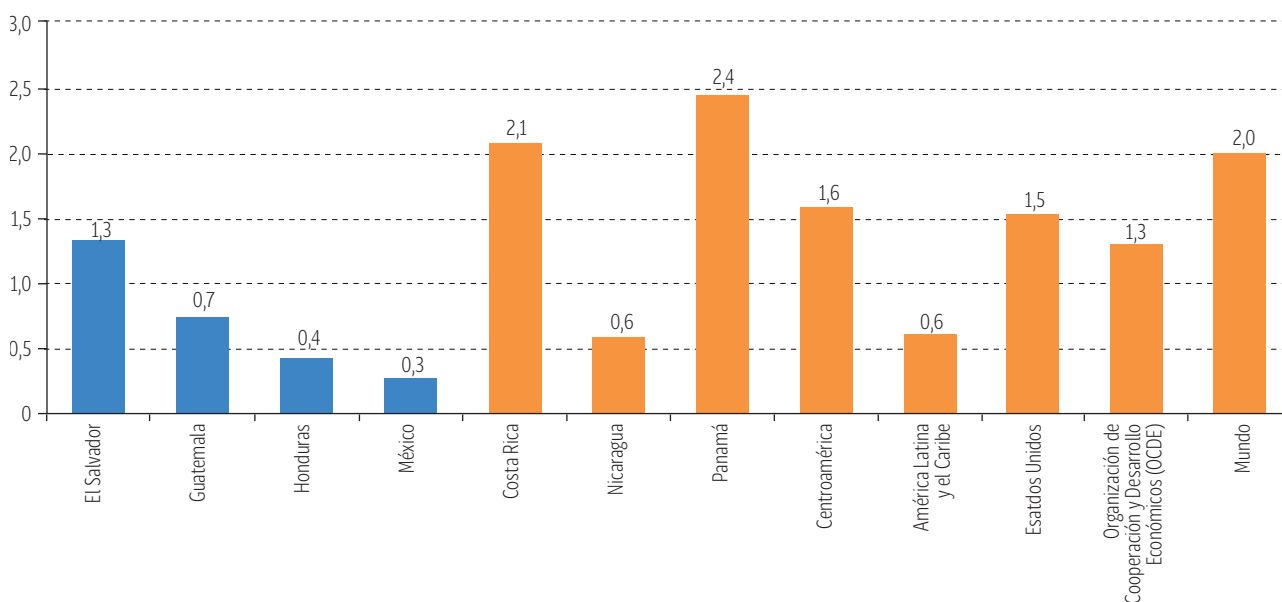
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

3. Las tasas de crecimiento económico moderadas se relacionan con un bajo dinamismo de la productividad y débiles encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía

La modesta expansión del PIB se encuentra estrechamente ligada a la baja dinámica de la productividad laboral. En el período de análisis, la tasa de crecimiento promedio fue del 1,3% en El Salvador, seguida del 0,7% en Guatemala, el 0,4% en Honduras y el 0,3% en México (véase el gráfico I.5).

Gráfico I.5

Centroamérica, México y países seleccionados: tasas de crecimiento promedio de la productividad, 1992-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Estos valores se comparan negativamente con los promedios de expansión de la productividad en el mismo período correspondientes a Centroamérica (1,5%), el mundo (2,0%) y los Estados Unidos (1,5%).

Entre 2006 y 2017, la productividad laboral creció a una tasa promedio anual del 0,03% en los nueve estados del sur-sureste de México, en comparación con el promedio nacional del 0,38%.

Los niveles de inversión en ciencia y tecnología y actividades de innovación, dos motores clave del dinamismo de la productividad, se mantuvieron bajos.

El gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB se mantuvo prácticamente igual en los últimos 15 años. Los datos disponibles más recientes indican que los recursos destinados a estas actividades corresponden al 0,53% del PIB en México, al 0,13% en El Salvador, al 0,03% en Guatemala y al 0,02% en Honduras, porcentajes muy inferiores con respecto a los países líderes mundiales en la materia, como

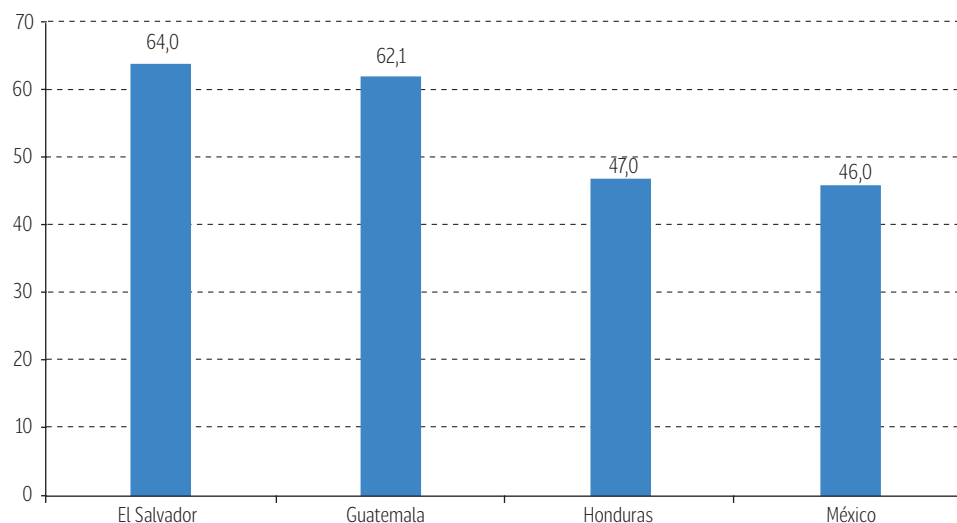
Suecia (3,26%) y la República de Corea (4,23%). En el caso particular de los PNCA, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha resaltado debilidades significativas en los sistemas nacionales de innovación y una vinculación regional muy escasa².

A pesar de las diversas iniciativas públicas para fortalecer los encadenamientos productivos entre las empresas nacionales y las empresas transnacionales orientadas a la exportación, el valor agregado nacional continúa siendo bajo.

Los indicadores de la matriz de insumo-producto latinoamericana muestran que el valor agregado nacional incorporado en las exportaciones manufactureras de Honduras y México es inferior al 50%, es decir que más de la mitad de los bienes intermedios y servicios necesarios para producir y exportar dichos bienes son importados (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

Países del norte de Centroamérica y México: valor agregado nacional incorporado en las exportaciones en el sector secundario, 2011
(Como porcentaje de las exportaciones brutas totales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

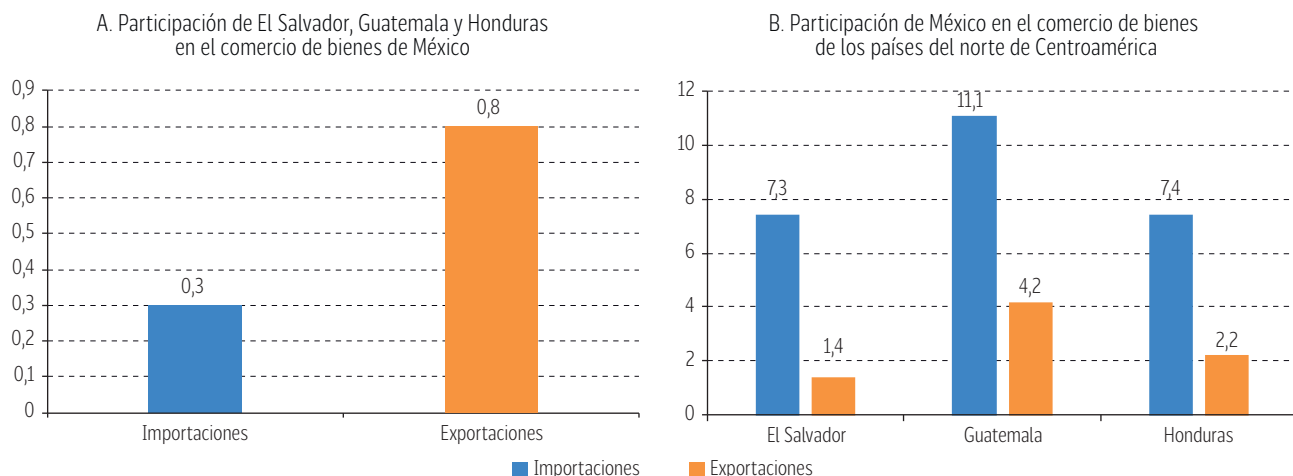
El principal destino de las exportaciones es los Estados Unidos: mientras en El Salvador y Guatemala las exportaciones a ese país representan el 34% y en Honduras el 40%, en el caso de México la proporción es aún mayor (76,5%).

A pesar de la cercanía geográfica, el comercio entre México y los PNCA representa una pequeña proporción del comercio total y se caracteriza por grandes asimetrías a favor de México. En 2017, solo el 0,12% de las importaciones de México provino de Guatemala, el 0,10% de Honduras y el 0,04% de El Salvador. Por el contrario, el 11,1% de las importaciones de Guatemala provino de México, mientras esa proporción fue del 7,3% y el 7,4% en El Salvador y Honduras, respectivamente (véase el gráfico I.7).

² Véase R. Padilla (ed.), *Sistemas de innovación en Centroamérica: fortalecimiento a través de la integración regional*, Libros de la CEPAL, N° 118 (LC/G.2559-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

Gráfico I.7

Comercio entre México y los países del norte de Centroamérica, 2014-2018
(En porcentajes)



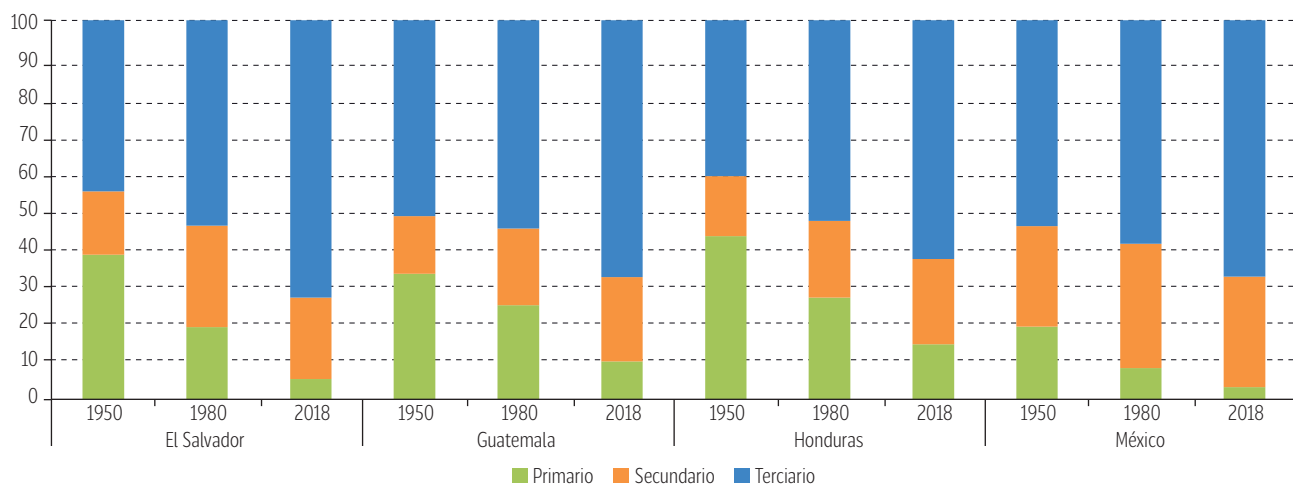
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

4. El cambio estructural está orientado a actividades con escaso dinamismo productivo

En las últimas décadas, los PNCA y México han experimentado un proceso de profundo cambio estructural. El peso del sector primario se redujo drásticamente en los cuatro países, para dar paso a los sectores secundario y terciario (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

Países del norte de Centroamérica y México: producto interno bruto (PIB) por sector de actividad, 1950, 1980 y 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En los estados del sur-sureste de México también se observa un cambio estructural, caracterizado por la tercerización de la actividad económica. Mientras que en 1990 el sector terciario aportaba el 42,2% del PIB, en 2017 representaba el 56,1%. En 2017, el sector primario tenía el mayor peso en Chiapas y Oaxaca (el 6,8% y el 6,1%, respectivamente), el sector secundario mantenía una participación notable en la economía de Campeche, principalmente por la industria petrolera (85%), y el terciario en la de Quintana Roo (88,3%), debido al turismo (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

Estados del sur de México: estructura del producto interno bruto (PIB) por sector de actividad, 1990 y 2017

(En porcentajes)

	1990			2017		
	Primario	Secundario	Terciario	Primario	Secundario	Terciario
Total nacional	4,0	38,9	57,1	3,3	31,0	65,6
Sur de México	4,1	53,7	42,2	3,8	40,1	56,1
Campeche	0,4	93,5	6,1	1,0	85,0	14,0
Chiapas	8,5	38,0	53,6	6,8	21,1	72,0
Guerrero	5,8	14,8	79,4	5,5	17,6	76,9
Oaxaca	6,6	25,9	67,5	6,1	22,4	71,4
Puebla	6,3	31,0	62,7	4,1	35,2	60,7
Quintana Roo	1,6	16,0	82,4	0,8	10,9	88,3
Tabasco	1,9	72,4	25,7	1,7	64,7	33,6
Veracruz	6,2	38,9	54,9	5,4	31,0	63,6
Yucatán	6,0	22,9	71,1	3,7	27,2	69,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Nota: Cálculos sobre la base de precios constantes de 2013.

A pesar de este cambio estructural, la productividad muestra un bajo dinamismo, como se mencionó anteriormente. En el caso de México, la CEPAL concluye que el cambio estructural estuvo acompañado de un desplazamiento del empleo desde sectores con alta expansión relativa de la productividad hacia actividades que registran un dinamismo escaso o incluso negativo³.

El cambio estructural tampoco estuvo acompañado de la protección del medio ambiente, el empleo con derechos y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Es decir, estuvo lejos de ser un cambio estructural progresivo.

El movimiento del empleo hacia sectores con bajo dinamismo de la productividad está estrechamente relacionado con la expansión de actividades de servicios de bajo valor agregado, como el comercio a pequeña escala. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL sobre la informalidad en los países de la región, esta alcanza el 55,8% en El Salvador, el 57% en Guatemala, el 53,9% en Honduras y el 45,8% en México.

³ Véase R. Padilla Pérez y F. Villarreal, "Structural change and productivity growth in Mexico, 1990–2014", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 41, junio de 2017.

En 2017, el 64,1% de las personas ocupadas (en actividades no agrícolas) en El Salvador tenía un empleo informal (más de 1,4 millones de personas). Esta proporción fue del 65,9% en Guatemala (3 millones de personas) y del 73,3% en Honduras (1,8 millones de personas). En los nueve estados del sur-sureste de México se contabilizaron cerca 2,2 millones de mexicanos con empleo informal (no agrícola) en el segundo trimestre de 2019. El estado con la mayor proporción de empleo informal respecto del total de ocupación (no agrícola) es Oaxaca, con un 75,4%. Le siguen Guerrero (72,7%), Puebla (66,1%), Chiapas (65,6%), Veracruz (61,5%) y Tabasco (60,4%), todos ellos con porcentajes superiores a la media nacional (52%).

Es importante destacar que una proporción importante del empleo informal se registra en el sector formal (unidades económicas formales) y en los hogares. De acuerdo con estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de encuestas de hogares, el 6,6% de las personas con empleos informales en El Salvador trabaja en el sector formal de la economía y el 5,4% en hogares. En Guatemala, estas proporciones son del 14,1% y el 4,7%, mientras en Honduras representan el 13,5% y el 4,8%, respectivamente.

El fenómeno de la informalidad laboral no afecta de manera homogénea a todos los grupos poblacionales. En general, las mujeres y los jóvenes están más expuestos a esta condición que los hombres y los adultos. En 2017, la incidencia de la informalidad en El Salvador fue del 69,4% entre los jóvenes de 15 a 24 años y del 63% entre los mayores de 25 años. En Guatemala estos valores alcanzaron el 78,8% entre los jóvenes y el 61,7% entre los mayores de 25 años, mientras en Honduras ascendieron al 83,2% y el 70,4%, respectivamente.

Asimismo, los niveles de informalidad laboral de las mujeres son superiores con respecto a los de los hombres. En El Salvador, mientras el 72% de las mujeres ocupadas (en actividades no agrícolas) tiene un empleo informal, esa proporción disminuye al 56,6% entre los hombres. Esta brecha también se observa en Guatemala (el 69,3% entre las mujeres y el 63,2% entre los hombres), Honduras (el 76,9% y el 69,7%, respectivamente) y México (el 56,3% y el 48,8%, respectivamente). En los estados del sur-sureste de México que presentan los mayores índices de informalidad también se registra una brecha significativa de género. En Oaxaca, por ejemplo, la informalidad laboral afecta al 80,8% de las mujeres frente al 69,3% de los hombres.

Se registran también diferencias geográficas. Por ejemplo, en las zonas menos urbanizadas de México, la tasa de informalidad es del 59,7% entre los hombres y del 69,4% entre las mujeres, mientras en las zonas más urbanizadas estas son del 41,9% y el 46,9%, respectivamente.

A partir de una metodología distinta con respecto a las estimaciones de los párrafos anteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima que el 69,2% de la población ocupada en los estados del sur-sureste de México se encontraba en situación de informalidad en 2017⁴. Las mayores tasas de informalidad corresponden a Chiapas y Oaxaca y la menor a Quintana Roo (véase el cuadro I.2).

⁴ De acuerdo con la metodología del INEGI, en la informalidad se incluye a las personas que trabajan en micronegocios no registrados, a los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia y a las personas que trabajan sin protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Cuadro I.2

Estados del sur-sureste de México: tasa de informalidad laboral, 2017
(En porcentajes)

Sur-sureste de México	68,7
Campeche	63,6
Chiapas	79,3
Guerrero	78,8
Oaxaca	81,5
Puebla	73,4
Quintana Roo	47,8
Tabasco	67,3
Veracruz	69,0

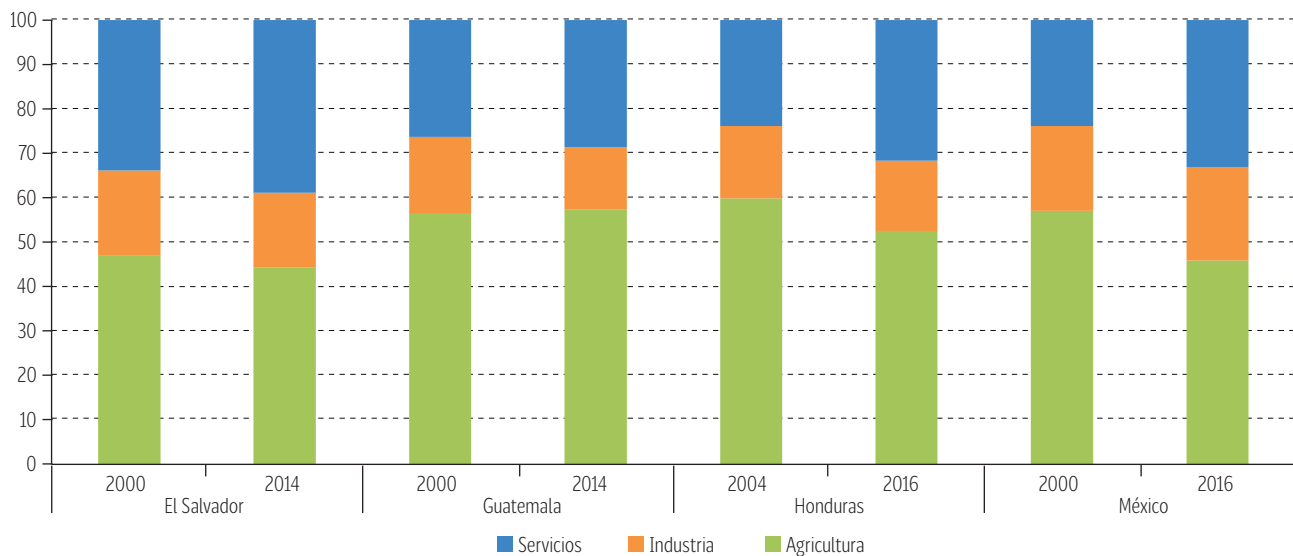
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En las últimas décadas el espacio rural también sufrió importantes transformaciones relacionadas con las actividades productivas, la interacción con las áreas urbanas y el acceso a las nuevas tecnologías y su utilización, entre otros aspectos.

A pesar de las diferencias entre los PNCA, se observa una tendencia general a la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, con una creciente importancia de la manufactura y los servicios (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

Países del norte de Centroamérica y México: población rural ocupada según el sector de actividad económica, años seleccionados
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

De acuerdo con datos de los censos de población, la población rural dedicada a las actividades agropecuarias en los estados del sur-sureste de México⁵ se redujo del 67% al 59% entre 2000 y 2010⁶.

La estructura agraria muestra una fuerte polarización, caracterizada por la concentración cada vez mayor de la propiedad de la tierra. Por una parte, la inmensa mayoría de las actividades agrícolas (el 95% en los países centroamericanos) corresponde a la agricultura familiar campesina. Por otra, las fincas medianas y grandes compiten con grandes empresas agroindustriales de carácter oligopólico orientadas principalmente al mercado de exportación.

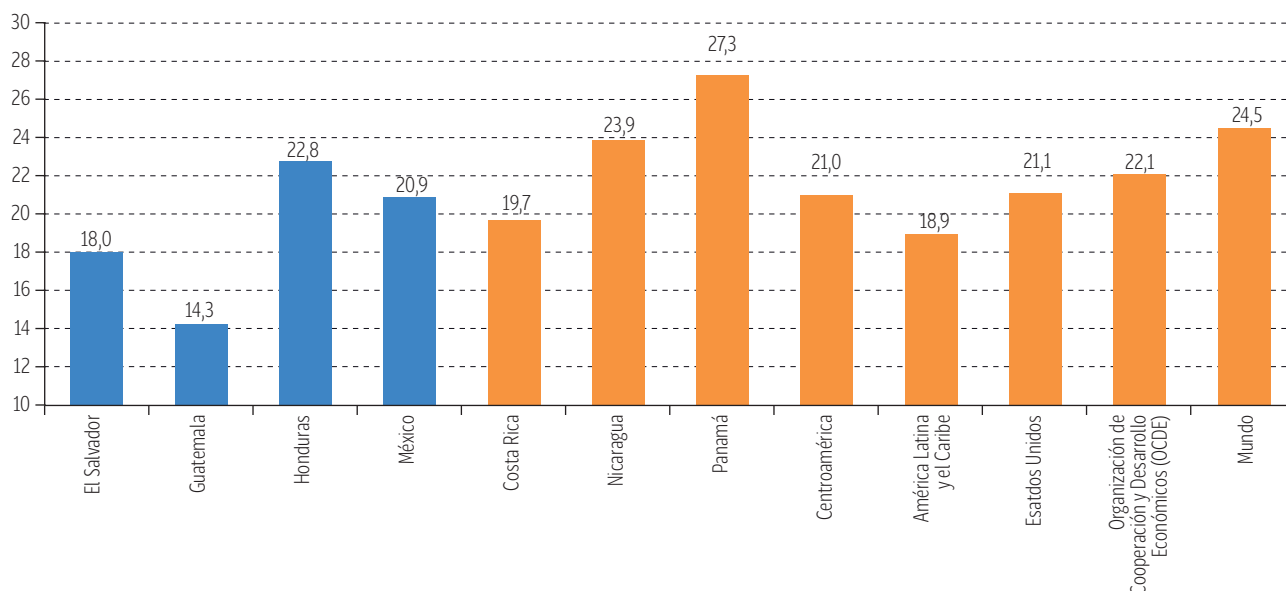
5. La inversión pública y privada es insuficiente

La inversión es un factor clave que se correlaciona positivamente con el crecimiento económico. No obstante, los coeficientes de inversión en los PNCA y México se encuentran por debajo de los registrados en otras economías de Centroamérica y del mundo.

En el período 1990-2018, la inversión total promedio para el conjunto de los PNCA y México representó el 19% del PIB, un coeficiente igual al promedio registrado por los países de América Latina y el Caribe en el mismo período (el 19% del PIB), pero inferior a los de Nicaragua (23,9%) y Panamá (27,3%) (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10

Países del norte de Centroamérica, México y regiones seleccionadas: inversión total promedio, 1990-2018 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial y estadísticas oficiales.

⁵ En este dato de la población rural dedicada a actividades agropecuarias no se incluye a Puebla debido a que este estado tampoco está incluido en la fuente de información original.

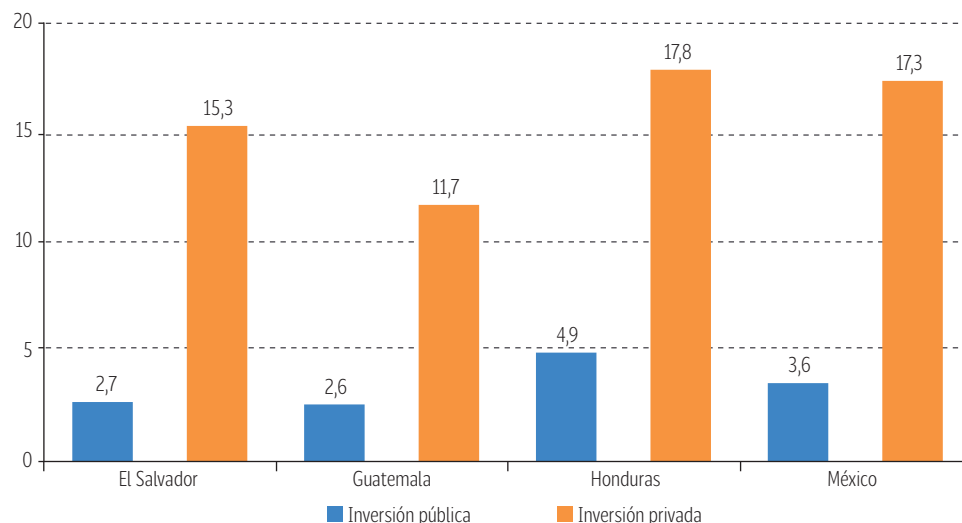
⁶ Véase F. Contreras, "Dinámica laboral en los hogares rurales en México", *Hogares y trabajadores en México en el siglo XXI*, B. García, E. Pacheco y J. Najera (eds.), Ciudad de México, El Colegio de México, 2017.

En promedio, la inversión pública en los PNCA y México fue del 3,5% del PIB en el período 1990-2018, mientras la inversión privada representó el 15,5% del PIB. Este desempeño estuvo condicionado por una estrategia de contención del gasto público en detrimento de la inversión (véase el gráfico I.11).

Gráfico I.11

Países del norte de Centroamérica y México: inversión pública y privada promedio, 1990-2018

(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En 2017, la inversión total representó en promedio el 21,9% del PIB en los nueve estados del sur-sureste de México considerados.

6. La reducida inclusión financiera limita el dinamismo del crecimiento económico

La inclusión financiera se define como el acceso de la población a una amplia oferta de servicios financieros adaptados a sus necesidades, ofrecidos por una variedad de proveedores regulados.

La inclusión financiera puede brindar oportunidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la posibilidad de realizar y recibir pagos, acumular activos de manera segura, apalancar los activos disponibles para invertir en educación, salud y actividades productivas y mitigar riesgos.

A pesar de los importantes avances registrados en el acceso a servicios financieros en los últimos años, México y los PNCA muestran rezagos con respecto al promedio de América Latina.

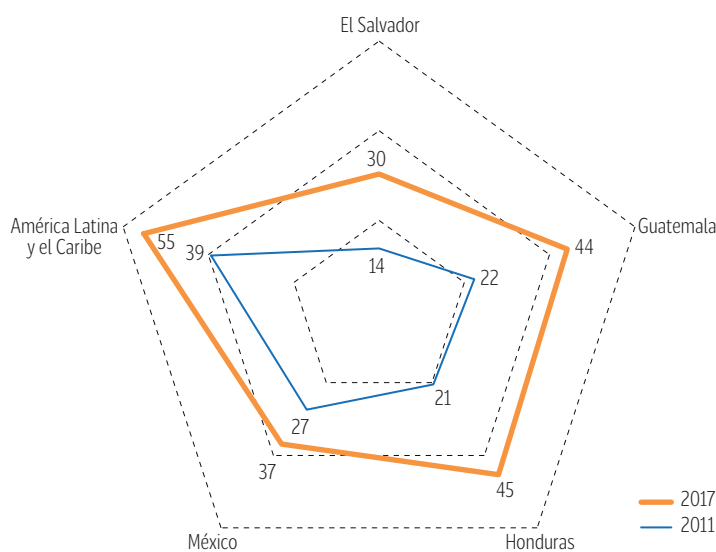
México es uno de los países de la región con la mayor población de mayores de 15 años excluidos del sistema financiero (58,7 millones de personas).

En 2018, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), la proporción de adultos que no utilizaban al menos un producto financiero regulado era del 32,4% en la región Sur y del 39,7% en la región Centro sur y Oriente de México, cifras superiores al 31,7% observado a nivel nacional⁷.

En El Salvador, apenas un 24% de las mujeres mayores de 15 años tiene una cuenta en una institución financiera formal. Aunque en Guatemala esta proporción asciende al 42%, está por debajo del 52% observado en América Latina y el Caribe (véase el gráfico I.12).

Gráfico I.12

Países del norte de Centroamérica y México: población con acceso a una cuenta en una institución financiera regulada, 2011 y 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

Más de la mitad de la población excluida del sistema financiero indica que la principal razón para no tener una cuenta en una institución financiera regulada es la percepción de no contar con ingresos suficientes. En Guatemala esta proporción alcanza un 63%.

Con respecto al ahorro, aunque el 78,5% de los encuestados a nivel nacional en México declara haber ahorrado en los 12 meses previos a la entrevista, solo un 15,2% respondió que lo hizo exclusivamente a través de instituciones financieras reguladas.

De acuerdo con la clasificación regional de la ENIF, la proporción de adultos que ahorra en la región Sur de México es del 79,7%, mientras la proporción que indica haberlo hecho de manera formal es de un 15,3%. En la región Centro sur y Oriente la proporción de adultos que no ahorra se incrementa al 23,2%, mientras la proporción que ahorra en instituciones formales es de apenas un 12%.

⁷ Los datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2018 están clasificados a nivel regional. En la región Sur se incluye a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. En la región Centro sur y Oriente se incluye a los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores/Instituto Nacional de Estadística y Geografía (CNBV/INEGI), Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/>.

En los PNCA también se observan altos niveles de exclusión: del 40% de la población que declara haber ahorrado recientemente, solo un 11% en El Salvador, un 12% en Guatemala y un 15% en Honduras lo hizo en una institución financiera regulada⁸.

Hay una brecha de género significativa en materia de inclusión financiera en los países del Plan de Desarrollo Integral. La brecha más alta se observa en El Salvador, con un 14% (con una mayor inclusión de los hombres), mientras en Honduras y México ronda el 8% y en Guatemala el 4%⁹.

Esto no solo limita el ahorro dedicado a educación, salud y actividades productivas, sino también las posibilidades de acceder a otros servicios financieros, como crédito y seguros, y utilizarlos.

7. El ingreso laboral representa una proporción decreciente del valor agregado frente a una creciente participación del capital, lo que aumenta la desigualdad y reduce el poder de compra y el dinamismo de la demanda interna

Desde la década de 1970, se observa una tendencia a la baja en la proporción que representa el ingreso laboral sobre el PIB a nivel mundial. En América Latina, a partir de mediados de la década de 2000, la proporción del ingreso laboral registró una ligera recuperación, que se mantuvo incluso después de la crisis financiera internacional.

Sin embargo, dicha recuperación no se ha dado en México y Centroamérica, donde —según los datos más recientes— la proporción de la remuneración de los trabajadores asalariados está por debajo del 30% del PIB (véase el gráfico I.13).

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL basadas en la distribución funcional del ingreso por sector a nivel nacional y el peso relativo de dichos sectores a nivel estatal, la proporción del valor agregado que se distribuye como remuneraciones a los empleados en los estados del sur-sureste de México es del 25,7%, inferior al 29% nacional.

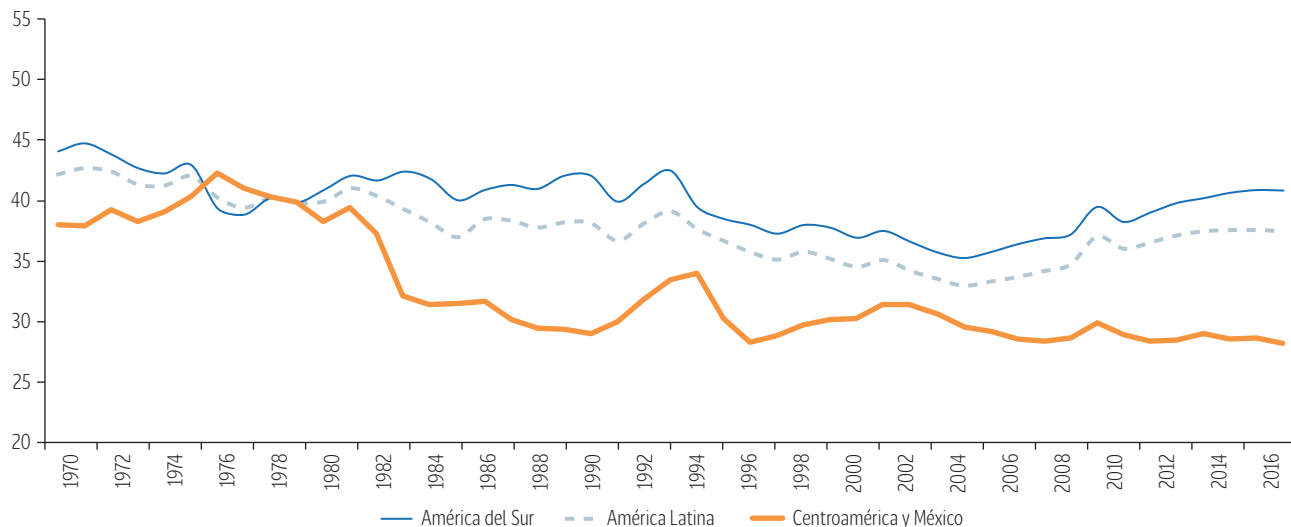
Esto es producto de las bajas remuneraciones al empleo observadas en Campeche (9,4%) y Tabasco (18,4%) y refleja, a su vez, la mayor importancia relativa de las actividades extractivas, en las que apenas el 6,2% del valor agregado a nivel nacional se distribuye como remuneraciones a los trabajadores. En el resto de los estados del sur-sureste, donde la principal actividad económica son los servicios, la remuneración de los empleados como proporción del PIB supera el promedio nacional.

⁸ La información sobre los países del norte de Centroamérica proviene de A. Demirgüç-Kunt y otros, “La base de datos Global Findex 2017: Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera 2017. Reseña”, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018, mientras la de México de Comisión Nacional Bancaria y de Valores/Instituto Nacional de Estadística y Geografía (CNBV/INEGI), Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/>.

⁹ Véase Banco Mundial, Global Findex (Base de datos sobre la inclusión financiera en el mundo) [en línea] <https://databank.bancomundial.org/Financiamiento/Financiamiento/Financiamiento/id/7e9e6e6>.

Gráfico I.13

América Latina (15 países)^a: participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones, 1970-2016 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.
^a Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

La disminución en la proporción del ingreso implica que las remuneraciones laborales crecen a un ritmo menor con respecto a la productividad laboral promedio. En el caso de México y Centroamérica, esto ocurre en un contexto de bajo crecimiento de la productividad laboral.

La tendencia negativa en la evolución del ingreso laboral como proporción del PIB se refleja en una mayor desigualdad del ingreso, en la medida en que el estancamiento de la evolución de los salarios se concentra en la población con menores ingresos.

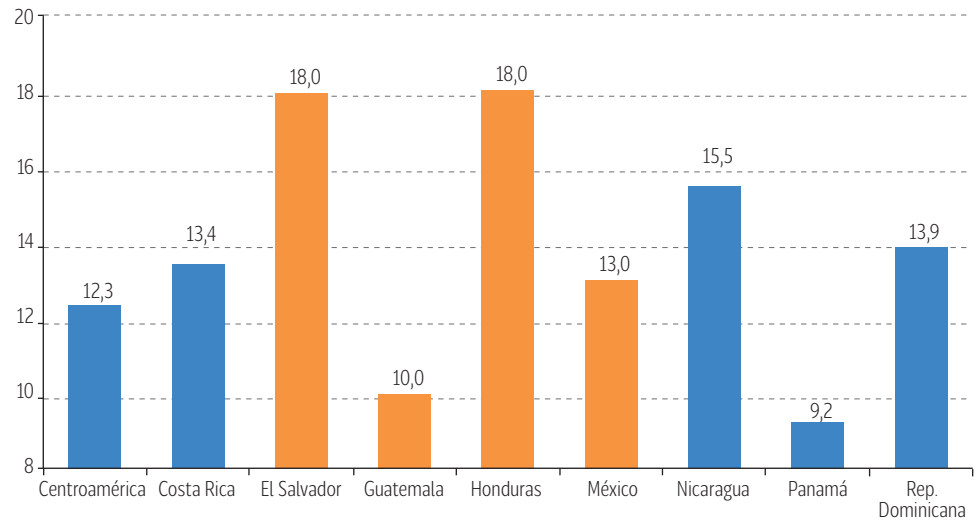
Por otra parte, debido a que la tenencia del capital se concentra entre los segmentos de la población de mayores ingresos, la mayor proporción del ingreso que reciben por la renta de activos físicos y financieros acentúa la ya elevada desigualdad económica. Esta concentración de los ingresos afecta la capacidad de compra de la población asalariada y merma el dinamismo de la demanda interna.

8. La recaudación tributaria es baja y está marcada por los elevados niveles de elusión y evasión fiscal

Las tasas de recaudación tributaria de Guatemala y México están entre las más bajas de la región y del mundo, pues en 2018 correspondían a un 10% y un 13% del PIB, respectivamente. Tanto en El Salvador como en Honduras esas tasas alcanzaron el 18% del PIB (véase el gráfico I.14). Los promedios de los países de América Latina y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fueron del 15,6% y el 34,2% del PIB, respectivamente.

Gráfico I.14

Países del norte de Centroamérica y México: recaudación tributaria, 2018
(Como porcentaje del PIB)

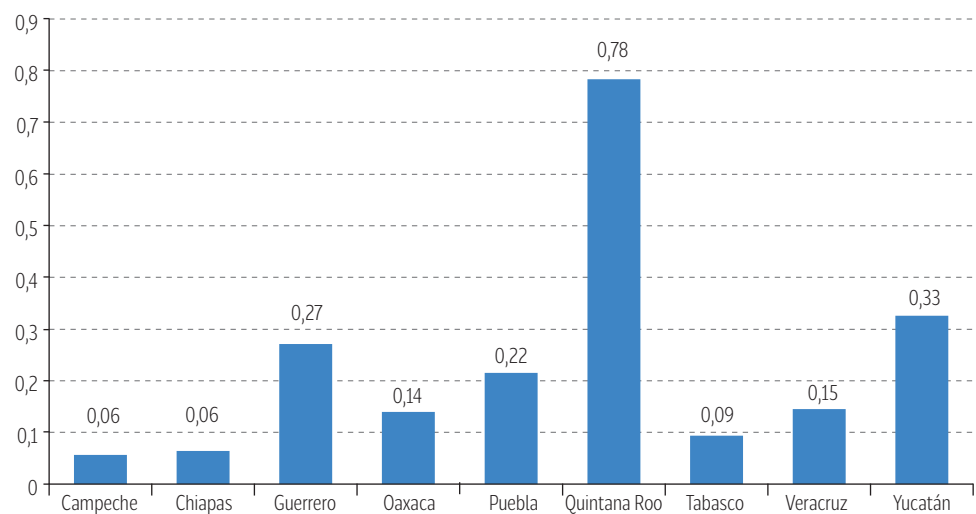


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En los estados del sur-sureste de México se registraron tasas de recaudación sumamente bajas en 2017, equivalentes a 2,1 puntos porcentuales del PIB estatal en su conjunto. La recaudación en 2017 se situó entre un 0,06% y un 0,78% del PIB de cada estado. Esto evidencia un débil sistema impositivo y una marcada dependencia de las transferencias monetarias de la Federación (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15

Estados del sur-sureste de México: recaudación tributaria, 2017
(Como porcentaje del PIB estatal)

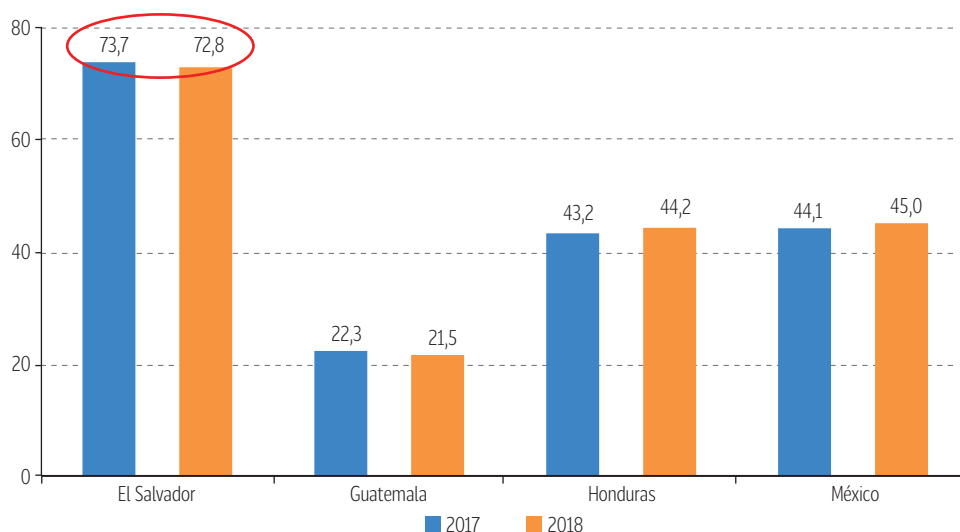


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En algunos países se observa un constante aumento de la deuda pública, con el consecuente incremento del pago de intereses. En El Salvador, la razón de deuda pública total del sector público no financiero sobre el PIB alcanzó un 72,8% en 2018, con lo que se acerca a un nivel complejo en cuanto a su condición de sostenibilidad. En Guatemala la deuda pública llegó al 21,5% del PIB, el menor nivel entre los PNCA y México (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16

Países del norte de Centroamérica y México: deuda pública total, 2017 y 2018
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales.

En 2017, el nivel de endeudamiento de los estados del sur-sureste de México equivalía al 0,83% del PIB estatal en su conjunto. Si bien esta cifra parece relativamente baja, al considerar la deuda como porcentaje de los ingresos tributarios se observa que los niveles alcanzados van desde el 7,7% en Yucatán hasta el 179,7% en Campeche.

En 2018, el servicio de la deuda alcanzó un promedio del 3,9% del PIB en los países del norte de Centroamérica y México. Mientras en Guatemala, Honduras y México representó alrededor del 2,2% del PIB, en El Salvador fue equivalente a un 9,3% del PIB.

Asimismo, los sectores más dinámicos, ligados a la exportación, gozan de grandes incentivos fiscales. En 2017, el gasto fiscal producto de exenciones en diversos impuestos (renta, valor agregado, comercio exterior y seguridad social, entre otros) representó el 3,8% del PIB en El Salvador, el 2,3% en Guatemala y el 3,9% en México¹⁰.

La mayoría de las actividades de manufactura para la exportación está comprendida en regímenes de fomento de la exportación que ofrecen generosos incentivos fiscales en materia de aranceles, impuestos sobre la renta, municipales y sobre activos, entre otros. En 2017, el peso de las exportaciones de bienes bajo regímenes especiales alcanzó el 49,4% en Honduras y el 38,5% en México, con valores menores en Guatemala y El Salvador (el 34,3% y el 20%, respectivamente).

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.

B. Niveles altos y persistentes de pobreza y desigualdad en un contexto de presiones demográficas y violencia crónica

1. Los avances registrados en materia de desarrollo social en los últimos años son insuficientes

La cobertura en educación primaria (población de 15 a 19 años con el grado completo) es superior al 80% en los PNCA, con excepción de Guatemala, donde llega al 62% entre los hombres y al 57% entre las mujeres. En México la cobertura alcanza un 96,4% entre los hombres y un 97,4% entre las mujeres.

La tasa de mortalidad infantil, cercana a 50 por 1.000 nacidos vivos a mediados de los años ochenta, se ha reducido a 11,9 por 1.000 niños nacidos vivos en El Salvador, 27 por 1.000 en Guatemala y 30 por 1.000 en Honduras. Sin embargo, aún está lejos de los niveles observados en los países desarrollados.

Otro indicador que muestra cierta mejora, aunque aún presenta niveles altos, es el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Este avance se ha producido en mayor medida en El Salvador, cuya tasa llegó al 8,3% en 2017 (con respecto al 17,5% en 2000), y en Honduras, con una tasa del 18,8% en 2016 (en comparación con el 27,3% en 2000), y en menor medida en Guatemala, donde la disminución ha sido menor (el 15,4% en 2014, frente al 16,9% en 2000).

En materia de alimentación, la producción excede los requisitos alimentarios de la población en un 18% en El Salvador, un 16% en Guatemala, un 19% en Honduras y un 32% en México. Por lo tanto, bastaría con distribuir mejor el ingreso y la producción de alimentos para cumplir con el derecho a una alimentación sana y variada.

Por otra parte, a pesar de las iniciativas para reducirlos, aún se mantienen los altos niveles de múltiples formas de violencia, como las desapariciones (más de 58.000 en los PNCA entre 2010 y 2018), la violencia por razón de género (40.000 violaciones denunciadas en los PNCA entre 2010 y 2017), la violencia específica contra niños y niñas y la fuerte presencia de grupos delictivos armados¹¹.

Mientras en los PNCA se observa una reducción de la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes en 2017 con respecto a 2015, México muestra la tendencia contraria. No obstante, los niveles registrados siguen siendo muy altos: en 2018 la tasa media de homicidios en los PNCA era 1,5 veces más alta que el promedio de América Latina en su conjunto y estos países se encuentran aún entre los primeros lugares del mundo en cuanto a la mortalidad por violencia.

Las tasas de feminicidios en los PNCA y México están entre las más altas a nivel mundial: 898 cada 100.000 mujeres en México, 232 en El Salvador, 235 en Honduras y 172 en Guatemala¹². Esto representa solo una pequeña parte de las muertes violentas de mujeres, pues la mayoría de los casos no se registran como feminicidios sino como asesinatos.

¹¹ Véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Snapshot of the situation. Northern countries of Central America: protection concerns", Nueva York, 2019, inédito.

¹² Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Feminicidio" [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.

2. Los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México enfrentan presiones demográficas

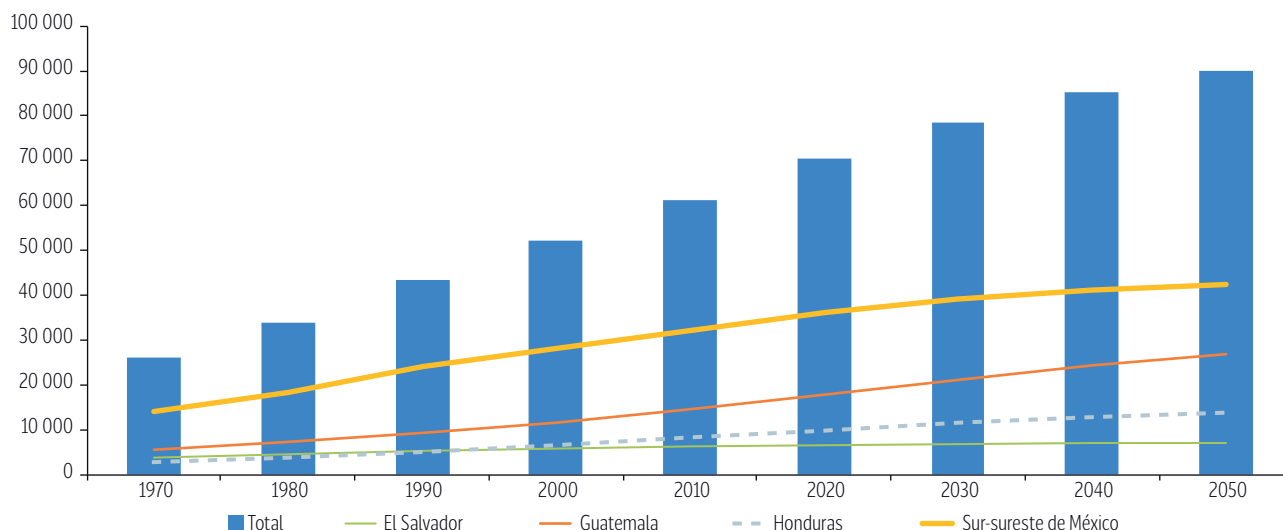
Entre 1950 y 1975, los PNCA experimentaron un alto crecimiento demográfico y su población se incrementó a una tasa promedio del 2,8% cada año. Cuando una población crece a ese ritmo, su monto se duplica cada 25 años. Por ello, el número de habitantes de estos tres países pasó de 6,9 millones en 1950 a 13,7 millones en 1975. Si bien el ritmo de crecimiento se redujo posteriormente, se estima que la población llegará a 34,3 millones de habitantes en 2020 y a 47,6 millones en 2050.

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población conjunta de los estados del sur-sureste de México llegará a 39,1 millones de personas en 2030 y a 42,3 millones en 2050. Si bien su tasa de crecimiento disminuirá gradualmente en el futuro, seguirá siendo superior al promedio del país (véase el gráfico I.17).

Gráfico I.17

Países del norte de Centroamérica y estados del sur-sureste de México: población, 1970-2050

(En miles de habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>; Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050" [en línea] <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.

El alto crecimiento poblacional de los PNCA entre 1950 y 1975 se debió, fundamentalmente, a la reducción de las tasas de mortalidad (sobre todo entre los menores de edad), mientras las tasas de fecundidad permanecieron constantes, a un valor de más de 6 hijos por mujer¹³. A medida que la transición demográfica fue avanzando en estos países, la fecundidad comenzó a disminuir hasta alcanzar un rango de entre

¹³ Corresponde a la tasa global de fecundidad, es decir, al número promedio de hijos que las mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años) tendrían si las condiciones de fecundidad permanecieran constantes.

2,2 y 3,2 hijos por mujer, es decir, cercano al nivel de reemplazo poblacional. En los estados del sur-sureste de México, la tasa bruta de mortalidad en 2020 será similar a la nacional (6 cada 1.000 habitantes). En promedio, la tasa de fecundidad corresponderá al nivel de reemplazo (2,1 niños por mujer), aunque con diferencias entre una entidad federativa y otra. Además, con una tasa de 77 embarazos por cada 1.000 jóvenes de entre 15 y 19 años de edad en 2018, México es el país de la OCDE con la mayor tasa de adolescentes embarazadas.

En los años de alto crecimiento de la población, el reto de la política pública fue atender a la población infantil, en particular la salud materno-infantil y la educación primaria. En 1970, la proporción de la población menor de 15 años alcanzaba el 45,6% en El Salvador, el 45,8% en Guatemala, el 47,7% en Honduras y el 46,5% en México. Debido al cambio demográfico, en 2020 su peso disminuirá al 26,5% en El Salvador, el 33,3% en Guatemala, el 30,5% en Honduras y el 25,5% en México. En los estados del sur-sureste de México, los menores de 15 años representaban el 27,8% de la población en 2019, aunque en Chiapas y Guerrero la población infantil es mayor con respecto al promedio del país (25,5%).

El grupo de edad mayoritario en los países y las entidades federativas es el de 15 a 49 años. Se estima que, en 2020, este representará el 52,6% de la población en El Salvador, el 53,5% en Guatemala, el 55,1% en Honduras y el 53% en México. Esta última cifra es muy similar al promedio de los estados del sur-sureste de México (52,3%) en 2019.

La distribución etaria de la población plantea retos y oportunidades para los PNCA y México, puesto que, de no intervenir a tiempo, la persistencia de las desigualdades socioeconómicas podría convertirse en un impedimento para capitalizar las oportunidades demográficas (véase el gráfico I.18). En efecto, el bono demográfico por el que están atravesando los PNCA y los estados del sur-sureste de México ofrece posibilidades debido a la amplia concentración de la población en edades activas, sobre todo en el grupo de 15 a 49 años. Para ocupar plenamente el potencial de este segmento de la población es indispensable generar empleo decente y disminuir los rezagos que existen en materia de ingresos, tanto para los hombres como para las mujeres. Asimismo, hay que invertir en los jóvenes, quienes enfrentan dificultades para concluir el ciclo educativo, adquirir las habilidades que se requieren en el mercado laboral e insertarse en este en condiciones adecuadas¹⁴.

Junto con ello, la población menor de 15 años —que representa un tercio de los habitantes de los PNCA y el sur-sureste de México— plantea una creciente demanda de educación de calidad, nutrición, cuidado y la posibilidad de crecer y desarrollarse en entornos seguros y de apoyo¹⁵. Al invertir en este grupo de edad se promovería la igualdad y simultáneamente se prepararía la futura fuerza laboral para el desarrollo de estos países.

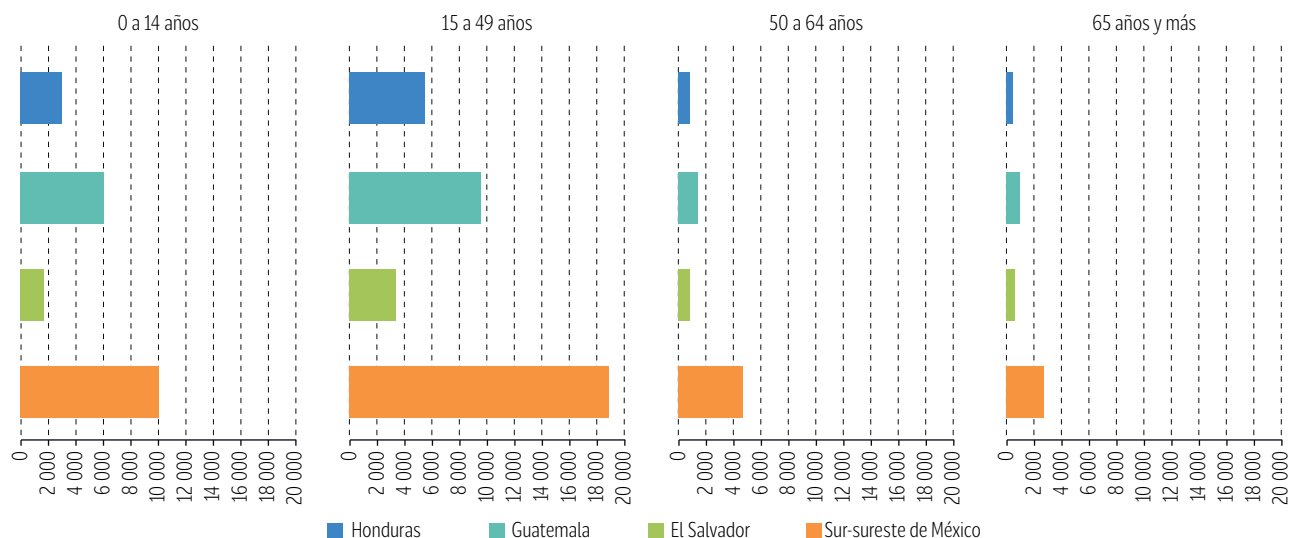
La transición demográfica de los PNCA y México supone una mayor demanda de cuidados de personas (personas mayores, con enfermedades y en situación de discapacidad), sin que los países respondan a estos cambios con políticas nacionales de cuidados. La mayor parte de este trabajo no remunerado recae en las mujeres y limita su integración al mercado laboral, de manera que se desaprovecha el bono que representan para las economías nacionales.

¹⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016.

¹⁵ *Ibidem*.

Gráfico I.18

Países del norte de Centroamérica y estados del sur-sureste de México: población por grupos de edad, 2020
(En miles de habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>; Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050” [en línea] <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.

La dinámica demográfica se aprecia también a nivel de los hogares. En los PNCA y México se observa una tendencia a la disminución del tamaño promedio de los hogares. Alrededor de 2016, este se situaba en 3,7 miembros en El Salvador y México, 4,4 en Honduras y 4,8 en Guatemala. Sin embargo, estos promedios esconden diferencias importantes según los niveles de ingresos. En todos los países, los hogares más pobres tienen en promedio más miembros (4,9) que aquellos del quintil más alto (3,3). También se aprecian diferencias dentro de los países. En el caso de las entidades federativas del sur-sureste de México, el número promedio de miembros del hogar fluctúa entre 4,2 en Chiapas y 3,4 en Quintana Roo¹⁶.

La composición por edad de los hogares es diversa. El número medio de niños por hogar es de 1,5 menores de 12 años por hogar en los cuatro países considerados. La mayoría de los miembros del hogar se encuentra en fases tempranas de la edad adulta, con una edad promedio de 28,8 años en los cuatro países. Los hogares más jóvenes se encuentran en Honduras (27,5 años en promedio) y Guatemala (25,6 años en promedio). En cambio, en El Salvador y México el promedio de edad de los miembros del hogar es superior a 31 años.

La disminución del número de niños en el hogar incide en la relación de dependencia económica, que también ha disminuido en las últimas décadas. Al tratarse de países que se encuentran en etapas incipientes (Guatemala), moderada (México y Honduras) y moderada avanzada (El Salvador) del proceso de envejecimiento, aún no se enfrentan a los desafíos que tienen en la actualidad los países del Cono Sur de la región. No obstante, las necesidades que surgen son heterogéneas y manifiestan la condición

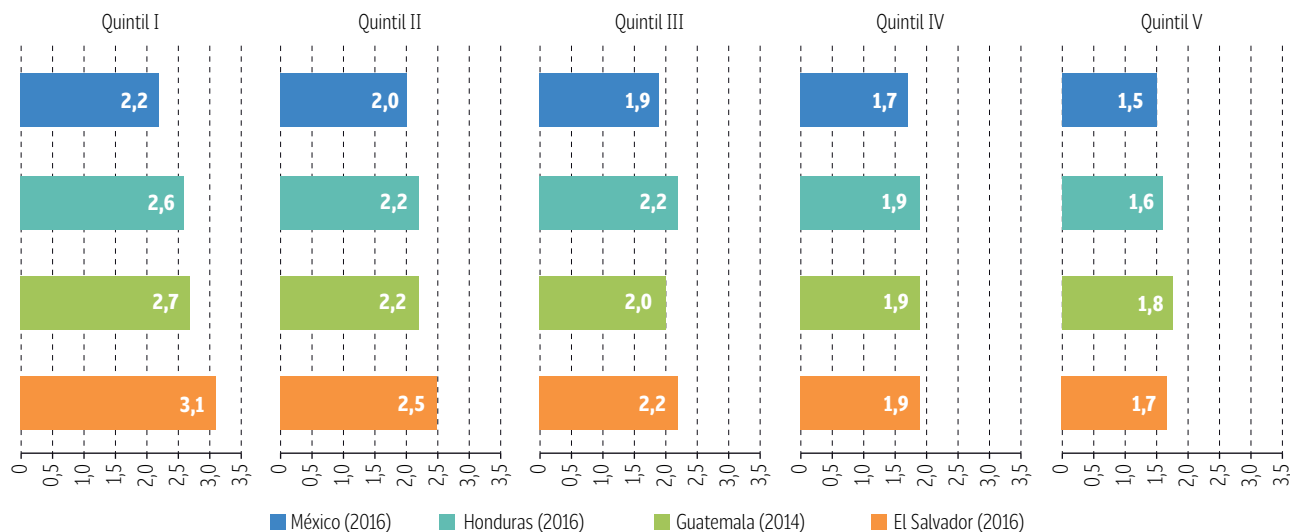
¹⁶ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Intercensal 2015” [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

de vulnerabilidad de los hogares según la etapa del ciclo de vida de sus miembros: los niños se concentran en aquellos más pobres y las personas de mayor edad en aquellos más ricos (véase el gráfico I.19). A ello se suma que la composición de los hogares se ha diversificado. En la actualidad, uno de cada diez hogares mexicanos es monoparental, uno de cada diez es unipersonal y uno de cada diez está conformado por una pareja sin hijos o hijas. En conjunto, estos tres tipos de hogares representan el 30% del total¹⁷.

Gráfico I.19

Países del Norte de Centroamérica y México: relación de dependencia de los hogares por quintil de ingreso, alrededor de 2016

(En número de dependientes por trabajador)



Fuente: Banco Mundial, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/socio-economic-database-latin-america-and-caribbean>.

3. La urbanización es explosiva y desordenada, con grandes desigualdades

A diferencia de México, que presenta un nivel de urbanización cercano al de los países de altos ingresos, la urbanización de los PNCA es un proceso en marcha. En 2018, el porcentaje de población urbana alcanzaba el 72% en El Salvador, el 51% en Guatemala, el 57% en Honduras y el 80% en México¹⁸.

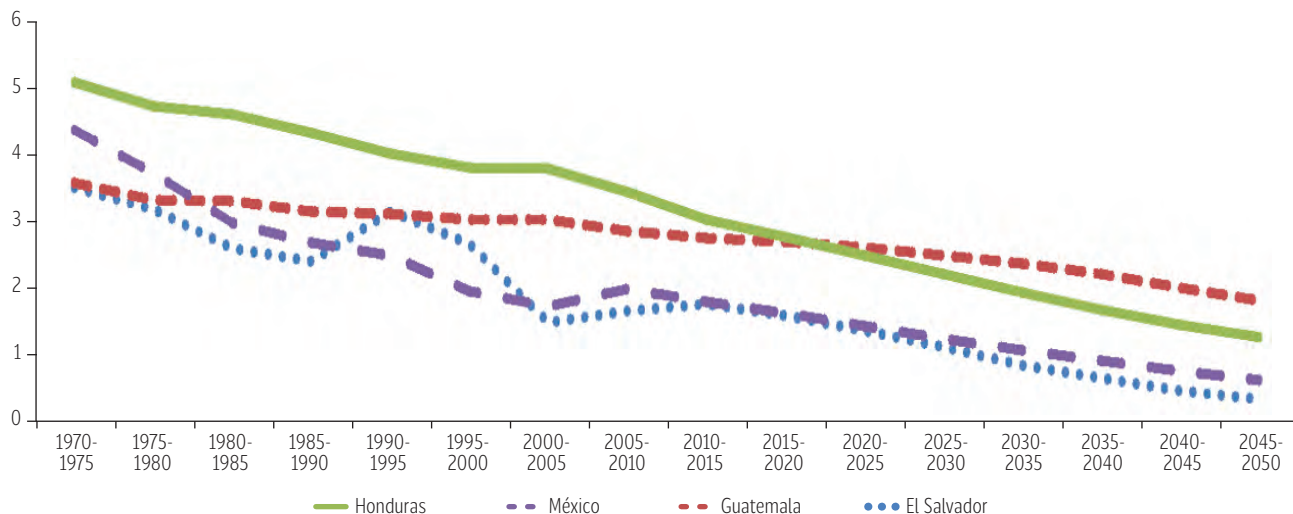
En promedio, la tasa de crecimiento anual de la población urbana en el período de 2015 a 2020 será del 2,1% y, a pesar de que en la actualidad la población rural representa casi la mitad de los habitantes de Honduras y Guatemala, ambos países experimentarán un rápido proceso de urbanización en el futuro. En El Salvador y México, la disminución de la fecundidad incidirá considerablemente en el crecimiento de la participación de la población urbana en el total de la población (véase el gráfico I.20).

¹⁷ Véase El Colegio de México/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: familias en un mundo cambiante. Ficha México”, Ciudad de México, 2019.

¹⁸ Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects 2018: Highlights (ST/ESA/SER.A/421)*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2019, pág. 26.

Gráfico I.20

Países del norte de Centroamérica y México: tasa de crecimiento promedio anual de la población urbana, 1970-2050 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Urbanization Prospects 2018 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wup/>.

En el caso de los estados del sur-sureste de México, el proceso de urbanización es heterogéneo. En 2015, el porcentaje de población urbana alcanzó el 84,5% en Yucatán y el 88,9% en Quintana Roo, cifras superiores incluso al promedio nacional. En Oaxaca y Chiapas, los porcentajes de población urbana se sitúan en torno al 50%, un valor similar al observado en Guatemala (véase el mapa I.2).

Mapa I.2

Países del norte de Centroamérica y estados del sur-sureste de México: población urbana, 2018 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Urbanization Prospects 2018 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wup/>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

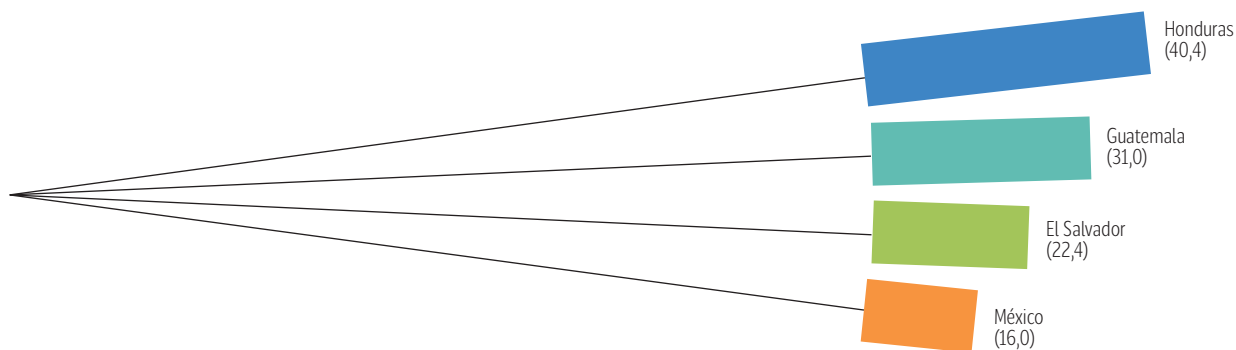
En la subregión, la urbanización se expresa mediante una explosiva expansión de la periferia de las capitales, ciudades secundarias y corredores viales entre los centros urbanos. Los habitantes de los PNCA viven hoy en ciudades de muy diversos tamaños: 4 grandes metrópolis (más de 1 millón de habitantes), 20 ciudades de entre 100.000 y 1 millón de habitantes y 80 ciudades de entre 15.000 y 100.000 habitantes. En 2015, la población del sur-sureste de México se concentraba en localidades de menos de 500 habitantes (33,5%) y ciudades de más de 100.000 habitantes (31,6%).

Un factor común a los tres países del norte de Centroamérica es que la urbanización no responde a un proceso de industrialización, sino a un debilitamiento de las estructuras productivas tradicionalmente rurales y a una fuerte expansión de la economía informal. Asimismo, se observa un alto nivel de urbanización debido al desplazamiento y la migración de la población hacia las zonas turísticas, como ocurre en el estado de Quintana Roo en el sur-sureste de México.

Gran parte de la población urbana de estos países reside en viviendas precarias y se encuentra en condiciones de pobreza. En 2016, el 31% de la población urbana de Guatemala vivía en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, mientras en Honduras esa proporción ascendía al 40,4%. En El Salvador la cifra era del 22,4% y en México del 16% (véase el gráfico I.21).

Gráfico I.21

Países del norte de Centroamérica y México: población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

La segregación socioespacial en las ciudades, sumada al hacinamiento residencial, el deterioro de los espacios y los servicios públicos y el contraste cada vez mayor entre las zonas residenciales y los asentamientos populares, tiene como principal consecuencia la privación de millones de personas de condiciones de vida digna, pues residen en entornos caracterizados por el incremento de los conflictos sociales y el deterioro del tejido social. En efecto, sin una planificación adecuada, acceso a servicios como educación, empleo o seguridad, ni instituciones consolidadas, el crecimiento urbano a gran escala puede generar contextos de inseguridad y violencia¹⁹. Además, los datos sobre homicidios en las ciudades indican que una proporción significativa de

¹⁹ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Homicide, development and the Sustainable Development Goals", *Global Study on Homicide 2019*, Viena, 2019 [en línea] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_4.pdf.

homicidios se comete en los centros urbanos, un fenómeno que no necesariamente afecta solo a las ciudades más grandes. Por ejemplo, la ciudad con la tasa más alta de homicidios en Honduras es La Ceiba, seguida por San Pedro Sula y Tegucigalpa²⁰.

El fenómeno de las pandillas es uno de los aspectos más relevantes de los conflictos sociales en el entorno urbano. Por ejemplo, en El Salvador, los casos de delitos relacionados con la delincuencia organizada, con vinculación a pandillas, iniciados por la Fiscalía en 2018-2019 ascienden a 7.412²¹. A nivel nacional, el 31,9% de la población de México escuchó o vio a bandas violentas o pandillas en las principales zonas urbanas del país durante el tercer trimestre de 2019²².

4. El modelo de desarrollo de los PNCA y México no ha generado suficiente empleo en particular para la población joven

Cada año, aproximadamente 700.000 jóvenes llegan a la edad de trabajar (15 años) en los PNCA y cerca de 2,3 millones lo hacen en México. Si bien no todos estos jóvenes desean y necesitan trabajar en ese momento de su ciclo de vida, existe la expectativa de que eventualmente lo hagan, por lo que es necesario que el mercado laboral pueda ofrecerles empleos dignos.

Se estima que la creación neta de empleo anual es de 580.000 puestos de trabajo en los PNCA y cerca de 1,6 millones en México²³. Esta generación de empleos sigue siendo insuficiente para cubrir la demanda, sobre todo en el caso de los jóvenes, y muy precaria debido a los altos niveles de informalidad registrados en estos países. La tasa de desempleo entre las personas de 15 a 24 años es superior al promedio nacional. En Guatemala, el 9,8% de las personas de 15 a 24 años se encontraba desempleado en 2016. La incidencia del desempleo entre aquellas de 25 años y más era menor (1,6%). Lo mismo sucedía en El Salvador, con tasas de desempleo del 9,8% entre los jóvenes y del 3,1% entre las personas de 25 años y más. En Honduras y México, la brecha entre ambos grupos de edad era de 5,5 y 4,4 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico I.22). En los estados del sur-sureste de México, las personas de 15 a 29 años tienen tasas de desocupación cercanas al 5% pero con grandes disparidades, pues mientras en los estados de Guerrero y Oaxaca la tasa de desocupación es inferior al 3%, en el estado de Tabasco supera el 12% (véase el gráfico I.23). Además, la tasa de participación laboral de las mujeres sigue siendo muy baja.

²⁰ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Homicide in cities", DATAUNODC [base de datos en línea] <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20in%20cities>.

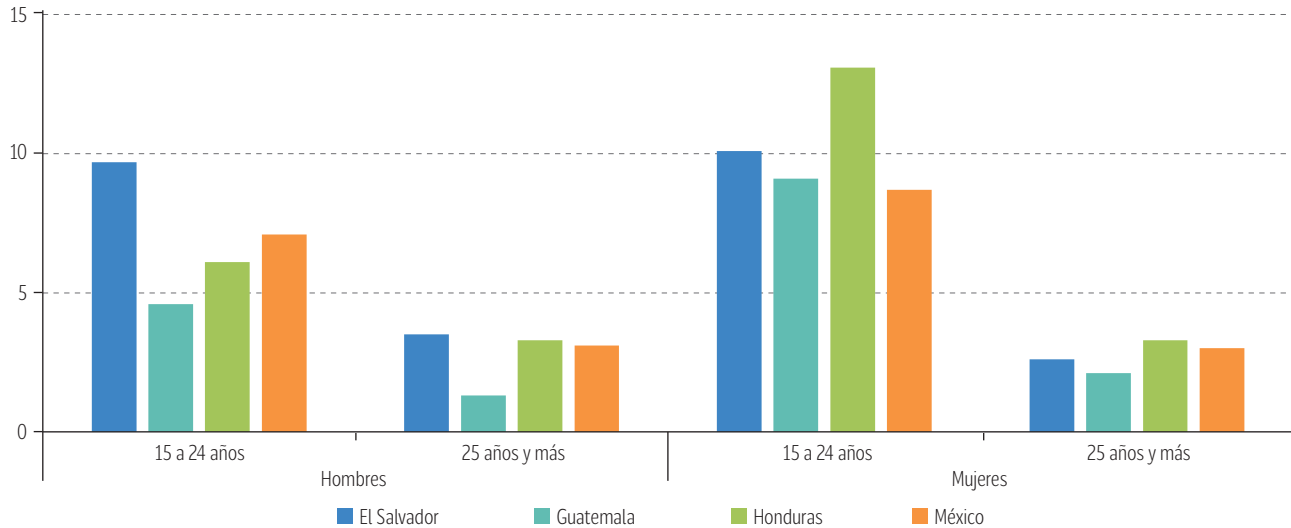
²¹ Véase Fiscalía General de la República, *Memoria de labores 2018-2019*, San Salvador, 2019 [en línea] <http://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/memorias-pdf/Memoria-de-Labores-2018-2019.pdf>.

²² Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html#Tabulados>.

²³ En México la meta anual consiste en la creación de 1,2 millones de empleos, una cifra menor a la propuesta en este documento. Esto se debe a que la cifra de 1,2 millones considera que en la práctica no todos los jóvenes que alcanzan la edad de trabajar buscan un empleo, principalmente porque entre ellos hay muchas mujeres que no logran ingresar al mercado laboral porque deben dedicarse a realizar trabajo doméstico no remunerado. La cifra de 1,6 millones propuesta en este documento considera que esta población que no ingresa al mercado laboral debe ser considerada parte de la cifra meta.

Gráfico I.22

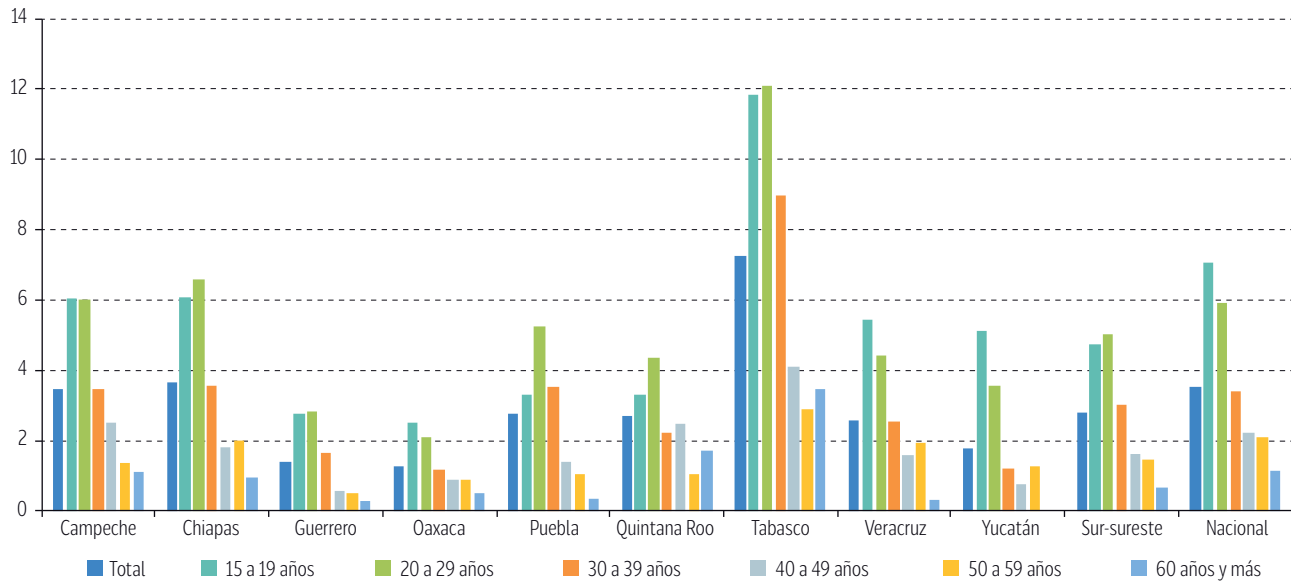
Países del norte de Centroamérica y México: tasa de desempleo, por sexo y edad, 2018
(Como porcentaje de la población económicamente activa)



Fuente: Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

Gráfico I.23

Estados del sur-sureste de México: tasas de desocupación por grupos de edad, 2019
(Como porcentaje de la población económicamente activa)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

Como se mencionó anteriormente, no obstante, mientras la tasa de desocupación nacional se mantiene baja en Guatemala y México (el 2,5% y el 3,4%, respectivamente) y moderada en El Salvador y Honduras (el 7% y el 6,7%, respectivamente), el empleo informal tiene un peso enorme en la economía.

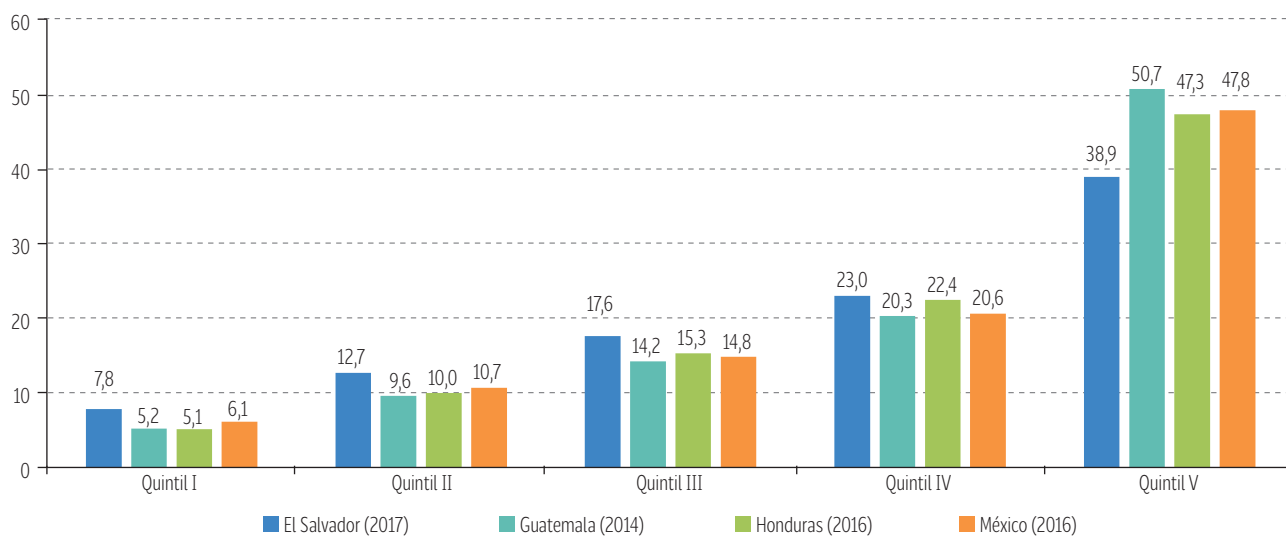
El déficit y la informalidad que caracterizan la oferta de empleo en los PNCA, por una parte, y la necesidad de trabajadores de la economía estadounidense, por otra, representan una de las causas estructurales más importantes del fenómeno migratorio de la subregión. En El Salvador, Guatemala y Honduras, más de dos tercios de las personas que buscan un empleo recurren a la economía informal o a la migración. Por su parte, la demanda de mano de obra extranjera de los Estados Unidos continúa creciendo y se cubre en gran parte con migrantes de origen latinoamericano.

5. En los PNCA y México se observan altos niveles de desigualdad y pobreza

Los PNCA y México presentan una elevada desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. En Guatemala, el 20% más rico de la población concentra poco más de la mitad del ingreso (50,7%). Le siguen México y Honduras, que también presentan una fuerte desigualdad, pues el 20% más rico posee poco más del 47% del ingreso. Si bien El Salvador muestra niveles ligeramente inferiores, la desigualdad en este país también es alta (véase el gráfico I.24). Los niveles de desigualdad en los estados del sur-sureste de México son ligeramente superiores a los nacionales, así como a los de los PNCA, con una concentración cercana (y en algunos estados ligeramente superior) al 50% del ingreso en manos del 20% más rico de la población (véase el gráfico I.25).

Gráfico I.24

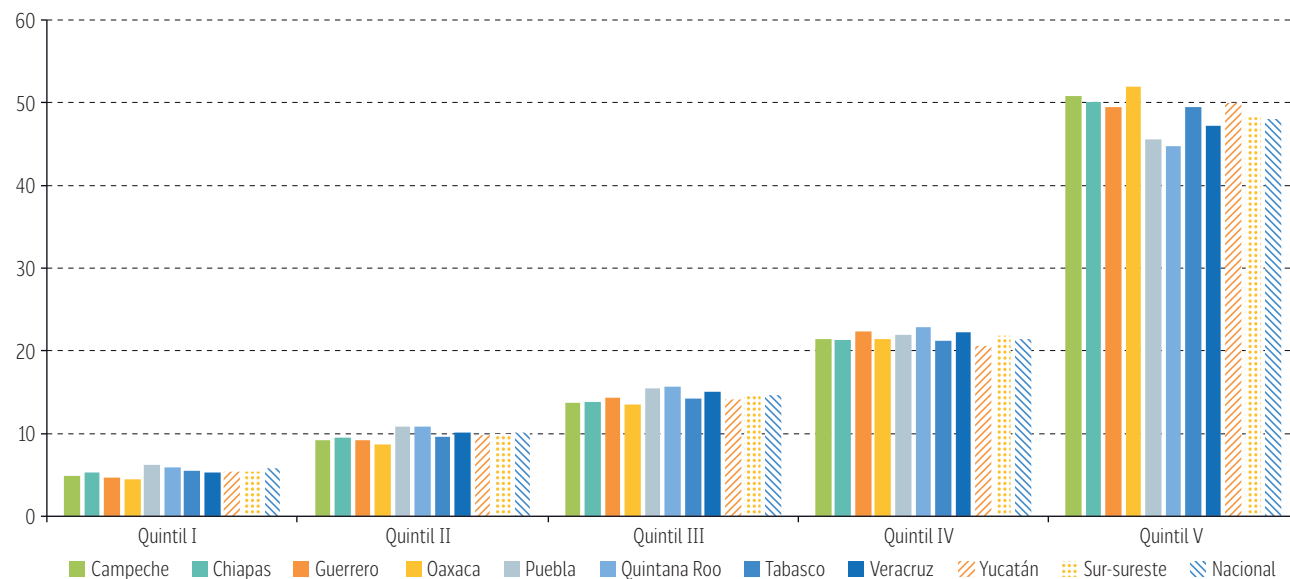
Países del norte de Centroamérica y México: participación en el ingreso total por quintiles de ingreso, último año disponible (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Gráfico I.25

Estados del sur-sureste de México: participación en el ingreso total por quintiles de ingreso, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>.

Casi la mitad de la población de los PNCA vive en situación de pobreza, mientras entre un 12% y un 19% vive en condiciones de pobreza extrema, es decir, carece de ingresos suficientes para satisfacer un consumo mínimo de alimentos. Los niveles de pobreza en las zonas rurales son críticos, pues ascienden al 65,8% de la población rural en Guatemala (2014) y al 64% en Honduras (2016). Este porcentaje se reduce al 52,2% en El Salvador (2017) y al 59,6% en México (2016), una cifra sumamente alta si se tienen en cuenta el número de personas afectadas por este flagelo, el grado de desarrollo económico y el producto per cápita de este último país (véase el gráfico I.26).

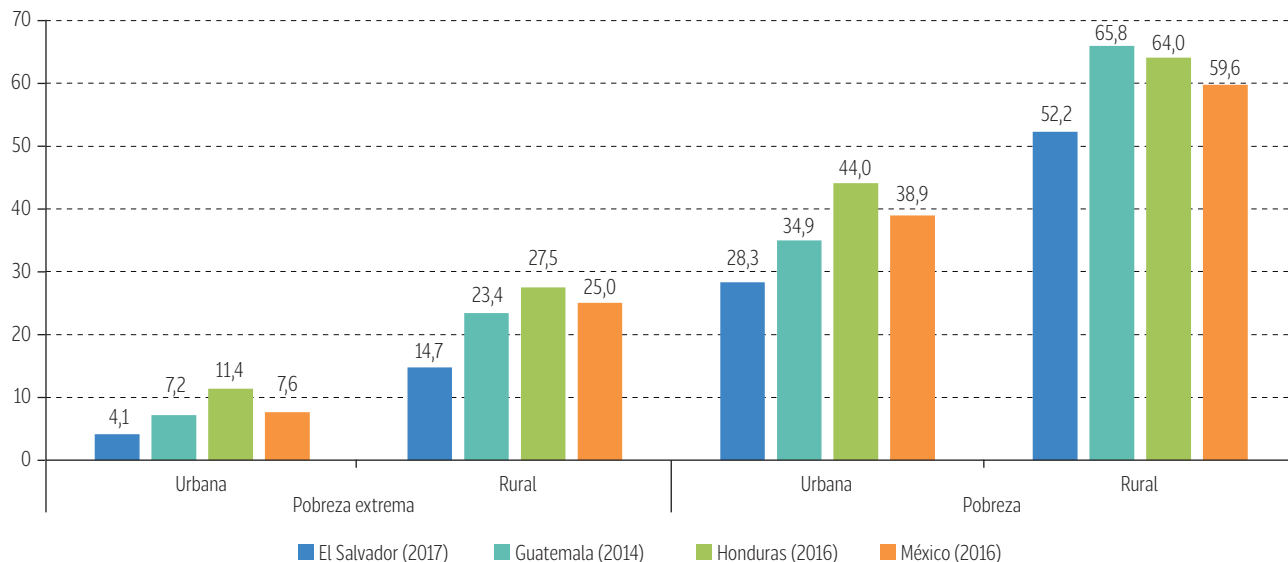
La pobreza afecta a hombres y mujeres de distinta forma. Los datos de la población sin ingresos propios por sexo muestran que el porcentaje de mujeres en dicha condición sobrepasa varias veces el de los hombres. En El Salvador, el 16,1% de los hombres carece de ingresos propios, en comparación con el 41,6% de las mujeres. En Guatemala estos porcentajes son del 14% y el 51%, respectivamente, mientras en Honduras constituyen el 14% y el 39,3%, respectivamente²⁴. Tener ingresos propios otorga poder de decisión sobre la administración de las retribuciones económicas para cubrir las necesidades particulares y de otros miembros del hogar, por lo que este indicador es clave para caracterizar la falta de autonomía económica de las mujeres.

La desigual distribución de las labores de cuidado entre hombres y mujeres impide que estas últimas ingresen al mercado laboral y accedan a oportunidades de estudio en condiciones de igualdad. Aunque las fuentes de datos no son uniformes, la información disponible sugiere que las mujeres dedican tres veces más tiempo que los hombres a labores no remuneradas en los países en estudio (véase el cuadro I.3).

²⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Población sin ingresos propios por sexo" [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.

Gráfico I.26

Países del norte de Centroamérica y México: tasas de pobreza y pobreza extrema, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Cuadro I.3

Países del norte de Centroamérica y México: tiempo de trabajo no remunerado según condición de ingresos, por sexo, último año disponible^a
(En horas semanales)

País	Mujeres con recursos propios	Mujeres sin recursos propios	Hombres con recursos propios	Hombres sin recursos propios
El Salvador	33,7	49,8	18,7	30,4
Guatemala	36,4	45,2	10,4	12,2
Honduras	30,3	37,7	14,2	19,6
México	--	--	--	--

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Tiempo de trabajo no remunerado según ingresos propios por sexo" [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-trabajo-no-remunerado-segun-ingresos-propios-sexo>.

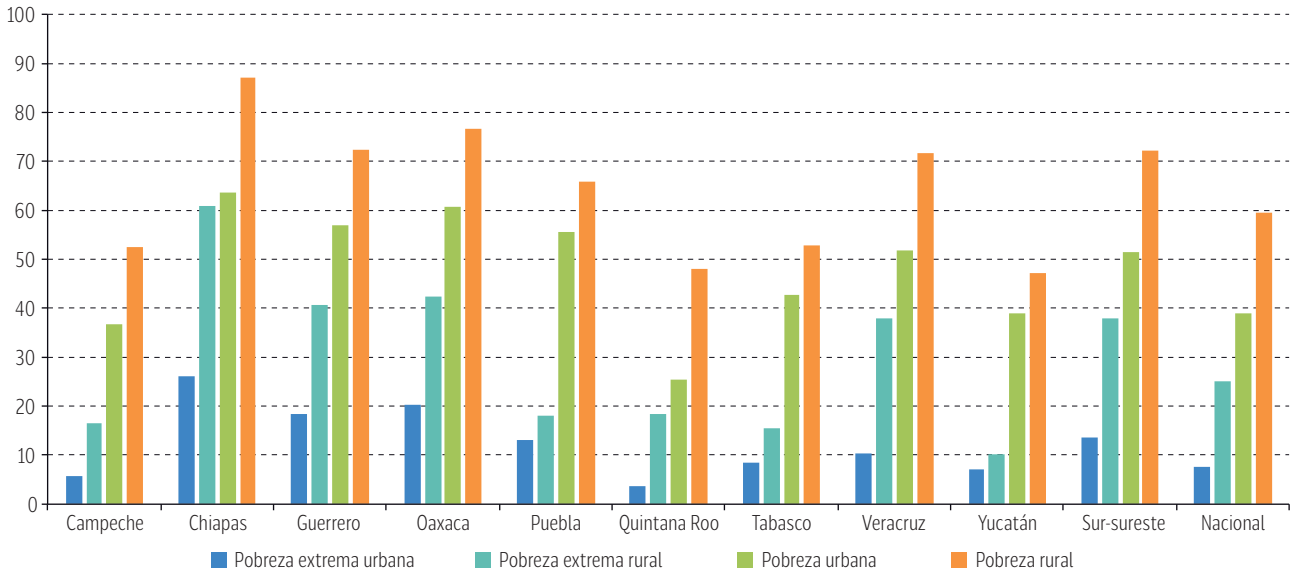
^a Para El Salvador es 2017, para Guatemala es 2017 y para Honduras es 2009.

La tasa de pobreza en las zonas rurales de los estados del sur-sureste de México es superior a la de los PNCA, pues asciende al 73,2%. En particular se destacan la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales de los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, pues en el primero de ellos la tasa de pobreza supera incluso el 80% y la de pobreza extrema el 60% (véase el gráfico I.27).

La pobreza afecta a la población afrodescendiente y a los pueblos indígenas en mayor medida que al resto de la población. De acuerdo con los últimos datos disponibles sobre Guatemala, en 2014 la pobreza afectaba a cerca del 70% de estos grupos poblacionales en conjunto, mientras en México ese porcentaje superaba el 50% en 2015.

Gráfico I.27

Estados del sur-sureste de México: tasas de pobreza y pobreza extrema 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>.

6. La inclusión social es débil y el ejercicio de los derechos sociales es limitado

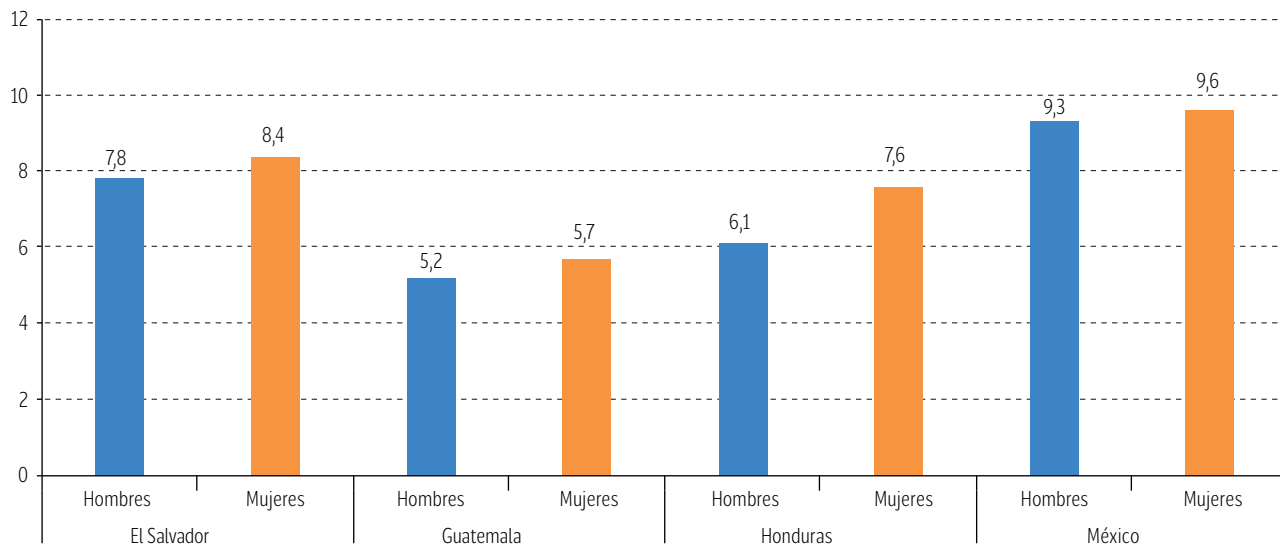
a) Educación

En materia de educación, la cobertura de los PNCA aún está lejos de ser universal. La falta de acceso a los niveles secundario y terciario es uno de los factores determinantes del perfil de educación predominante, caracterizado por un bajo promedio de años de estudio, principalmente entre la población que reside en áreas rurales, y por las diferencias entre hombres y mujeres, con brechas que incluso pueden llegar a ser de más de un año, como en el caso de Honduras (véase el gráfico I.28).

Si bien los niveles de escolaridad de México son superiores a los de los PNCA, los promedios registrados en los estados del sur-sureste son más bajos, sobre todo en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde son similares a los de Honduras y El Salvador (véase el gráfico I.29).

Gráfico I.28

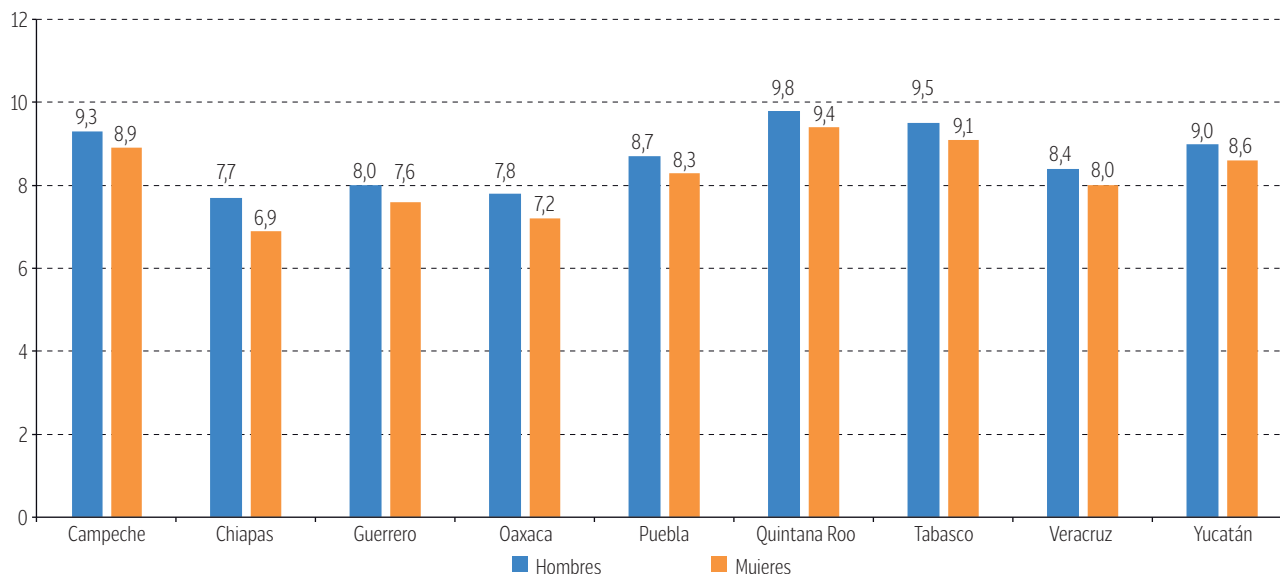
Países del norte de Centroamérica y México: promedio de años de estudio, 2013-2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Gráfico I.29

Estados del sur-sureste de México: promedio de años de estudio, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
Nota: Promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, por sexo. Se presentan los promedios ponderados con datos de 2015.

Una educación temprana de calidad, unida al cuidado familiar, es fundamental para que los niños se desarrollen adecuadamente y puedan comenzar la escuela primaria a la edad adecuada. No obstante, en los PNCA la cobertura de la educación preescolar para niños y niñas se encuentra por debajo del promedio regional (56%), con un 25% en El Salvador y un 19% en Honduras. En el caso de México, la cobertura asciende al 60%²⁵. En forma análoga, la tasa neta ajustada de matrícula un año antes de la edad oficial de ingreso a la escuela primaria está muy por debajo de la cobertura universal, con excepción de México. La cobertura es del 85% en Guatemala, el 81% en El Salvador y el 78% en Honduras.

En los PNCA es frecuente que las niñas y los niños que no acceden a servicios en la primera infancia pertenezcan a las poblaciones más excluidas, vivan en zonas de difícil acceso y se encuentren en condiciones de desventaja. Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en El Salvador 38.833 niños y niñas abandonaron sus estudios entre 2014 y 2016 debido a la violencia (el 11% del total de abandonos). Además, se estima que el porcentaje de niños de 3 y 4 años con un desarrollo adecuado en la primera infancia en la región es del 83%, con un 82% en México, un 81% en El Salvador y un 80% en Honduras²⁶.

En los PNCA, el porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que se encuentra al margen de dos instituciones fundamentales para la inclusión social (la educación y el empleo) es superior al promedio regional (22%). Esta cifra alcanza el 37% en México, el 28,4% en El Salvador, el 27,7% en Honduras y el 27,3% en Guatemala²⁷. La violencia también incide en el abandono escolar, los proyectos de vida y las capacidades de aprendizaje de los jóvenes²⁸.

A ello hay que agregar que, en general, la educación a la que se tiene acceso es de baja calidad y poca pertinencia, lo que limita las oportunidades de jóvenes y adultos para acceder a trabajos en los sectores de mayor productividad. Esto se aprecia claramente en las brechas salariales que existen entre las personas jóvenes y la población adulta. En países como El Salvador y Guatemala, el ingreso medio de los jóvenes llega a ser un 70% menor que el de la población adulta, a pesar de sus mayores niveles de calificación²⁹.

La desigualdad también se expresa en el acceso a la educación según la ubicación territorial. La cobertura de la educación es mucho mayor en las zonas urbanas que en las rurales y esto es más evidente en el nivel secundario que en el primario. También se observa que la proporción de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan de forma remunerada es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Por otra parte, el promedio de años de estudio en el área urbana prácticamente duplica el del área rural (véase el gráfico I.30).

²⁵ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado Mundial de la Infancia 2019. Niños, alimentos y nutrición: crecer bien en un mundo cambiante*, Nueva York, 2019.

²⁶ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado Mundial de la Infancia 2019. Niños, alimentos y nutrición: crecer bien en un mundo cambiante*, Nueva York, 2019.

²⁷ Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>.

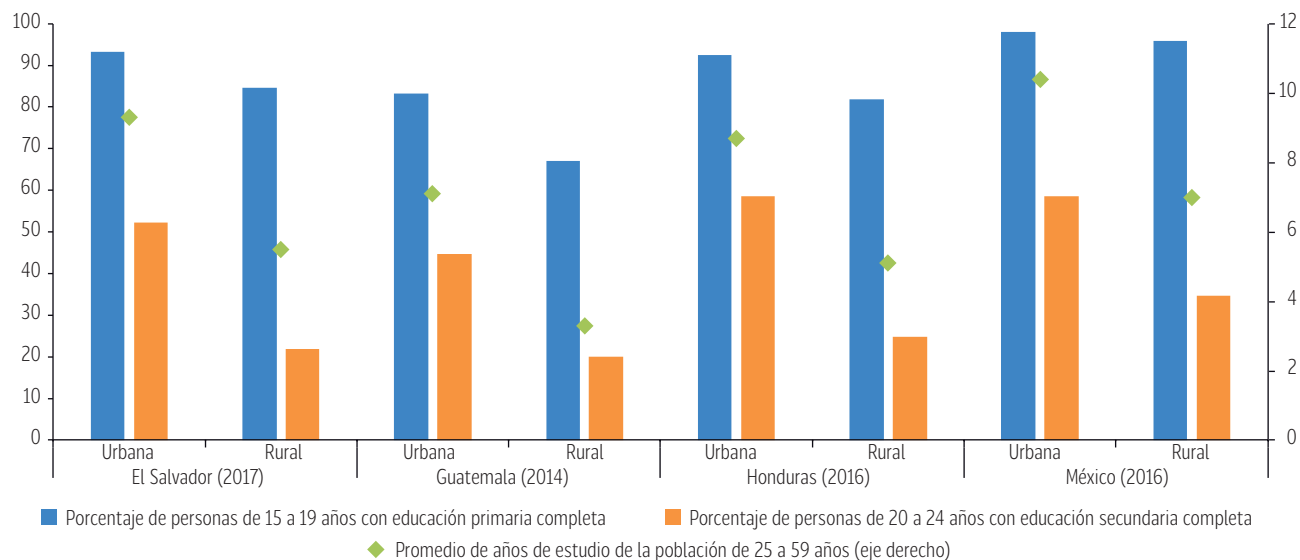
²⁸ En México, por ejemplo, el 60% de las adolescentes de 15 a 17 años afirma haber experimentado al menos un episodio de violencia en su vida. Las consecuencias de la violencia contra las niñas son múltiples y duran toda la vida, pues afectan su bienestar y su salud física y mental. También contribuyen al embarazo no deseado o temprano y al abandono escolar, con efectos en sus capacidades de aprendizaje y su autoestima, así como en el desarrollo infantil y la construcción saludable de identidades y proyectos de vida.

²⁹ Véase M. Marinho y V. Quiroz, "Estratificación social: una propuesta metodológica multidimensional para la subregión norte de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos (LC/MEX/TS.2018/28)*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Gráfico I.30

Países del norte de Centroamérica y México: cobertura educativa por nivel y años promedio de estudio, último año disponible

(En porcentajes y promedios de años de escolaridad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

La población indígena también se encuentra en desventaja con respecto al acceso a la educación. Por ejemplo, en México la población total completa en promedio el tercer grado de secundaria, mientras la población indígena apenas logra concluir la educación primaria y los hablantes de lengua indígena llegan solo al quinto grado de primaria. Si se considera que el avance es de un grado por década, la población indígena presenta casi tres décadas de rezago con respecto al promedio nacional.

En El Salvador y Honduras, las mujeres cuentan con una mayor cobertura educativa en todos los niveles y tienen un promedio de años de estudio más elevado (véase el cuadro I.4). No obstante, el hecho de que las mujeres presenten una tasa bruta de matriculación más alta, así como un mayor promedio de años de estudio, no se traduce en un acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad con los hombres.

Cuadro I.4

Países del norte de Centroamérica y México: cobertura educativa por nivel y promedio de años de estudio, por sexo, último año disponible

(Como porcentaje de la población total)

Nivel educativo	El Salvador (2017)		Guatemala (2014)		Honduras (2018)		México (2016)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nivel primario ^a	88,4	90,4	76,5	72,6	86,1	91,6	97,1	98,0
Nivel secundario ^b	40,1	40,3	33,2	32,8	37,1	45,7	53,6	53,3
Nivel terciario ^c	27,0	30,2	17,2	19,2	22,2	30,3	38,3	38,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Porcentaje de personas de 15 a 19 años con educación primaria completa, por sexo.

^b Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, por sexo.

^c Tasa bruta de matriculación del nivel terciario, por sexo.

En los nueve estados del sur-sureste de México, la información disponible sobre cobertura escolar no permite una comparación directa con los datos previamente presentados, pero la evidencia a partir de otros indicadores refleja niveles de cobertura similares al promedio nacional mexicano. Por ejemplo, en el período 2016-2017, el promedio nacional de eficiencia terminal en secundaria era del 85,5%, mientras el promedio para el sur-sureste era del 74,8%. En la media superior, el porcentaje nacional era del 64,4%, mientras el promedio del sur-sureste era del 60,7%³⁰. Sin embargo, al analizar los estados de manera individual, se observa que, en la mayoría de los casos, la cobertura educativa en los estados examinados está por debajo de la media nacional (véase el cuadro I.5).

Cuadro I.5

Estados del sur-sureste de México: tasa de eficiencia terminal por entidad federativa según el nivel o tipo educativo, 2016-2017
(En porcentajes)

Entidad federativa	Nivel o tipo educativo		
	Primaria	Secundaria	Media superior
Campeche	95,3	82,1	62,1
Chiapas	94,6	84,2	66,4
Guerrero	97,4	83,1	68,4
Oaxaca	88,3	81,3	66,2
Puebla	100,7	87,5	74,5
Quintana Roo	103,9	86,9	66,1
Veracruz	99,0	85,1	80,1
Yucatán	97,6	83,1	62,5

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), sobre la base de Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Estadísticas Continuas del Formato 911 [en línea] <http://www.f911.sep.gob.mx/2019-2020/>.

Nota: Este indicador se refiere al número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel (primaria o secundaria) o tipo educativo (media superior) en un determinado ciclo escolar por cada 100 alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión (véase Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación básica y media superior*, Ciudad de México, 2019).

Más allá del acceso a las oportunidades educativas, los cuatro países enfrentan una crisis de aprendizaje. Sobre la base de los últimos datos de la prueba PISA (2015), el porcentaje de estudiantes mexicanos de 15 años que no alcanzan niveles mínimos de competencia en lectura y matemática asciende al 42% y el 57%, respectivamente. Los datos de PISA para el Desarrollo (PISA-D) (2018) muestran porcentajes más altos de incumplimiento de niveles mínimos para Honduras y Guatemala: el 70% en lectura y el 85% en matemática en el primer caso y el 70% y el 89%, respectivamente, en el segundo. Si bien El Salvador no ha participado en las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje en los últimos años, participará en la nueva ronda del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en 2021.

³⁰ Véase Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación básica y media superior*, Ciudad de México, 2019.

b) Salud

Aunque es innegable que en las últimas décadas los países de Centroamérica lograron notables avances en diversos indicadores de salud, todavía persisten grandes desafíos, tanto para la población en su conjunto como para grupos específicos que experimentan claras desventajas en materia de acceso a una atención oportuna y a servicios de calidad con una perspectiva territorial, incluida la población indígena y afrodescendiente.

El perfil epidemiológico de los países centroamericanos se encuentra en una transición, caracterizada por una reducción de la incidencia de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles. Al mismo tiempo, deben responder a las presiones que suponen las enfermedades transmisibles persistentes, como el cólera, el dengue y la enfermedad de Chagas, y algunas enfermedades emergentes, como el virus de Zika y el chikunguña³¹. A este escenario se suman desafíos no resueltos como la mortalidad materna e infantil, el déficit de servicios de salud sexual y reproductiva y los altos niveles de maternidad en la adolescencia.

El rezago general se evidencia en la esperanza de vida al nacer. Si bien esta llegaba a 73,9 años en Guatemala, 74,2 años en El Salvador y 73,8 en Honduras en el período comprendido entre 2015 y 2020, sigue siendo casi dos años menor que la esperanza de vida media en América Latina y el Caribe (75,7 años). El promedio de esperanza de vida en México es de 77,3 años, con diferencias importantes entre los estados del país. Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2017 la esperanza de vida media en los nueve estados del sur-sureste estaba por debajo del valor correspondiente a América Latina. Con un promedio de 72,9 años de esperanza de vida, Guerrero se encuentra por debajo de los PNCA, mientras en el estado de Chiapas se registran los mismos años de esperanza de vida que en Guatemala y en el estado de Oaxaca el valor de este indicador es igual al observado en Honduras.

Los indicadores de salud materna e infantil revelan una heterogeneidad significativa entre los países. Con respecto a la mortalidad materna, Honduras informa de una cifra de 74 mujeres cada 100.000 niños nacidos vivos, mayor al promedio de América Latina (58), mientras en El Salvador esta relación es bastante más baja, aunque superior a la de México. Por el contrario, la tasa registrada en Guatemala es mucho más alta (véase el cuadro I.6). En los estados del sur-sureste de México, la mortalidad promedio asciende a 41,5 mujeres cada 100.000 nacidos vivos, con diferencias notorias entre un estado y otro³². Las defunciones de mujeres por cada 100.000 niños nacidos vivos ascienden a 58,3 en Chiapas, 53,9 en Guerrero y 50,4 en Campeche, tasas superiores al promedio nacional y a las observadas en El Salvador.

³¹ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos a todas las edades en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2019 [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods3_c1900667_press_2.pdf.

³² Véase Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIIEG), “Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos”, Ciudad de México, 2016 [en línea] <https://www.snieg.mx/cni/indicadores.aspx?idorden=1.3>.

Cuadro I.6

Países del norte de Centroamérica y México: mortalidad materna e infantil

País	Razón de mortalidad materna (por cada 100 000 nacidos vivos)	Mortalidad infantil de menores de 5 años (por cada 1 000 nacidos vivos)
El Salvador	27,4	11,9
Guatemala	113,4	27,0
Honduras	74,0	30,0
México	34,6	15,1
América Latina y el Caribe	58,0	19,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2017*, Washington, D.C., 2017.

Esto se relaciona con la seguridad de las condiciones del parto. Guatemala es el país que se enfrenta al mayor desafío en este ámbito, dado que apenas el 43% de las mujeres embarazadas recibe la atención médica recomendada y solo el 66% de los partos se realiza en hospitales (véase el cuadro I.7). En los estados del sur-sureste de México, el promedio es cercano al 96%, pero también con diferencias entre uno y otro. El estado de Chiapas es el que se encuentra más lejos del promedio, pues solo el 89,7% de los partos tiene lugar con asistencia de personal sanitario calificado³³.

Cuadro I.7

Países del norte de Centroamérica y México: atención prenatal y partos hospitalarios, 2016 (En porcentajes)

País	Atención prenatal por personal capacitado	Partos hospitalarios
El Salvador	75,1	99,0
Guatemala	43,0	66,0
Honduras	89,0	79,0
México	91,0	94,2
América Latina y el Caribe	86,7	93,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2017*, Washington, D.C., 2017.

En cuanto a la mortalidad infantil (menores de 5 años), Guatemala y Honduras experimentan mayor precariedad en este ámbito, pues las cifras en ambos países son más elevadas con respecto al promedio regional y a las tasas registradas en El Salvador y México. En este último caso, la mortalidad en los estados del sur-sureste es mayor que el promedio nacional³⁴. Chiapas y Oaxaca son los estados con mayor mortalidad infantil, con 18,9 y 17,2 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente.

³³ Véase Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), "Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos", Ciudad de México, 2016 [en línea] <https://www.snieg.mx/cni/indicadores.aspx?idorden=1.3>.

³⁴ Véase Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), "Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos", Ciudad de México, 2016 [en línea] <https://www.snieg.mx/cni/indicadores.aspx?idorden=1.3>.

c) Seguridad alimentaria y nutricional

El 49,3% de la población en Honduras vive en situación de inseguridad alimentaria moderada y el 17,7% sufre inseguridad alimentaria severa. Estas proporciones se reducen ligeramente en Guatemala y El Salvador, donde la inseguridad alimentaria moderada es del 43,6% y el 40% y la inseguridad alimentaria severa 16,4% y el 12,7%, respectivamente³⁵. Este nivel de subnutrición no se debe a la falta de alimentos, sino a su inadecuada distribución.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 16,7% de la población de los estados del sur-sureste de México experimenta una carencia alimentaria moderada y el 11,9% una carencia severa. No obstante, hay diferencias entre las entidades federativas. Tabasco presenta los mayores niveles de carencia alimentaria, tanto moderada (24,3%) como grave (22,5%). Le siguen Guerrero, Campeche y Oaxaca, donde la proporción de población afectada por la inseguridad alimentaria severa llega al 15,1%, el 14,3% y el 14,1%, respectivamente.

Además de la subnutrición, El Salvador, Guatemala, Honduras y México enfrentan la doble carga de la malnutrición. Esto se traduce, por una parte, en desnutrición crónica y, por otra, en sobrepeso y obesidad, junto con un desequilibrio nutricional, es decir, consumo excesivo de macronutrientes (carbohidratos y grasas) e ingesta de micronutrientes inferior a las necesidades (vitaminas y minerales). De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre el 19% y el 23% de la población adulta (18 años y más) de los PNCA presenta obesidad, proporción que asciende al 28,4% en México. El porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que tienen anemia llega al 22,7% en El Salvador, el 16,4% en Guatemala, el 17,8% en Honduras y el 14,6% en México. Una de las principales causas de la malnutrición ha sido el cambio en el entorno alimentario debido a la apertura comercial, que ha llevado a la importación creciente de azúcares de maíz y alimentos procesados provenientes de los Estados Unidos.

Por otra parte, Guatemala y Honduras presentan una prevalencia muy alta de talla baja para la edad y enormes desigualdades entre los hogares ricos y pobres. En Guatemala, el porcentaje de niños con talla baja es del 65,9% en los hogares más pobres, en comparación con el 17,4% en los hogares ricos, mientras en Honduras estas proporciones son del 42,1% y el 8%, respectivamente. En el caso de El Salvador y México, aunque la prevalencia es menor, la desigualdad por nivel de riqueza persiste. La prevalencia de una talla baja en los hogares pobres de El Salvador es del 23,6%, frente al 5,3% en los hogares ricos, mientras en México estas proporciones son del 22,9% y el 4,9%, respectivamente³⁶.

d) Servicios básicos del hogar

En El Salvador, Guatemala, Honduras y México es posible observar significativos avances en materia de acceso a servicios de agua potable, saneamiento y electricidad. En promedio, el acceso al agua potable en el hogar es superior al 80% en los cuatro

³⁵ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Indicadores de la seguridad alimentaria" [en línea] <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/>.

³⁶ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una situación habitual: violencia en las vidas de los niños y los adolescentes*, Nueva York, 2017.

países. A su vez, si bien hubo adelantos en el acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas, aproximadamente un tercio de los hogares de Guatemala aún no tiene acceso a este servicio y sus miembros quedan expuestos a condiciones que aumentan la probabilidad de contagio de enfermedades transmisibles. Con respecto al acceso a la electricidad, si bien México presenta una cobertura nacional superior al 95% de los hogares, aproximadamente un 20% de las viviendas de Honduras no cuenta con este servicio básico.

A pesar de los avances observados a nivel nacional, todavía persisten significativas brechas entre los hogares rurales y urbanos con respecto al acceso a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad. Mientras las diferencias con respecto al acceso al agua potable se ubican en torno a 10 puntos porcentuales, las brechas de acceso a servicios de saneamiento entre los hogares urbanos y rurales alcanzan casi 30 puntos porcentuales, como en el caso de Guatemala.

También existen brechas de tipo cualitativo entre los hogares según la ubicación geográfica y el nivel de ingresos. Algunos de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad buscan soluciones tecnológicas que no garantizan un acceso de calidad al agua potable o a instalaciones de saneamiento³⁷ y aumentan la contaminación del entorno y la proliferación de vectores de enfermedades infectocontagiosas. En ciertos casos, ante la falta de acceso a servicios de calidad debido a la carencia de una conexión al agua potable o a la red de alcantarillado en la vivienda, los hogares recurren, por ejemplo, a pozos o carros repartidores de agua (por lo que están sujetos a interrupciones más frecuentes del servicio) y a letrinas o fosas sépticas.

De este modo, la población rural y los miembros de los hogares con menos recursos económicos tienen mayores dificultades para alcanzar niveles de bienestar adecuados que les permitan tener un buen rendimiento en sus actividades diarias. Esto revela situaciones de desigualdad y reproducción de la desigualdad que deben superarse mediante programas sociales y políticas públicas que den prioridad, en este caso, a la población rural.

El acceso a servicios de Internet también presenta una brecha que se debe cerrar entre los países del Plan de Desarrollo Integral. A modo de ejemplo, en 2016, el 45,8% de los hogares urbanos de México tenía acceso a Internet en la vivienda, en comparación con el 28% en El Salvador ese mismo año y el 13,9% en Guatemala en 2014. Estos valores disminuyen considerablemente entre los hogares rurales, al 7,3%, el 2,3% y el 1,4%, respectivamente.

e) Protección social

En 2017, los niveles de afiliación o cotización al sistema de pensiones entre los ocupados en los PNCA eran muy inferiores con respecto al promedio regional (51,9%)³⁸. Estos alcanzaban el 25,9% en El Salvador, el 18,8% en Guatemala, el 19,9% en Honduras y el 41,7% en México. En el caso de las mujeres, la menor participación laboral, las tasas más altas de desempleo, los sesgos en algunas normas laborales y la falta de políticas

³⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

³⁸ Se refiere a los (cotizantes/población ocupada)*100.

que permitan conciliar las demandas del trabajo remunerado con las del trabajo no remunerado inciden negativamente en la cobertura de protección contributiva.

Los bajos niveles de afiliación se traducen en un reducido porcentaje de personas que reciben pensiones a la edad de jubilación. En 2017, en El Salvador, solo el 17,6% de las personas mayores recibían una pensión al momento de jubilarse. Mientras el porcentaje de pensionistas era de apenas el 10,2% en Honduras y el 28,3% en Guatemala, en México llegaba al 81,6% (véase el cuadro I.8).

Cuadro I.8

Países del norte de Centroamérica y México: cobertura de los sistemas de pensiones, 2017
(En porcentajes)

País	Cobertura ocupacional	Cobertura de la población de 65 años y más
América Latina	51,9	76,2
El Salvador	25,9	17,6
Guatemala	18,8	28,3
Honduras	19,9	10,2
México	41,7	81,6

Fuente: A. Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

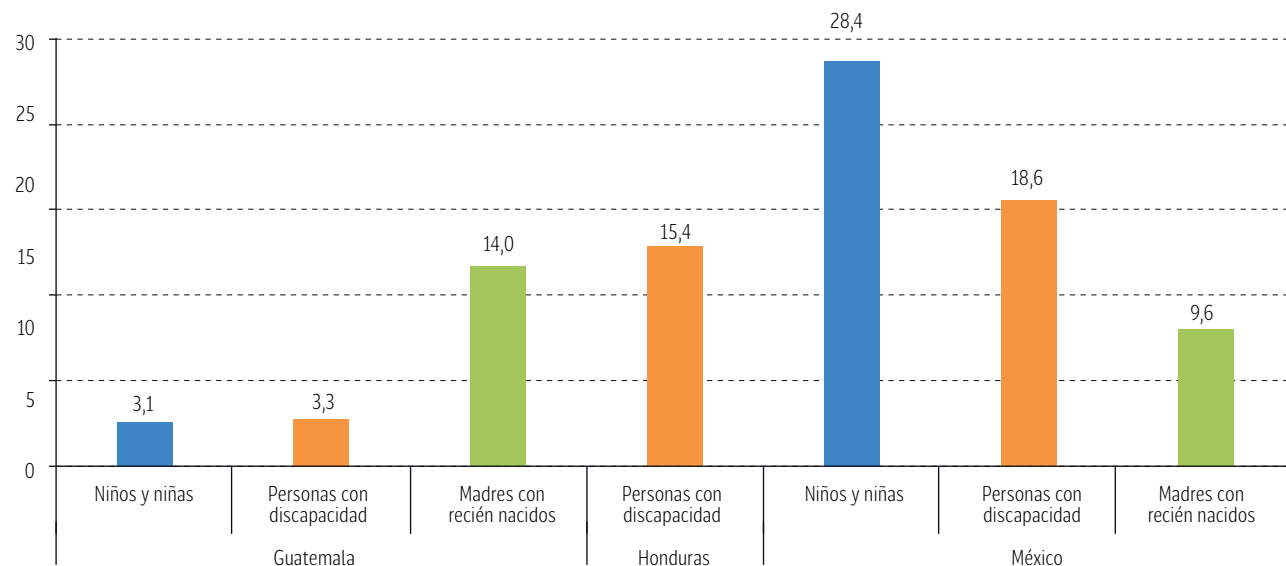
Con respecto a la protección social no contributiva, orientada a garantizar niveles de bienestar adecuados para el desarrollo de las personas, facilitar y asegurar el acceso a los servicios sociales y a las políticas de promoción social, se observa que en 2017 la cobertura de la población y el gasto realizado fueron más bajos que el promedio regional. Si bien los PNCA y México contaban con programas de transferencias condicionadas, su cobertura y los recursos disponibles para implementarlos eran generalmente bajos. Esto se observa sobre todo en el caso de El Salvador y Guatemala (el 5,97% y el 5,94%, respectivamente), en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe (20,7%).

Algo similar ocurre con respecto a las pensiones sociales: en 2017 la cobertura y el gasto destinado a esta política alcanzaron apenas a un 4,0% de la población de 60 años o más en El Salvador, una cifra insuficiente si se considera que el porcentaje de afiliación al sistema de pensiones era del 25,9% de los trabajadores ocupados. Lo mismo ocurre en Guatemala, cuya política de pensiones sociales cubría menos de un 10% de las personas en el grupo etario correspondiente a la jubilación. Estos datos reflejan la gran vulnerabilidad económica de las personas mayores en los PNCA y México.

Por último, la proporción de personas en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, niños y niñas, personas con discapacidad grave o madres con recién nacidos) cubiertas por pisos de protección social es muy baja. Solo un 3,1% de los niños y las niñas de Guatemala accede a una prestación de protección social, mientras en México esa proporción llega al 28,4% (véase el gráfico I.31).

Gráfico I.31

Países del norte de Centroamérica y México: niños y niñas, personas con discapacidad y madres con recién nacidos cubiertas por sistemas de protección social, último año disponible^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>.

Nota: En Guatemala las madres con recién nacidos que reciben beneficios de maternidad son cubiertas únicamente por regímenes contributivos.

^a No se cuenta con información sobre El Salvador.

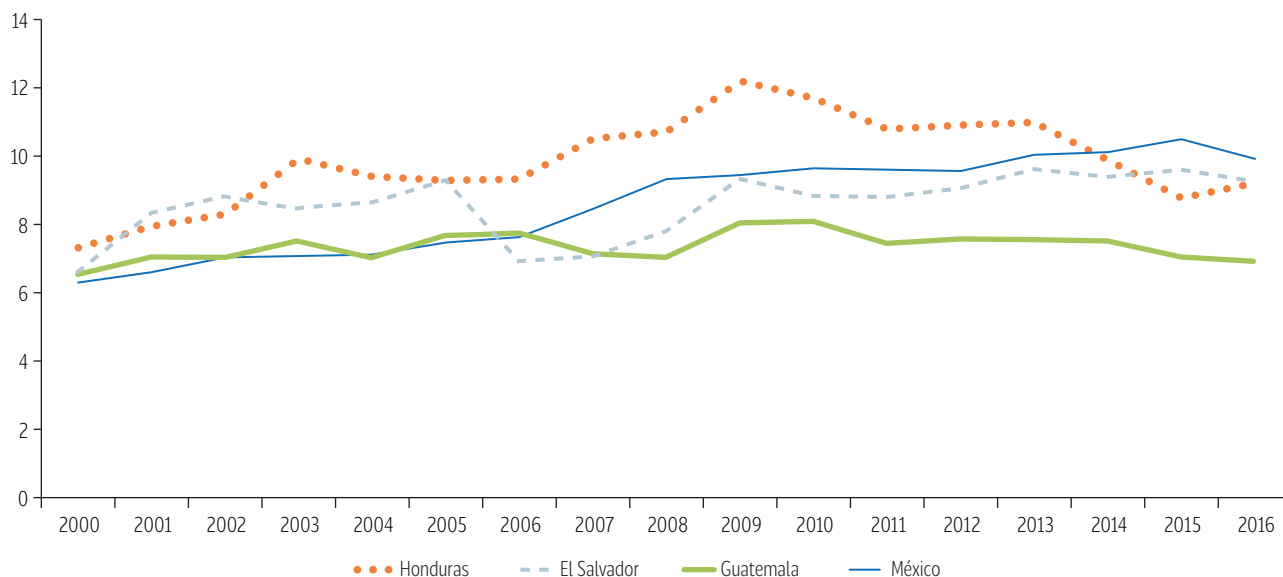
7. El gasto social es insuficiente

El gasto social —que incluye el financiamiento de las políticas de protección social, educación y salud, vivienda, servicios comunitarios y actividades recreativas, entre otras— se ha estancado e incluso ha disminuido en estos países. Entre 2011 y 2016, el gasto social como porcentaje del PIB se incrementó solo 0,49 puntos porcentuales en El Salvador y 0,33 en México, mientras en Guatemala y Honduras se redujo 0,56 y 1,58 puntos porcentuales, respectivamente. El nivel de gasto público social del gobierno central respecto del PIB está por debajo de la media regional en los cuatro países (11,2% del PIB) (véase el gráfico I.32).

El gasto social per cápita en los PNCA es mucho menor que en México. En 2016, el gasto per cápita en Honduras y Guatemala era aproximadamente una quinta parte del de México (201 y 220 dólares, respectivamente), mientras en El Salvador representaba menos de un tercio (316 dólares).

Gráfico I.32

Países del norte de Centroamérica y México: gasto público social, 2000-2016
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Si bien el gasto social de México es mayor que el de los países centroamericanos examinados, no alcanza para cubrir las carencias prevalecientes, sobre todo en los estados del sur-sureste. El gasto federalizado asignado a esta subregión, que corresponde a los recursos que se transfieren del gobierno central a los estados, constituye el 26,3% del gasto federalizado total³⁹. Esto no basta para atender los desafíos sociales de una subregión en la que vive casi un cuarto de los habitantes del país. El estado al que se asigna el mayor porcentaje de dicho gasto es Veracruz, con un monto que asciende al 0,05% del PIB nacional. Le siguen Campeche, Quintana Roo y Yucatán, con cerca de un 0,01% del PIB nacional asignado a cada estado⁴⁰.

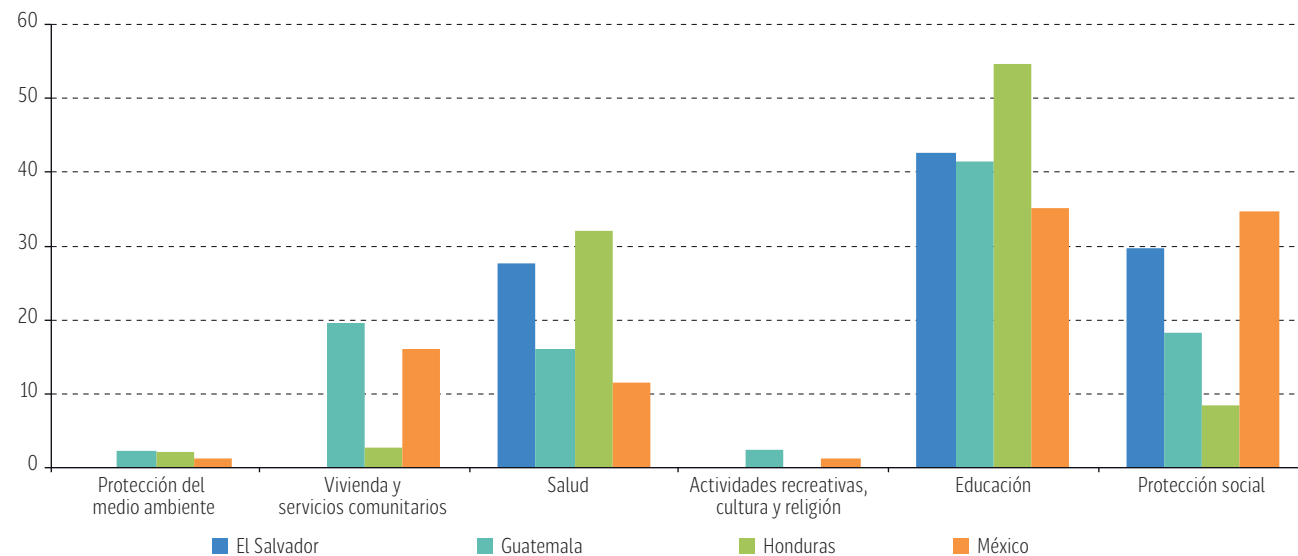
El principal destino del gasto social del gobierno central es la educación. En 2018, esta representaba el 61,9% del gasto público social en Honduras, alrededor del 42% en Guatemala y El Salvador y el 35,8% en México. Entre los cuatro países, Honduras destina la mayor proporción del gasto público social a la salud (29,9%) y México a la protección social (39,4%) (véase el gráfico I.33).

³⁹ Se considera como gasto federalizado programable a los recursos que se ejercen en los estados, pero que provienen de recursos federales, y que se asignan fundamentalmente a educación básica, normal, tecnológica y de adultos, infraestructura, y sistema de protección social a la salud.

⁴⁰ Estimaciones propias sobre la base de estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Gráfico I.33

Países del norte de Centroamérica y México: destino del gasto público social, 2018
(Como porcentaje del gasto público social total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

8. La seguridad humana y la violencia

Para erradicar el problema de inseguridad que enfrenta la región, es necesario pasar del concepto de seguridad nacional al de seguridad humana⁴¹. El fin de la seguridad nacional es brindar protección ante las amenazas externas e internas, que ponen en riesgo la viabilidad del Estado-nación. En cambio, para atender el problema de la falta de seguridad humana, los gobiernos deben adoptar políticas públicas que, por una parte, pongan a las personas y sus múltiples necesidades en el centro y generen un desarrollo social pleno y, por otra, garanticen la vida de las personas, en el marco del respeto a los derechos humanos⁴². La reducción de la pobreza y el aumento del bienestar permitirán la recomposición gradual del tejido social y comunitario.

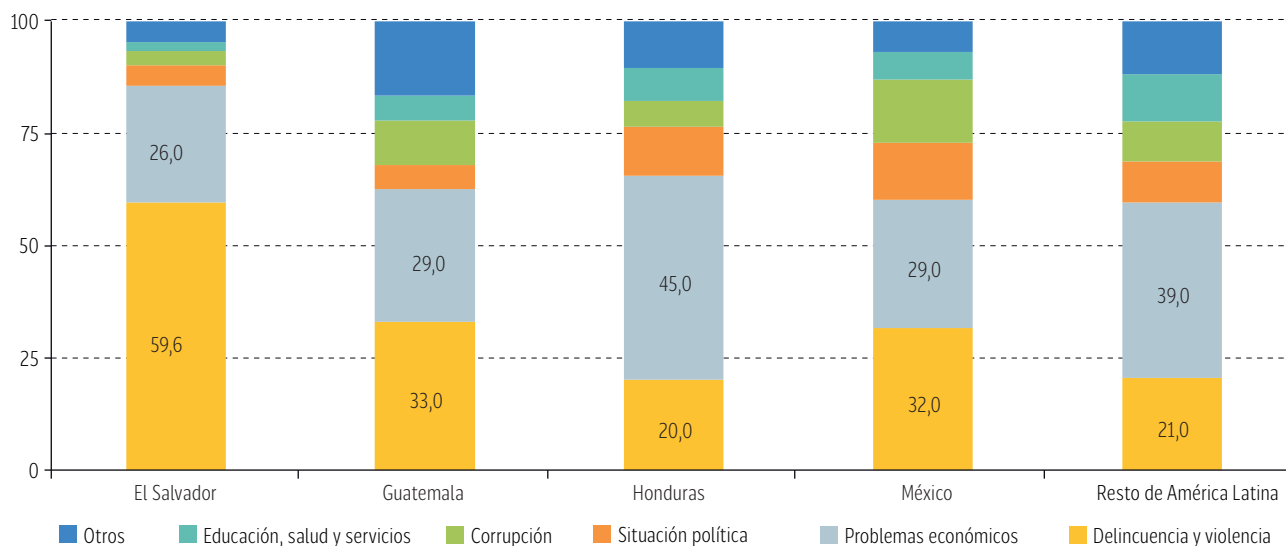
⁴¹ También denominada “seguridad multidimensional” por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): un enfoque de la seguridad centrado en el ser humano que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección ambiental, la democratización, el desarme y el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho.

⁴² Se debe contar con medidas de base preventivas, es decir, garantizar empleos con condiciones laborales adecuadas y mayores ingresos, así como el acceso a la justicia, la educación, la salud y otros derechos humanos. Las políticas que apunten a un cambio cultural con respecto a las mujeres también son indispensables para reducir las múltiples formas y modalidades de violencia que viven a diario. La prestación de servicios de los gobiernos debe ser inclusiva y mejorada para fortalecer los vínculos entre los ciudadanos y el Estado y contribuir a la estabilidad y las perspectivas de paz. Véase C. Delgado y otros, “The World Food Programme’s contribution to improving the prospects for peace: preliminary report”, Solna, Programa Mundial de Alimentos/Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (PMA/SIPRI), 2019 [en línea] (https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/wfp_global_report.pdf).

De acuerdo con las encuestas anuales de opinión de Corporación Latinobarómetro, poco más de la mitad de los salvadoreños señalaron la violencia como su principal problema, seguidos por un tercio de los mexicanos y los guatemaltecos. En el caso de los hondureños, solo el 20% considera la violencia como un problema principal, en línea con el resto de América Latina (véase el gráfico I.34).

Gráfico I.34

Países del norte de Centroamérica y México: principales problemas percibidos por la población, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, Banco de Datos [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Pese a que en El Salvador, Guatemala y Honduras no hay un contexto de conflicto, muestran algunos de los niveles de violencia más altos del mundo. En el período 2010-2018, las tasas de homicidios de estos tres países fueron entre 4 y 17 veces más altas que la media mundial. A pesar de una reducción significativa en los últimos años, se trata de niveles comparables a los de países en guerra. Más de 187.000 personas fueron víctimas de homicidio en estos tres países entre 2016 y 2018, una cifra superior al número total de víctimas civiles en el Iraq en el mismo período (164.736 personas). Estos países también encabezan las estadísticas mundiales de otras expresiones de la violencia, como la violencia contra las mujeres. Otros indicadores, normalmente asociados con graves crisis humanitarias y situaciones de conflicto, también han aumentado en los últimos años: desplazamiento interno, reclutamiento de niños, inseguridad alimentaria y violaciones de los derechos humanos. El número de solicitudes de refugio y asilo de nacionales de estos tres países se triplicó entre 2014 y 2017.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2017 El Salvador, Honduras y Guatemala ocupaban, respectivamente, el primer, el tercer y el noveno lugar entre los diez países del mundo con mayores tasas de mortalidad por homicidios, seguidos por México en el duodécimo lugar. La tasa media de mortalidad por homicidios de la subregión es cuatro veces mayor que el promedio mundial⁴³. Las tasas de homicidios de Guatemala y Honduras experimentaron un

⁴³ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2019*, Viena, 2019.

incremento entre 2000 y 2015, pero han mejorado a partir de entonces, si bien continúan siendo elevadas. En El Salvador, esta tasa aumentó de forma sustancial entre 2010 y 2015, para disminuir gradualmente a partir de entonces. En cambio, en México, luego de una disminución entre 2010 y 2015, se observa un deterioro a partir de este último año (véase el cuadro I.9). No obstante, el sur-sureste de México presenta niveles inferiores al promedio nacional, con excepción de Guerrero y Quintana Roo, entidades con niveles similares a los de El Salvador y Honduras (véase el cuadro I.10).

Cuadro I.9

Países del norte de Centroamérica y México: tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2000-2017

País	2000	2005	2010	2015	2016	2017
El Salvador	60,5	64,4	64,7	105,4	83,1	61,8
Guatemala	24,9	40,8	40,7	29,4	27,3	26,1
Honduras	48,7	43,6	76,1	57,5	56,5	41,7
México	10,6	9,1	22,0	16,5	19,3	24,8

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2019*, Viena, 2019.

Cuadro I.10

Estados del sur-sureste de México: tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2000-2018

Entidades	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Campeche	9,4	6,1	5,8	7,3	10,0	7,8	7,8
Chiapas	10,8	6,9	4,1	10,3	10,2	10,8	9,3
Guerrero	25,7	18,3	45,7	67,7	71,9	71,9	51,8
Oaxaca	20,3	15,1	19,0	20,2	19,7	24,4	20,3
Puebla	7,6	5,7	6,4	10,1	11,6	16,9	18,0
Quintana Roo	8,2	6,8	10,9	9,5	12,3	28,1	49,8
Tabasco	4,8	4,8	8,6	15,0	17,5	18,0	20,4
Veracruz	6,0	4,7	6,0	12,2	15,5	21,6	14,9
Yucatán	2,5	2,0	1,7	2,7	3,0	2,4	2,5
Sur-sureste de México	10,8	7,9	11,7	17,6	19,4	23,0	20,0
Nacional	10,9	9,4	22,6	17,1	20,0	25,9	28,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Conjunto de datos: defunciones por homicidios" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>.

Estas altas cifras de homicidios están acompañadas de bajas tasas de condena (número de personas condenadas como porcentaje del número de homicidios en el mismo año). En 2014-2015, de acuerdo con datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solamente el 10% de los homicidios registrados en El Salvador derivó en una condena, tasa que se encuentra muy por debajo del promedio de América Latina (28%) y del mundo (35%). Según datos de UNODC, las tasas de condena en Honduras y Guatemala fueron aún más bajas (del 6% y el 7%, respectivamente). El contexto del delito también presenta algunas

particularidades en la subregión. En 2016, el 80,1% de los homicidios registrados en El Salvador se cometió con un arma de fuego, seguido por el 76,9% en Honduras y el 64,8% en México. El dato más reciente (2014) sobre el mismo indicador en Guatemala es del 82,6%. Estos porcentajes revelan importantes retos en materia de fiscalización y control de las armas de fuego.

La incidencia de otras conductas delictivas violentas también plantea importantes desafíos en los PNCA y México. El análisis de las tasas de incidencia de agresiones graves por cada 100.000 habitantes muestra marcadas diferencias entre los países del Plan de Desarrollo Integral⁴⁴. Esta tasa llegó a 93,3 delitos en El Salvador en 2015, 42,5 en México y 26,2 en Honduras en 2017 y 11,2 en Guatemala en 2016. El delito de robo muestra una distribución distinta: México registró una tasa de 2,2 delitos por cada 100.000 habitantes en 2017, Guatemala de 0,45 en 2016, Honduras de 0,11 en 2017 y El Salvador de 0,05 en 2015⁴⁵.

A pesar de que se cometen otros tipos de delitos, como la explotación sexual o los delitos relacionados con el delito organizado, los países no informan cifras oficiales al respecto⁴⁶. La violencia y la inseguridad limitan la libre circulación de las personas y el acceso a los servicios básicos. La violencia, a partir de las pandillas y la delincuencia organizada, afecta la libre circulación y ocasiona confinamiento y desplazamiento. De acuerdo con ACNUR, en 2017 se registraron cerca de 245.000 personas refugiadas o solicitantes de asilo provenientes de los PNCA, que huían de múltiples formas de violencia y la fuerte presencia de grupos delictivos armados.

La violencia no es homogénea y los datos nacionales esconden a menudo importantes diferencias entre las regiones del país o entre distintos grupos de población, que no se ven afectados por la violencia de la misma manera ni con la misma intensidad:

- La tasa de asesinatos de hombres es mayor que la de mujeres, pero estas se ven afectadas por situaciones de conflicto y delincuencia que las exponen a la trata de personas y al feminicidio y, en el caso de las migrantes, a las redes de la delincuencia organizada. De acuerdo con el Estudio mundial sobre el homicidio 2019, El Salvador tuvo una tasa de 13,9 asesinatos por cada 100.000 mujeres, comparado con una de 116 asesinatos por cada 100.000 hombres. En Honduras, Guatemala y México estas tasas fueron, respectivamente, de 8,4, 7,8 y 5,3 asesinatos por cada 100.000 mujeres, en comparación con 75,2, 55,8 y 44,5 asesinatos por cada 100.000 hombres⁴⁷.

⁴⁴ Una agresión grave se define como la aplicación intencional o imprudente de fuerza física intensa sobre el cuerpo de una persona que provoca lesiones corporales graves. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, versión 1.0*, Viena, 2015.

⁴⁵ El robo se define como la sustracción u obtención ilícita de bienes mediante el uso de la fuerza o la amenaza de uso de la fuerza contra una persona con la intención de privar de esos bienes a una persona u organización de forma permanente o temporal. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, versión 1.0*, Viena, 2015.

⁴⁶ La explotación sexual se define como actos de abuso de una situación de vulnerabilidad, poder o confianza, o uso de la fuerza o amenazas de uso de la fuerza, para sacar provecho económico, físico, social o político mediante la prostitución o los actos sexuales de una persona. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, versión 1.0*, Viena, 2015.

⁴⁷ Los datos más recientes para El Salvador, Honduras y México corresponden a 2017. En el caso de Guatemala, estos son de 2014. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2019*, Viena, 2019.

- De acuerdo con datos de UNICEF, El Salvador, Guatemala y Honduras están entre los primeros diez países del mundo donde es más peligroso ser adolescente varón, de acuerdo con el número de homicidios con víctimas de 10 a 19 años⁴⁸. Los mismos tres países aparecen entre los diez primeros en cuanto a los asesinatos contra las adolescentes de 10 a 19 años y son además los únicos tres donde no existe una guerra o un conflicto declarado en curso. De acuerdo con UNICEF, entre 2010 y 2017, 63 de cada 100 desaparecidos tenían menos de 20 años.
- La violencia afecta de manera preocupante a los jóvenes. Según los datos proporcionados a la UNODC por los Estados miembros, la tasa de homicidios de adolescentes y adultos jóvenes de 15 a 29 años en 2016 llegó a 156 y 93 por cada 100.000 habitantes en El Salvador y Honduras, respectivamente⁴⁹. Entre 2013 y 2018, de acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 7.064 víctimas de homicidio en los PNCA eran menores de edad, cifra equivalente a un promedio de tres muertes por día.

La violencia se encuentra en gran medida normalizada en la región y forma parte de la realidad cotidiana de la población de estos cuatro países. Es especialmente grave constatar la manera en que la violencia forma parte de la educación y el crecimiento de niños, niñas y adolescentes, que muchas veces reproducen como adultos la forma violenta de resolver los conflictos que han aprendido desde pequeños. En Honduras, por ejemplo, el 18,4% de los jóvenes afirma haber experimentado violencia física por parte de sus progenitores antes de los 18 años.

En términos de capacidades institucionales en materia de seguridad, también se observan diferencias entre los recursos de que dispone cada país. Los PNCA tienen entre 14 y 29 veces menos personal policial que México. Según los últimos datos proporcionados a la UNODC por los Estados miembros, México contaba con 4,44 policías por cada 100.000 habitantes en 2017 (4,21 en 2010), mientras El Salvador contaba con 0,23 en 2015 (0,21 en 2010), Guatemala con 0,31 en 2014 (0,25 en 2010) y Honduras con 0,15 en 2017 (0,14 en 2011)⁵⁰. En comparación, los Estados Unidos contaban con 6,7 policías por cada 100.000 habitantes en 2017. A diferencia de los PNCA, México es un país federal que tiene distintos niveles de administración de la seguridad pública. En promedio, cada uno de los estados del sur-sureste de México contó en 2018 con cerca de 6.000 funcionarios destinados a la seguridad pública estatal, además de los elementos federales y municipales. Las zonas más urbanizadas de estos estados disponen de más recursos materiales para la seguridad. En promedio, estos nueve estados de México cuentan con 556 cámaras de videovigilancia administradas por la policía estatal. Los estados con el mayor y el menor número de cámaras son, respectivamente, Yucatán (1.323) y Campeche (221). A su vez, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz cuentan con una red de botones de pánico que varía de 20 a 401 unidades⁵¹.

⁴⁸ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una situación habitual: violencia en las vidas de los niños y los adolescentes*, Nueva York, 2017.

⁴⁹ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Killing of children and young adults", *Global Study on Homicide 2019*, Viena, 2019.

⁵⁰ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Criminal justice personnel", DATAUNODC [base de datos en línea] <https://dataunodc.un.org/crime/CJP>.

⁵¹ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 y 2019 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe>.

9. La debilidad de la gobernanza y la institucionalidad erosiona las capacidades de las personas y el ejercicio de sus derechos

Las debilidades que persisten en materia de gobernanza e institucionalidad en los PNCA y México resultan evidentes en diversos indicadores⁵². En la edición de 2018 del índice de percepción de la corrupción global, elaborado por Transparencia Internacional, que incluye a 180 países y los clasifica de acuerdo con la opinión de analistas y expertos, El Salvador figura en la posición número 113, seguido de Honduras (132), México (138) y Guatemala (144).

De acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2018, solo el 11% de los salvadoreños, el 16% de los mexicanos, el 18% de los guatemaltecos y el 27% de los hondureños entrevistados dijeron que estaban satisfechos con la democracia en sus respectivos países. En 2017, el indicador de efectividad del gobierno, estimado por el Banco Mundial, ubicó a los PNCA entre los países con los niveles más bajos de América Latina, con un valor de 38 para El Salvador, 26,9 en Guatemala y 33,7 en Honduras. En México, por otra parte, este indicador alcanzó un valor de 52,4⁵³.

En los últimos 12 años, la clase media se expandió en América Latina en general, pero se contrajo en los PNCA, donde la pobreza disminuyó en menor medida con respecto al promedio regional. Si bien se instauró la democracia como forma de gobierno, hubo pocos avances en el establecimiento de instituciones generadoras de oportunidades de expansión económica y social. Debido a algunas distorsiones institucionales, en estos países todavía es más factible y rentable adquirir bienes y servicios en otros mercados. Asimismo, a pesar de que los PNCA y México cuentan con mecanismos para contrarrestar el delito organizado (incluidas la corrupción, la trata de personas y el tráfico de migrantes) y adoptaron medidas para perseguir los flujos financieros ilícitos derivados del delito organizado (en especial, de la corrupción), estos constituyen un motivo de preocupación creciente desde hace varios años, pues los Estados sufren cuantiosas pérdidas en término de ingresos tributarios no recaudados⁵⁴. Estas deficiencias institucionales y la limitada gobernabilidad condicionan la creación de mercados internos competitivos y perpetúan las asimetrías estructurales de baja productividad, altos niveles de desigualdad y limitada resiliencia en los PNCA y el sur-sureste de México.

Las relaciones público-privadas tienen lugar en un territorio caracterizado por la debilidad de las entidades del Estado. Las principales responsables de ejecutar e implementar el Plan de Desarrollo Integral serán las administraciones públicas de

⁵² La gobernanza (*governance*) se define como el conjunto de prácticas, procesos, costumbres y normas, entre otras, en las que se enmarcan las interacciones entre diversos actores del sector público, la sociedad civil, los gremios, los grupos interesados en la implementación de iniciativas comunes y todos los agentes implicados en ello. Véase Banco Mundial, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, D.C., 2017.

⁵³ Este indicador, que se basa en información de encuestas y opiniones de expertos, evalúa las percepciones en cuanto a la calidad de los servicios públicos, la eficacia del servicio civil y su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas y la credibilidad del gobierno en el cumplimiento de dichas políticas. El indicador adopta valores en una escala de 0 a 100, en la que 0 representa el menor nivel de efectividad y 100 el mayor.

⁵⁴ Los flujos financieros ilícitos incluyen tanto los valores, el dinero y los instrumentos monetarios obtenidos legalmente, pero transferidos de manera ilícita, como aquellos adquiridos mediante actividades ilegales, como los delitos, incluidas la corrupción y la evasión fiscal. Asimismo, pueden comprender la elusión fiscal y la falsificación de la facturación del comercio internacional.

todos los niveles (federal, nacional, departamental, municipal, según el caso) y las relaciones público-privadas constituirán su eje principal, mediante el instrumento de la contratación pública. Es por ello que el funcionamiento adecuado de los sistemas de compras públicas de insumos, bienes y servicios es una condición indispensable para que el Plan de Desarrollo Integral pueda producir resultados.

En los últimos 20 años —especialmente en los últimos 5, a la luz de muchos escándalos de corrupción— el foco principal de la evolución en materia de compras públicas ha sido incrementar la transparencia, el escrutinio público y la rendición de cuentas sobre las transacciones. En los países del Plan de Desarrollo Integral, los avances en la evaluación del desempeño de los proveedores y contratistas públicos han sido más modestos. Son aún menos numerosas las experiencias en las que el sector público ha logrado incrementar la eficiencia (hacer más con menos), reducir el dispendio a lo largo de la cadena de abastecimiento y mejorar la relación calidad-precio de los insumos, servicios y bienes públicos contratados. Si bien en los cuatro países hay varios casos en los que las entidades públicas han logrado incrementar la rentabilidad de las adquisiciones públicas, se trata generalmente de logros que abarcan solo una parte de la cadena y la reflexión sobre la rentabilidad sostenible es todavía incipiente. En otras palabras, los sistemas de compras públicas de los cuatro países están todavía muy lejos de considerar la producción y el consumo responsables y sus efectos positivos o negativos en la colectividad, el ambiente y las generaciones futuras.

La sostenibilidad del desarrollo está en entredicho cuando una proporción significativa de la ciudadanía manifiesta que ha dejado de considerar la democracia y la gobernabilidad como medios para mejorar su calidad de vida. En los PNCA y México, la desigualdad y la debilidad institucional son fenómenos interdependientes, que en la práctica no favorecen el cambio. Si las instituciones carecen de reglas de juego claras, compartidas por todos los actores vinculados con un determinado ámbito de actuación pública, para orientar sus interacciones y decisiones, es probable que los grupos tradicionalmente excluidos no puedan hacer valer sus intereses en la acción política. De este modo, las instituciones han terminado por plasmar las inquietudes de determinados sectores, que por lo general son los más informados y cercanos al poder. Esto conduce a que la toma de decisiones se base en una lógica particular que responde a los intereses y valores de actores bien delimitados, que actúan por su necesidad de adoptar o desplazar objetivos, socavando o alterando las políticas públicas y los mismos arreglos institucionales.

En el contexto actual, el papel del gobierno y las instituciones públicas en la implementación de las agendas de desarrollo nunca ha sido más crítico. El objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás” requiere procesos institucionalizados de participación entre las personas pobres, marginadas y otras partes interesadas. Las instituciones inclusivas son cruciales para garantizar que nadie sea ignorado. Para ello, se necesita que las instituciones apoyen las diferentes dimensiones de la inclusión, como la seguridad social, la salud, la educación y el trabajo (Martínez, 2019)⁵⁵.

⁵⁵ Véase R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

México, Guatemala y El Salvador han iniciado gestiones para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante, entre otras cosas, la configuración de acuerdos institucionales que permitirían a las instituciones gubernamentales y otras partes interesadas colaborar para lograr los objetivos resumidos en la Agenda 2030. Sin embargo, es imprescindible ampliar las medidas en materia de cobertura y calidad del pilar social de la Agenda 2030, ofreciendo a la ciudadanía certeza jurídica, capacidad de gestión y recursos suficientes para ejercer sus derechos y mejorar sus capacidades.

C. Sostenibilidad ambiental, cambio climático y desastres

Los PNCA y México poseen valiosos acervos naturales y culturales que merecen y requieren ser preservados y valorados por su contribución al desarrollo de las generaciones actuales y futuras. Los ecosistemas de Centroamérica albergan aproximadamente el 7% de la biodiversidad mundial y México es uno de los países denominados megadiversos pues alberga entre el 10% y el 12% de la biodiversidad del mundo⁵⁶. Los estados del sur-sureste de México son los de mayor diversidad biológica. Por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y Veracruz tienen en su territorio más del 30% de las plantas vasculares⁵⁷ registradas a nivel nacional, más del 25% de los anfibios, en torno al 24% de los reptiles, más del 60% de las aves y más del 30% de los mamíferos registrados, mientras en la península de Yucatán se destaca la variedad de peces, pues posee alrededor del 25% de las especies registradas⁵⁸. A pesar de que estos acervos se están deteriorando debido al patrón de desarrollo, proveen múltiples servicios ambientales, como los parientes silvestres de cultivos, la polinización, el control de plagas y la regulación de la humedad, el ciclo hídrico y el clima local, entre otros.

En los cuatro países se han establecido estrategias, políticas y leyes para hacer frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, en las que se plantean acciones multisectoriales e interinstitucionales. Algunas instituciones han considerado necesario establecer unidades de gestión de riesgo para el cambio climático y han registrado avances en la inclusión de la valoración económica de los riesgos de eventos extremos —en particular los de origen climático— en las guías metodológicas para la formulación y evaluación de la inversión pública, así como de la evaluación de impacto ambiental y elementos que garanticen la sostenibilidad económica, social y ambiental de dichos proyectos⁵⁹. Por otra parte, la biodiversidad y los servicios ambientales son importantes para promover un desarrollo sostenible, empleos verdes y modelos integrados de manejo de recursos naturales (por ejemplo, un enfoque ecosistémico).

⁵⁶ Véase Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), *Biodiversidad en Centroamérica*, San José, 2004; J. Sarukhán y otros, *Capital natural de México. Síntesis: Evaluación del conocimiento y tendencias de cambio, perspectivas de sustentabilidad, capacidades humanas e institucionales*, Ciudad de México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), 2017.

⁵⁷ Plantas con flores, pinos, abetos y helechos, entre otras. Las plantas no vasculares no tienen flores y se reproducen por esporas, como por ejemplo las algas y los musgos.

⁵⁸ Estimación propia sobre la base de las publicaciones de cada estado. Véase Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), “Estados en proceso” [en línea] <https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/estados.html>.

⁵⁹ Por ejemplo, la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo (DACGER) en el Ministerio de Obras Públicas y de Transporte de El Salvador, o la Dirección Nacional de Cambio Climático en la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos de Honduras.

Es mejor conservar y hacer un buen uso del capital natural que restaurar ecosistemas. Hay oportunidades para generar empleos y fortalecer las capacidades locales en beneficio de las propias comunidades locales.

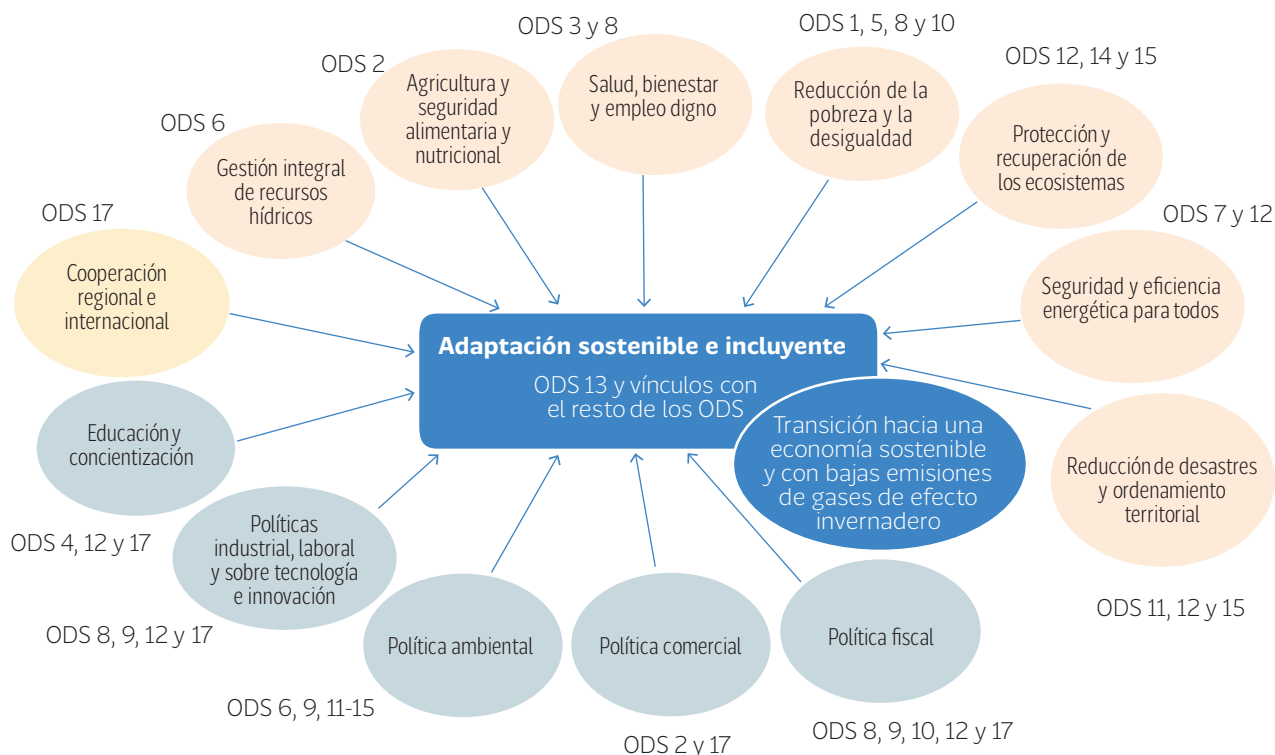
Los PNCA, junto con el resto de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), participan activamente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Además, en el marco del SICA, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) ha impulsado la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) y, más recientemente, un plan de implementación 2018-2022. En la última década, han contribuido a las negociaciones para asegurar la creación de instituciones para abordar la adaptación y las pérdidas y los daños asociados con el cambio climático, así como para aprovechar los mecanismos de financiación del Fondo Verde para el Clima, insistiendo en el trato equitativo de la adaptación frente a la mitigación. Las iniciativas recientes aprobadas por el Fondo Verde para el Clima en el norte de Centroamérica incluyen acciones de apoyo a la inversión, fomento de la resiliencia en las tierras altas de Guatemala y medidas de resiliencia climática en los agroecosistemas del Corredor Seco de El Salvador (RECLIMA). Los países centroamericanos, y en particular los países del norte de Centroamérica, han generado propuestas innovadoras e integradoras, como el enfoque de paisajes y el enfoque ecosistémico, la mitigación basada en la adaptación (MbA) para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+), la perspectiva de dar un “rostro humano” al cambio climático y la alianza para la educación frente este fenómeno planetario.

Entre las acciones más relevantes se destaca la Iniciativa de la Economía del Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana (ECC-CARD), en la que se vinculan los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la propuesta de adaptación sostenible e incluyente (véase el diagrama I.1). La experiencia acumulada en las últimas décadas apunta a la importancia de definir los riesgos y las medidas apropiadas para diversos sectores en función de las metas de desarrollo establecidas, como la reducción de la pobreza, la gestión del agua, la agricultura, la seguridad alimentaria y nutricional, la protección de los ecosistemas, la seguridad y la eficiencia energéticas, el ordenamiento territorial y la prevención de desastres mediante el robustecimiento de la infraestructura.

La falta de capital y de medios de subsistencia alternativos provoca la sobreexplotación del ambiente por las poblaciones en situación de pobreza. El patrón general de desarrollo y las debilidades de gestión del riesgo han creado un círculo vicioso de empobrecimiento humano y debilitamiento del ambiente, que se complicará aún más con el avance del cambio climático. La brecha tecnológica y la debilidad de las capacidades productivas de la subregión también contribuyen a esta tendencia. El pasaje a un patrón de crecimiento que combine el progreso técnico, la igualdad y la sostenibilidad ambiental exige construir capacidades para generar las innovaciones requeridas para desvincular el crecimiento de las emisiones.

Diagrama I.1

Adaptación sostenible e incluyente y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Iniciativa de la Economía del Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana (ECC-CARD).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha calificado el derecho humano a un medio ambiente saludable como fundamental para la existencia de la humanidad, con connotaciones tanto individuales como colectivas, en la medida en que se debe a las generaciones presentes y futuras. Concluye que los derechos a la vida y a la integridad personal obligan a los Estados a prevenir daños ambientales significativos dentro o fuera de su territorio y esto, a su vez, los obliga a regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente, realizar estudios de impacto ambiental, establecer un plan de contingencia y mitigar el daño ambiental significativo⁶⁰.

1. Aumentan la vulnerabilidad y los efectos del cambio climático

Los patrones de temperatura y precipitación han cambiado. Mientras entre 1970 y 1999 la temperatura de la región aumentó 0,1 grados centígrados, para 2020 podría aumentar hasta 2,2 grados centígrados⁶¹.

⁶⁰ Véase Naciones Unidas, *El cambio climático y la pobreza: informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (A/HRC/41/39), Nueva York, 2019.

⁶¹ H. Hidalgo, E. Alfaro y B. Quesada-Montano, "Observed (1970–1999) climate variability in Central America using a high-resolution meteorological dataset with implication to climate change studies", *Climatic Change*, vol. 141, N° 13-28, 2017.

De acuerdo con el Índice global de adaptación de la Universidad de Notre Dame, en 2017 Honduras presentó el nivel más bajo de capacidad de adaptación entre los PNCA, al quedar en el lugar 122 en una clasificación de 181 países, seguido de Guatemala (111) y El Salvador (108). México se ubicó en el lugar 76.

Según el índice de capacidad de adaptación al cambio climático por municipio elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el 19% de los municipios de los estados del sur-sureste de México tiene una capacidad de adaptación alta, el 58% una capacidad media, el 22% baja y el 1% muy baja. Chiapas es el estado con menos capacidad de adaptación, con el 51% de sus municipios clasificados en la categoría “baja” y el 3% en la categoría “muy baja”. En el otro extremo se encuentra Quintana Roo, con seis municipios de nueve con capacidad de adaptación alta y uno con capacidad muy alta⁶².

El Índice de Riesgo Climático Global de la organización Germanwatch para el período 1998-2017 indica que Honduras es el segundo país con mayores efectos climáticos registrados en el mundo, Guatemala el decimocuarto, El Salvador el decimosexto y México el quincuagésimo tercero. Los eventos climáticos extremos constituyen una causa importante del aumento del hambre en el mundo en los últimos cinco años. Existe evidencia sólida sobre los riesgos que el cambio climático supone para la seguridad humana, algunos de ellos relacionados con los problemas de seguridad alimentaria, como la volatilidad de los precios de los alimentos⁶³.

De acuerdo con los índices de riesgo de fenómenos hidrometeorológicos de México a escala municipal, la península de Yucatán está sujeta a un alto y muy alto riesgo de huracanes y tormentas tropicales en gran parte de su territorio: casi el 100% de la población de Quintana Roo y el 85% de la de Yucatán corren un riesgo alto o muy alto. En cuanto a sequías, casi el 20% de la población de Oaxaca y Puebla y el 10% de la población de Guerrero, Chiapas y Veracruz enfrentan un riesgo muy alto y alto⁶⁴.

Por otra parte, de acuerdo con el Monitor de Vulnerabilidad Climática de la Fundación DARA, el nivel de vulnerabilidad climática en 2010 fue bajo en México, moderado en Guatemala y El Salvador y grave en Honduras. Se prevé que para 2030 las condiciones de vulnerabilidad aumentarán, de manera que México pasará a un nivel de vulnerabilidad moderado, Guatemala y El Salvador a un nivel alto y Honduras a un nivel crítico (véase el gráfico I.35).

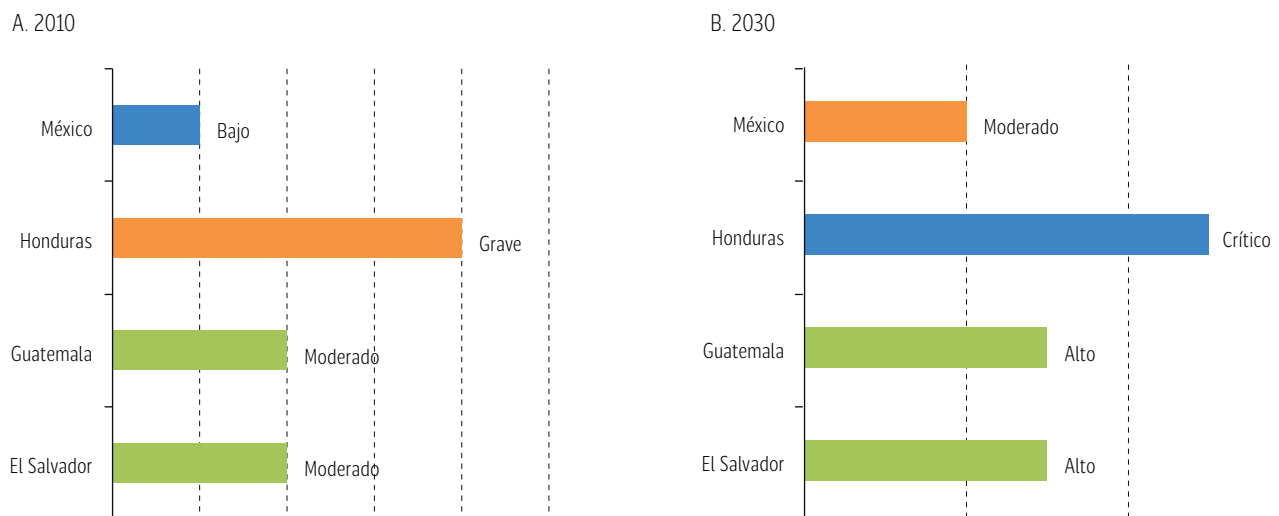
⁶² Véase un panorama municipal de la situación del riesgo en los nueve estados del sur-sureste de México en: Gobierno de México, Atlas Nacional de Riesgos [base de datos en línea] <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/archivo/atlas.html>. Véase R. Monterroso y otros, *Vulnerabilidad y adaptación a los efectos del cambio climático en México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2013 [en línea] <http://atlasclimatico.unam.mx/VyA>.

⁶³ Véase C. Delgado y otros, *The World Food Programme's contribution to improving the prospects for peace: preliminary report*, Solna, Programa Mundial de Alimentos/Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (PMA/SIPRI), 2019 [en línea] [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/wfp_global_report.pdf].

⁶⁴ Véase M. Jiménez y otros, “Mapas de índices de riesgo a escala municipal por fenómenos hidrometeorológicos”, Ciudad de México, Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), 2012.

Gráfico I.35

Países del norte de Centroamérica y México: nivel de vulnerabilidad climática, 2010 y 2030



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fundación DARA/Foro de Vulnerabilidad Climática (CVF), *Monitor de Vulnerabilidad Climática, 2ª edición: guía para el frío cálculo de un planeta caliente*, Madrid, 2012.

De acuerdo con el índice de vulnerabilidad al cambio climático elaborado por la UNAM, el 3% de los municipios de los estados del sur-sureste de México presenta una vulnerabilidad muy alta, el 25% alta, el 52% media y el 19% baja. Chiapas es el estado más vulnerable, con el 62% de sus municipios en las categorías de vulnerabilidad alta y muy alta, seguido de Oaxaca, con el 34% de sus municipios en estas dos categorías⁶⁵.

El Corredor Seco Centroamericano ha sufrido graves sequías recurrentes que han afectado la producción de granos básicos. De acuerdo con datos de la FAO, alrededor de 3,5 millones de personas fueron afectadas por la sequía del Corredor Seco en 2018 y unos 2,2 millones perdieron sus cosechas⁶⁶. Honduras declaró estado de emergencia por sequía en septiembre de 2019, cuando se dañó entre el 50% y 60% de los cultivos de granos básicos, como maíz y frijol, que se sembraron para ser cosechados en la primera quincena de agosto. Según el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre tierra y cambio climático publicado en 2019, el sistema alimentario depende en gran medida de la producción de maíz y frijol, y el cambio climático y la variabilidad a largo plazo afectan significativamente la productividad de estos cultivos y los medios de vida de los pequeños agricultores. A su vez, esto incide en la relación entre la migración y el cambio climático⁶⁷.

⁶⁵ Véase R. Monterroso y otros, *Vulnerabilidad y adaptación a los efectos del cambio climático en México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2013 [en línea] <http://atlasclimatico.unam.mx/VyA>.

⁶⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Eventos climáticos adversos en el Corredor Seco Centroamericano dejan a 1.4 millones de personas en necesidad de asistencia alimentaria urgente”, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, abril de 2019 [en línea] <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1191839/>.

⁶⁷ Los fenómenos de las caravanas migrantes han puesto en evidencia la influencia de los cambios ambientales en las migraciones. Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *El cambio climático y la tierra: informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*, Ginebra, 2019.

Como resultado de la variabilidad y el cambio climático, se prevé que, hacia 2030, el rendimiento del café disminuirá un 6% en Guatemala y Honduras y un 13% en El Salvador (hipótesis más pesimista). Para 2100 la disminución del rendimiento en los cafetales se extendería a la mayor parte de los países de Centroamérica, con una reducción del 36% en Guatemala, el 33% en Honduras y el 58% en El Salvador⁶⁸.

En algunos estudios del impacto en el rendimiento del café en la parte central de Veracruz, México, se prevén pérdidas que varían entre el 12% y el 34% en la hipótesis más pesimista al final del siglo, según la región cafetalera y el modelo que predice el escenario del cambio climático⁶⁹.

En el Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) estima que el cambio climático podría llevar a la pobreza extrema a un rango de entre 3 y 16 millones de personas, principalmente debido a sus efectos en la agricultura y al incremento en los precios de los alimentos⁷⁰. También señala que el cambio y la variabilidad climáticos podrían exacerbar las desigualdades, con un impacto particular en los más desfavorecidos por su condición de género, edad, raza, clase o discapacidad. Por otra parte, advierte que los beneficios de los proyectos de adaptación y mitigación y la financiación para combatir el cambio climático podrían acumularse para algunos y no para otros y, por lo tanto, reforzar o exacerbar las desigualdades⁷¹.

2. Aumenta el deterioro del patrimonio natural

Se ha estimado que, hacia finales del siglo, el aumento regional de la temperatura será entre 3,6 °C y 4,7 °C en Centroamérica y entre 3,5 °C y 4,5 °C en el sur de México, según la hipótesis más pesimista con respecto al período 1980-2000. Asimismo, se estima que la reducción de las precipitaciones variará entre un 18% y un 35% en Centroamérica y entre un 10% y un 27% en el sur-sureste de México, para el mismo período⁷². En México, un incremento de 0,7 °C podría producir cambios hasta en el 34,7% de las superficies de transición, provocando que se ubiquen en regiones latitudinales más cálidas y regiones de humedad más secas⁷³.

⁶⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), *Impactos potenciales del cambio climático sobre el café en Centroamérica* (LC/MEX/L.1169), Ciudad de México, 2014.

⁶⁹ Véase J. Brigido y otros, "Estimación del impacto del cambio climático sobre fertilidad del suelo y productividad de café en Veracruz, México", *Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. 6, N° 4, Jiutepec, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), 2015.

⁷⁰ Véase O. Hoegh-Guldberg y otros, "Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems", *Global Warming of 1.5 C: An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2018.

⁷¹ Véase J. Roy y otros, "Sustainable development, poverty eradication and reducing inequalities", *Global Warming of 1.5 C: An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2018.

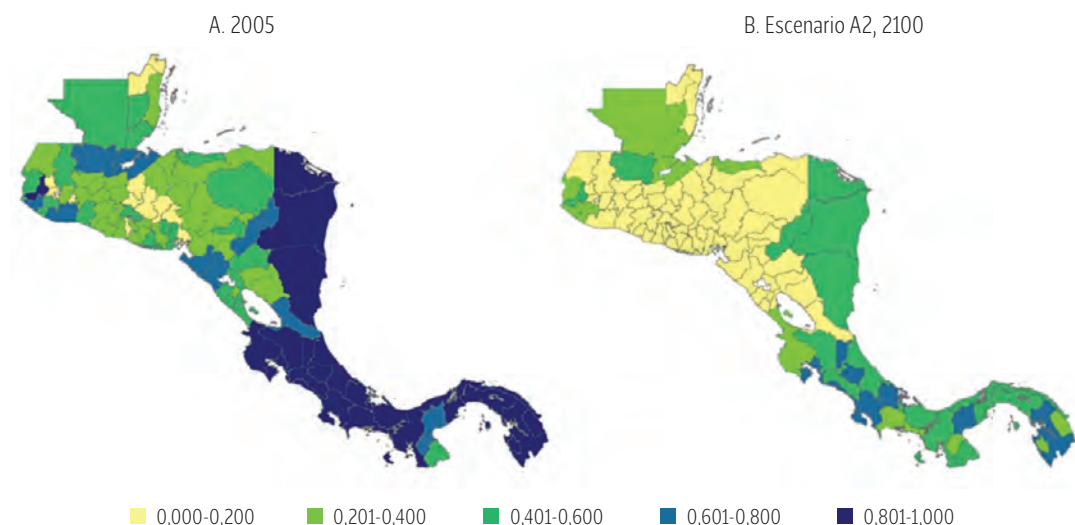
⁷² Véanse L. Galindo (coord.), *La economía del cambio climático en México*, Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2012* (LC/MEX/L.1016), Ciudad de México, 2013.

⁷³ A. Chávez Durán y otros, "Sensibilidad de zonas bioclimática de México frente al cambio climático", *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 5, N° 10, noviembre-diciembre de 2014.

El impacto del cambio climático en la biodiversidad se estimó mediante el índice de biodiversidad potencial. Según la hipótesis más pesimista, las simulaciones arrojan una disminución del índice de biodiversidad potencial del 36% para 2050 y del 58% hacia finales del siglo en Centroamérica (véase el mapa I.3) y del 5% y el 45%, respectivamente, en el caso de México⁷⁴.

Mapa I.3

Centroamérica: evolución del índice de biodiversidad potencial, 2005, y con escenario A2 en 2100



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2012* (LC/MEX/L.1076), Ciudad de México, 2013.

Las zonas de vida de Holdridge miden el impacto potencial del cambio climático en los ecosistemas boscosos. Según la hipótesis más pesimista, la superficie con condiciones adecuadas para los cuatro tipos de bosque seco tropical se duplicaría, y su proporción del total podría pasar del 11% al 39% en Centroamérica, mientras la superficie de los ocho tipos de bosque húmedo tropical sufriría reducciones significativas.

El cambio climático continuará afectando la cuenca de los ríos y, por ende, varias actividades humanas y productivas, como la generación hidroeléctrica. En las plantas Chixoy de Guatemala y Cerrón Grande de El Salvador, se estima una reducción en la generación de más del 20% para el corte 2020, respecto de la generación promedio de los períodos históricos disponibles. Al corte 2050, las reducciones serían superiores al 40% en ambas hidroeléctricas y a finales del siglo superarían el 80% en Chixoy y el 70% en Cerrón Grande⁷⁵.

⁷⁴ Véanse L. Galindo (coord.), *La economía del cambio climático en México*, Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2012* (LC/MEX/L.1016), Ciudad de México, 2013.

⁷⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en Centroamérica: dos casos de impactos potenciales en la generación de hidroelectricidad. Serie técnica 2012* (LC/MEX/L.1070), Ciudad de México, 2012.

Los enfoques integrales de gestión de los recursos hídricos permiten utilizar los recursos y las capacidades de una manera eficiente, rentable y sostenible. Esto es cada vez más importante conforme aumenta la demanda de agua como consecuencia del crecimiento demográfico y en la medida en que se experimentan los efectos del cambio climático. Entre otros beneficios se incluye un menor número de conflictos relacionados con el agua, como en la gestión de cuencas transfronterizas y en otros usos en competencia⁷⁶.

3. Crece el deterioro ambiental de las ciudades

Alrededor del 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas consideradas urbanas. En 2015, la población urbana representaba el 69% en El Salvador, el 56% en Guatemala, el 54% en Honduras, el 77% en México⁷⁷, el 67% en el sur-sureste de México y llegaba al 88% en Quintana Roo y al 84% en Yucatán⁷⁸. Dentro de las ciudades se observa un creciente proceso migratorio desde las zonas centrales hacia la periferia.

El rápido desarrollo urbano ha estado acompañado de una mayor demanda de transporte, servicios públicos, insumos y productos, una falta de planificación integral urbana con impacto en los niveles de exposición a desastres y, en general, una mayor presión sobre los recursos naturales y los bienes y servicios ambientales. Las ciudades muestran preocupantes rasgos de segregación socioespacial.

Entre las consecuencias negativas se encuentran la generación de gases de efecto invernadero, el tránsito vehicular y los accidentes de tránsito, la degradación de los suelos, la contaminación del agua, las enfermedades cardiopulmonares y la vulnerabilidad a desastres. Como resultado del incremento de la temperatura se ha propiciado la reproducción de vectores y el aumento de la frecuencia y la prevalencia de enfermedades como el dengue, el zika y el chikunguña.

El índice de motorización en América Latina, medido por el número de habitantes con vehículo por cada 100, pasó de 10 en 1990 a 26,5 en 2012.

En 2016, las capitales de los PNCA —San Salvador, Guatemala, Tegucigalpa— y la Ciudad de México, registraban una concentración media anual de partículas en suspensión de menos de 2,5 micras (PM_{2,5}) superior al valor máximo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con respecto al umbral máximo recomendado por la Unión Europea, solo la Ciudad de México registraba niveles inferiores a dicho valor (véase el gráfico I.36). Según datos disponibles para 2014, las ciudades de Oaxaca y Mérida tuvieron una concentración media anual de PM_{2,5} de 13,16 g/m³ y 13,58 g/m³, respectivamente (superior al máximo recomendado por la OMS), la ciudad de Puebla alcanzó una concentración media anual de 29 g/m³, y la ciudad de Xalapa de 50,85 g/m³, con niveles de vulnerabilidad a los desastres superiores a los registrados por las ciudades de los países del norte de Centroamérica y al permitido por la norma de la Unión Europea⁷⁹.

⁷⁶ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *GEOS: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Resumen para responsables de políticas*, Nairobi, 2012.

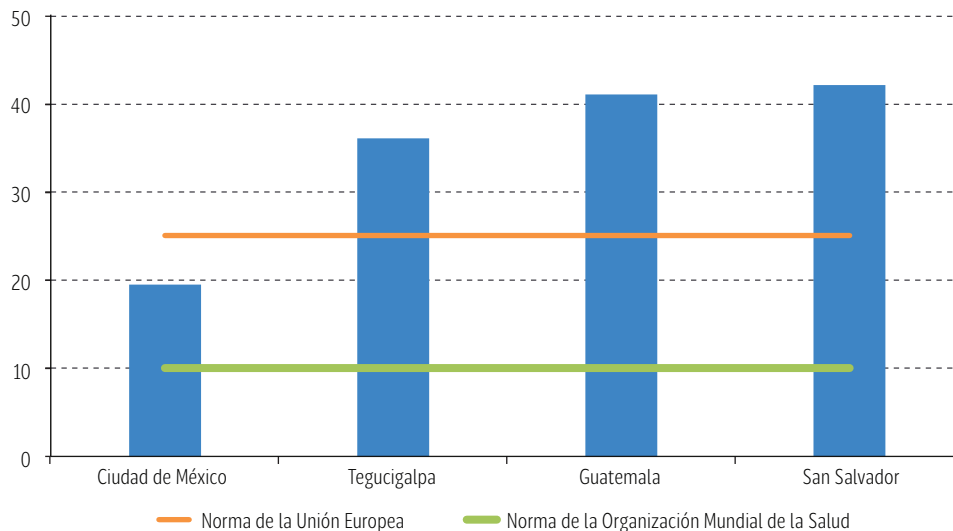
⁷⁷ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

⁷⁸ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “México en cifras” [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>.

⁷⁹ Véase Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (SINAICA), “Indicadores de la calidad del aire” [en línea] <https://sinaica.inecc.gob.mx/scica/>.

Gráfico I.36

Ciudad de México y capitales de los países del norte de Centroamérica: concentración de partículas en suspensión de menos de 2,5 micras (PM_{2,5}) y normas de salud, 2016 (Concentración media anual en g/m³)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Bárcena y otros (coords.), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

4. Los desastres, las pérdidas económicas y las vulnerabilidades irresueltas inciden en el bienestar de la población y los sectores productivos

Entre 1970 y 2019 se registraron 12.795 desastres causados por fenómenos naturales a nivel mundial. Asia fue el continente más afectado (39,5%), seguido de las Américas (24%)⁸⁰. En este último caso, el 16,6% se concentró en América Latina y el Caribe. América del Sur experimentó el 47,3% de los desastres registrados en la región, seguido de Centroamérica, con el 30,6%, y el Caribe, con el 22%⁸¹.

Entre 2005 y 2017, los países de ingreso bajo y bajo-medio acumularon el 54% de las pérdidas económicas, el 58,2% de las personas afectadas y el 87,6% de las muertes⁸². Es importante notar que los desastres tienen un efecto acumulativo y persistente en la actividad económica, a tal punto que podrían producir desviaciones de la senda de crecimiento económico a largo plazo. A causa de los desastres, cuatro de cada diez familias en el mundo se encuentran en riesgo de pobreza. Las desigualdades sociales y económicas se agudizan con los desastres, aumentando las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres y, en particular, de las mujeres indígenas.

⁸⁰ Datos obtenidos de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT (véase [en línea] <https://www.emdat.be/>).

⁸¹ En 1988, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres lanzó, con apoyo de la OMS y el Gobierno de Bélgica, la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT.

⁸² Véase Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Economic Losses, Poverty and Disasters 1998-2017*, Ginebra, 2019 [en línea] https://eird.org/americas/docs/61119_credeconomiclosses.pdf.

México está entre los diez países con mayores pérdidas absolutas en el período 1998-2017, con 46.500 millones de dólares (principalmente por tormentas), mientras El Salvador y Honduras figuran entre los primeros diez países a nivel mundial con respecto a las pérdidas como porcentaje del PIB (del 7% y el 4,2%, respectivamente)⁸³. En un momento en que el cambio climático aumenta tanto la frecuencia como la gravedad de los eventos meteorológicos extremos, los desastres continuarán representando grandes obstáculos para lograr un desarrollo sostenible, mientras los incentivos para desarrollar lugares propensos a amenazas, como planicies aluviales, costas vulnerables y zonas sísmicas, continúen siendo mayores que los riesgos de desastres percibidos.

Los PNCA y México han avanzado en materia de fortalecimiento de la preparación y las respuestas en caso de desastres, al igual que en los sistemas de alerta temprana. No obstante, los avances son aún limitados en términos de gestión de los riesgos subyacentes, como la pobreza, la degradación ambiental, la rápida urbanización y el crecimiento demográfico en zonas propensas a amenazas.

Pese a su exposición y vulnerabilidad compartidas, cada subregión del continente americano presenta características disímiles. Centroamérica y el Caribe tienen una vulnerabilidad física mayor, debido al reducido tamaño de sus territorios y economías. Centroamérica y México se encuentran en la zona de huracanes del Atlántico y recurrentes ciclones del Pacífico, y en algunos países de Centroamérica las tormentas no solo afectan los bordes costeros, sino que atraviesan todo el territorio, como ocurrió con los huracanes Joan-Miriam y César en Nicaragua y con el huracán Mitch, que afectó a todos los países⁸⁴.

En los PNCA y México, los eventos hidrometeorológicos representaron el 70% de los desastres registrados, seguidos por los eventos geofísicos (16,5%) y los climáticos (8%). De la misma forma, los eventos hidrometeorológicos y climatológicos representan la mayor proporción de personas afectadas (alrededor del 68%).

De acuerdo con cifras del Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), en 2018 los desastres relacionados con el clima afectaron a varios países de la región de las Américas y causaron 1.687.000 desplazamientos internos⁸⁵.

En Centroamérica y México, los desastres repentinos vinculados con amenazas naturales provocaron, como mínimo, el desplazamiento interno de 3 millones de personas en el período 2008-2017, la gran mayoría en México⁸⁶. El aumento de los desplazamientos se relaciona con los eventos intensivos (de gran escala, pero poca frecuencia) y extensivos (de menor escala, que afectan a pequeñas localidades, pero de manera más recurrente). Sin embargo, los movimientos internacionales no suelen ser inmediatos y ocurren un tiempo considerable después del evento.

⁸³ Véase Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Economic Losses, Poverty and Disasters 1998-2017*, Ginebra, 2019 [en línea] https://eird.org/americas/docs/61119_credeconomiclosses.pdf.

⁸⁴ Véase O. Bello, L. Ortiz y J. Samaniego, "La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 157 (LC/L.3899), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

⁸⁵ Véase Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2019*, Ginebra, 2019.

⁸⁶ Véase D. J. Cantor, *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)/Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, 2018 [en línea] <https://caribbeanmigration.org/repository/desplazamiento-transfronterizo-cambio-climatico-y-desastres-america-latina-y-el-caribe>.

Las estimaciones del IDMC (2019) sugieren que el 80% de la población desplazada a nivel mundial vive en áreas urbanas. Las dimensiones urbanas del desplazamiento por desastres representan retos para las ciudades, que tienen un papel cada vez más relevante en el panorama del desarrollo sostenible⁸⁷. El fortalecimiento de la resiliencia urbana frente a los desastres, incluidos aquellos derivados de los efectos del cambio climático, es un factor clave para el desarrollo ambiental sostenible de la región y para la comprensión del impacto del desplazamiento por desastres.

La base de datos de las evaluaciones de eventos de gran magnitud realizadas por la CEPAL entre 1972 y 2010 muestra que el 49,5% de los efectos sectoriales se registra en el sector social, el 34,1% en el sector productivo y el 16,4% en la infraestructura⁸⁸.

Independientemente del tipo de desastre, los daños en el sector social se concentran en la vivienda, mientras los daños en el sector productivo se concentran en los subsectores agropecuario y forestal y de comercio y servicios, y los daños en la infraestructura corresponden sobre todo al transporte. Si a esto se añade que muchos de estos desastres ocurren en el medio rural⁸⁹, se observa que la combinación de los efectos en la vivienda con los efectos en los sectores productivos en los que mayormente se emplea la población de las áreas afectadas genera incentivos a la migración. La protección social puede ser una plataforma efectiva para proveer asistencia humanitaria a la población en respuesta a un desastre, por medio de inversiones que la preparen para ser más reactiva ante las emergencias⁹⁰.

Uno de los fenómenos climáticos de lento impacto, pero alta frecuencia, es la sequía. La situación del Corredor Seco Centroamericano es emblemática. En 2018, alrededor de 3,5 millones de personas resultaron afectadas y unos 2,2 millones perdieron sus cosechas. Alrededor de 1,4 millones de esas personas requirieron ayuda humanitaria con urgencia⁹¹. El Salvador, Guatemala y Honduras experimentan una de las sequías más graves de los últimos diez años⁹².

⁸⁷ Véase Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2019*, Ginebra, 2019.

⁸⁸ Véase O. Bello, L. Ortiz y J. Samaniego, "La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 157 (LC/L.3899), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

⁸⁹ A esta conclusión se llega teniendo en cuenta que la mayoría de las actividades agropecuarias se realiza en el medio rural, donde se han registrado pérdidas de 7.375 millones de dólares que, sumadas a las que afectan a los ecosistemas y el ambiente (1.830 millones de dólares), alcanzan un total de 9.205 millones de dólares en pérdidas en la zona rural, solo por estos dos componentes. Este monto de pérdidas y daños representa el 40% del total.

⁹⁰ Véanse A. Solórzano, "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: Guatemala", Oxford, Oxford Policy Management/Programa Mundial de Alimentos (OPM/PMA), 2017; R. Beazley, "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. El Salvador: respuesta a la sequía de 2018", Oxford, Oxford Policy Management/Programa Mundial de Alimentos (OPM/PMA), 2019; "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: El Salvador", Oxford, Oxford Policy Management/Programa Mundial de Alimentos (OPM/PMA), 2018.

⁹¹ Véase Programa Mundial de Alimentos (PMA), "El Salvador. Evaluación de Seguridad Alimentaria en Emergencias (ESAE): impacto de la sequía 2018 en la seguridad alimentaria de hogares de pequeños productores agrícolas", Roma, 2018; "Evaluación de la seguridad alimentaria: el Corredor Seco de Honduras", Roma, 2018.

⁹² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Eventos climáticos adversos en el Corredor Seco Centroamericano dejan a 1.4 millones de personas en necesidad de asistencia alimentaria urgente", Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, abril de 2019 [en línea] <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1191839/>.

La suma de las evaluaciones de impacto de los fenómenos de origen natural registrados en los PNCA y México entre 1970 y 2019 arroja un total de 47,9 millones de habitantes afectados y daños acumulados por un monto de más de 63.000 millones de dólares a precios de 2008 (véase el cuadro I.11).

Cuadro I.11

Países del norte de Centroamérica y México: número de desastres registrados y efectos por país, 1970-2019

País	Eventos registrados	Muertes	Personas afectadas	Daños (en miles de dólares)
El Salvador	59	4 390	4 771 977	6 690 210
Guatemala	104	27 952	16 243 477	4 443 132
Honduras	81	26 759	6 730 203	5 164 379
México	238	17 559	20 166 828	53 074 515
Total	482	76 660	47 912 485	69 372 236

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/>.

Nota: Refleja únicamente los eventos y datos registrados en la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT.

De acuerdo con las evaluaciones de desastres en México realizadas por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) entre 2000 y 2015, los daños por ciclones tropicales, inundaciones, lluvias extremas y sequías sumaron más de 26.300 millones de dólares y afectaron a más de 11 millones de personas. De estos daños, 3,45 millones de dólares corresponden a los efectos en el sur-sureste de México, con 5 millones de personas afectadas⁹³.

Pese a los beneficios de invertir en la reducción del riesgo de desastres y la preparación financiera como medida de resiliencia, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) mantiene un enfoque reactivo (*ex post*). No obstante, esta tendencia ha comenzado a invertirse discretamente en los últimos años. Entre 2005 y 2017, el 89% de la AOD se destinó a responder a las emergencias, mientras solo el 3,8% se asignó a actividades de reducción de riesgo y el 7,1% se utilizó para procesos de reconstrucción y rehabilitación⁹⁴. Si bien la reconstrucción tiene el potencial de contribuir a la construcción de resiliencia, también puede reproducir vulnerabilidades y riesgos si no incluye consideraciones de gestión de riesgo.

El enfoque reactivo pasa por alto la característica endógena de los desastres, que se exacerban debido a las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales subyacentes que se construyen a lo largo del tiempo. Esta descontextualización hace que se caractericen como eventos inesperados e imprevisibles y se desaprovechen oportunidades en la reducción, prevención y protección financiera.

Las medidas de alerta temprana y prevención deben incluir un enfoque de derechos humanos. La información de alerta temprana sobre los efectos del cambio climático

⁹³ Véase Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), "Impacto socioeconómico de desastres de 2000 a 2015", 2017 [en línea] <https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de-desastres-de-2000-a-2015>.

⁹⁴ Véase Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Economic Losses, Poverty and Disasters 1998-2017*, Ginebra, 2019 [en línea] https://eird.org/americas/docs/61119_credeconomiclosses.pdf.

debería difundirse y ser accesible para las personas y los diferentes actores relevantes a fin de asegurar una mayor resiliencia en caso de crisis. Además, se sugiere que los planes de mitigación se elaboren en consulta con los grupos afectados.

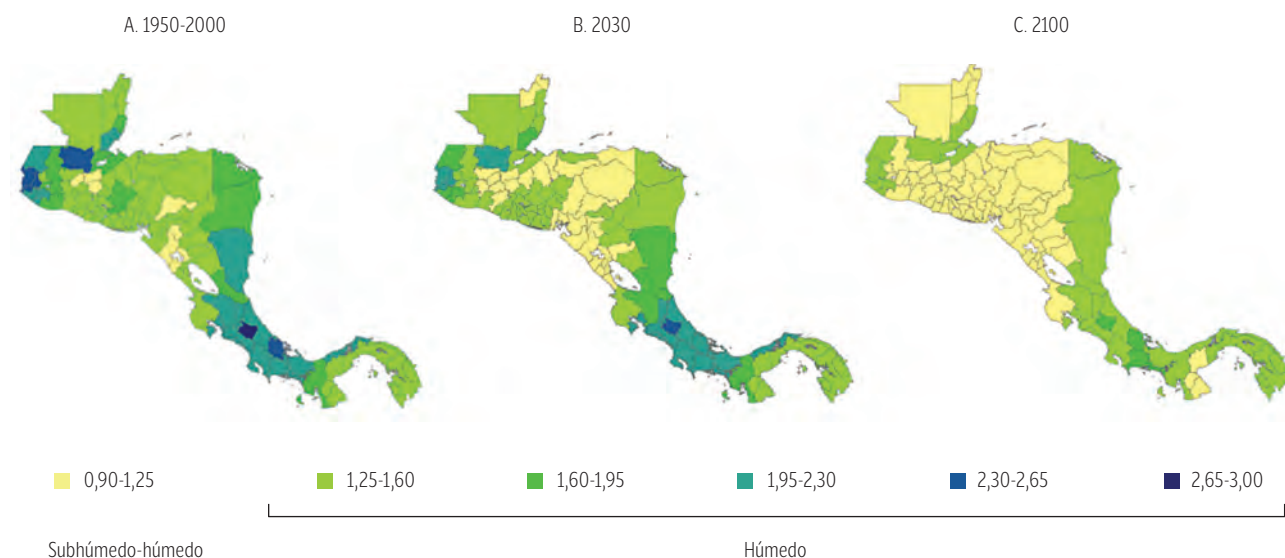
5. En el Corredor Seco Centroamericano, los países del norte de Centroamérica son los más vulnerables y expuestos a la sequía o a las precipitaciones extremas

El Corredor Seco Centroamericano es una subregión de bosque tropical seco, compartida por los PNCA y Nicaragua y, en menor medida, por territorios de Costa Rica y Panamá. Se estima que la población de esa zona alcanza los 10,5 millones de personas, la mayoría de las cuales se encuentra en los PNCA⁹⁵.

El índice histórico de aridez elaborado para la subregión centroamericana arroja un promedio de 1,6 para el período 1950-2000, calificado como húmedo. En el escenario más adverso de cambio climático, el índice de aridez promedio disminuiría a 1,4 en 2030, en la categoría “húmedo”, y a 1,2 en 2100, que corresponde a rangos de “subhúmedo-húmedo” (véase el mapa I.4).

Mapa I.4

Centroamérica: índice de aridez histórico y con cambio climático, escenario A2, 1950-2000, 2030 y 2100



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL y otros, *La economía del cambio climático en Centroamérica: impactos potenciales en la aridez y los meses secos* (LC/MEX/L.1074), Ciudad de México, 2012.

⁹⁵ Proyecto Regional Corredor Seco Centroamericano, *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano*, tomo I, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012.

El impacto del cambio climático en el rendimiento de los granos básicos es ya evidente y lo será aún más a lo largo de este siglo, pues afectará negativamente la seguridad alimentaria y nutricional de los segmentos de población en condiciones de vulnerabilidad y marginación.

Por ejemplo, según la hipótesis más pesimista de cambio climático, para 2030 el rendimiento del maíz se reduciría un 7% en Guatemala, un 9% en El Salvador y un 11% en Honduras. A finales del presente siglo, la reducción sería del 22% en Guatemala, el 37% en El Salvador y el 42% en Honduras⁹⁶. En el caso de México, en el escenario más pesimista, el rendimiento del maíz disminuiría un 15% al corte de 2050 con respecto al promedio del período 1980-2006⁹⁷. Como se señala en el informe del IPCC sobre cambio climático y degradación de la tierra, los pequeños agricultores en sistemas de subsistencia se verían mayoritariamente afectados por esta disminución de los rendimientos al no disponer de mecanismos de resiliencia o fuentes alternativas de ingresos.

En 2018, la tasa de inseguridad alimentaria grave alcanzó el 10,6% en Centroamérica, mientras la inseguridad alimentaria moderada afectó al 20,9% de la población. Si bien la prevalencia de la inseguridad alimentaria es ligeramente más elevada entre las mujeres que entre los hombres en todo el mundo, las mayores diferencias se encuentran en América Latina⁹⁸.

6. Los países del norte de Centroamérica y México enfrentan una escasez hídrica creciente

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, la disponibilidad de recursos hídricos se mantendrá a los niveles actuales hasta aproximadamente 2030, cuando comenzará a disminuir, y las reducciones serán significativamente más altas en las últimas tres décadas del presente siglo. La región de América Latina y el Caribe cuenta con el 31% de los recursos mundiales de agua dulce⁹⁹.

Conforme el escenario más pesimista de cambio climático, la reducción de la disponibilidad total de agua a finales del siglo será del 82% en El Salvador, el 62% en Guatemala y el 69% en Honduras (véase el gráfico I.37).

Se estima que, en todos los países, la disponibilidad total renovable de agua empieza a reducir el volumen ecológico alrededor de 2025.

⁹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), *Impactos potenciales del cambio climático sobre los granos básicos en Centroamérica* (LC/MEX/L.1123), Ciudad de México, 2013.

⁹⁷ L. Galindo (coord.), *La economía del cambio climático en México*, Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2010.

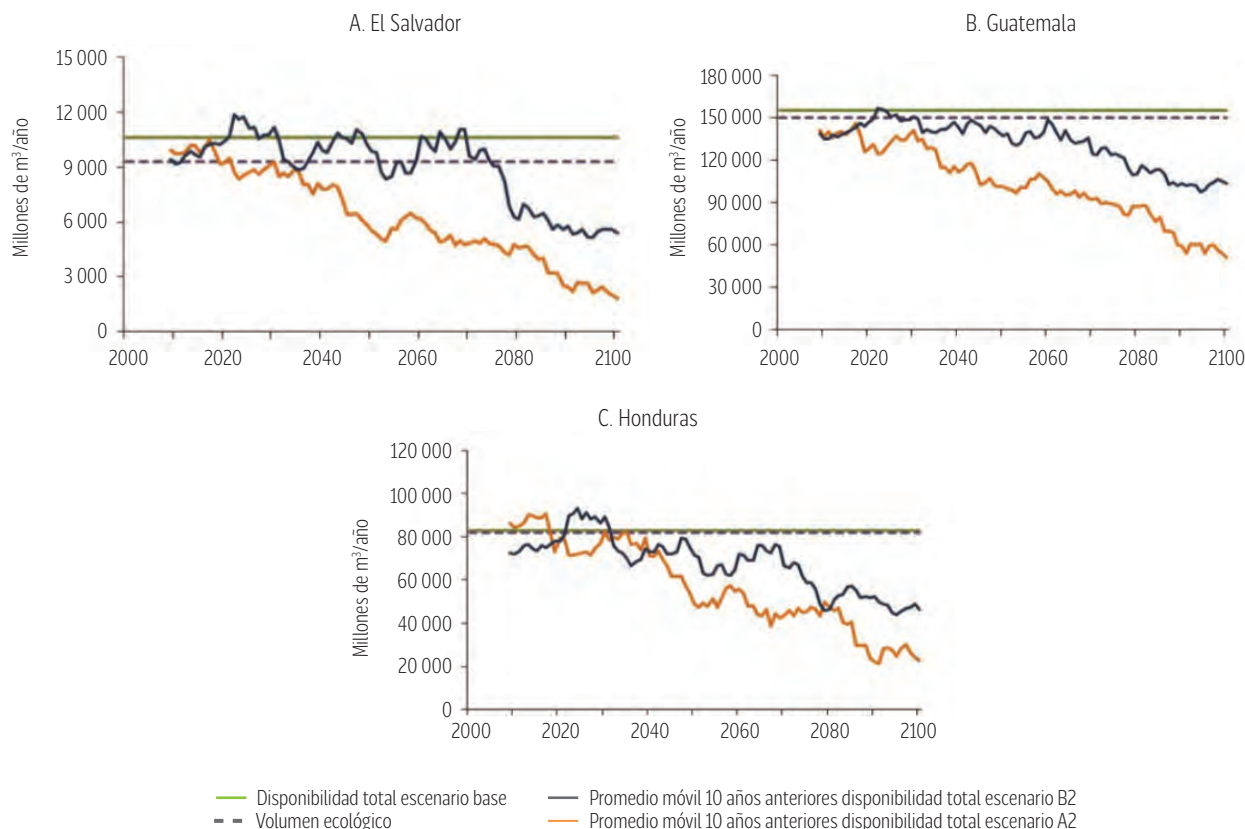
⁹⁸ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, Roma, 2019.

⁹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook. Summary for decision makers*, Panamá, 2010.

Gráfico I.37

Países del norte de Centroamérica: evolución de la disponibilidad total renovable de agua, por escenarios base, B2 y A2, 2000-2004 a 2100

(En millones de metros cúbicos por año con promedios simples de tres modelos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La economía del cambio climático en Centroamérica: reporte técnico 2011* (LC/MEX/L.1016), Ciudad de México, 2011.

La disponibilidad por habitante disminuirá fuertemente. Según el escenario de cambio climático más pesimista, que supone el mantenimiento de la tendencia actual de emisiones crecientes, la disminución de la disponibilidad de agua por habitante será del 93% en El Salvador, el 88% en Guatemala y el 96% en Honduras¹⁰⁰.

De acuerdo con el Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco presentan niveles de vulnerabilidad bajos y muy bajos, mientras Veracruz, Puebla, Campeche, Yucatán y Quintana Roo tienen zonas con vulnerabilidad media. Conforme el escenario más pesimista de cambio climático, a final del siglo el índice de riesgo de calidad de agua colocaría al sur-sureste de México en una posición de riesgo alto y muy alto y solo Tabasco estaría en la categoría de riesgo medio. En caso de tomar medidas de adaptación el riesgo sería bajo¹⁰¹.

¹⁰⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en Centroamérica: reporte técnico 2011* (LC/MEX/L.1016), Ciudad de México, 2011.

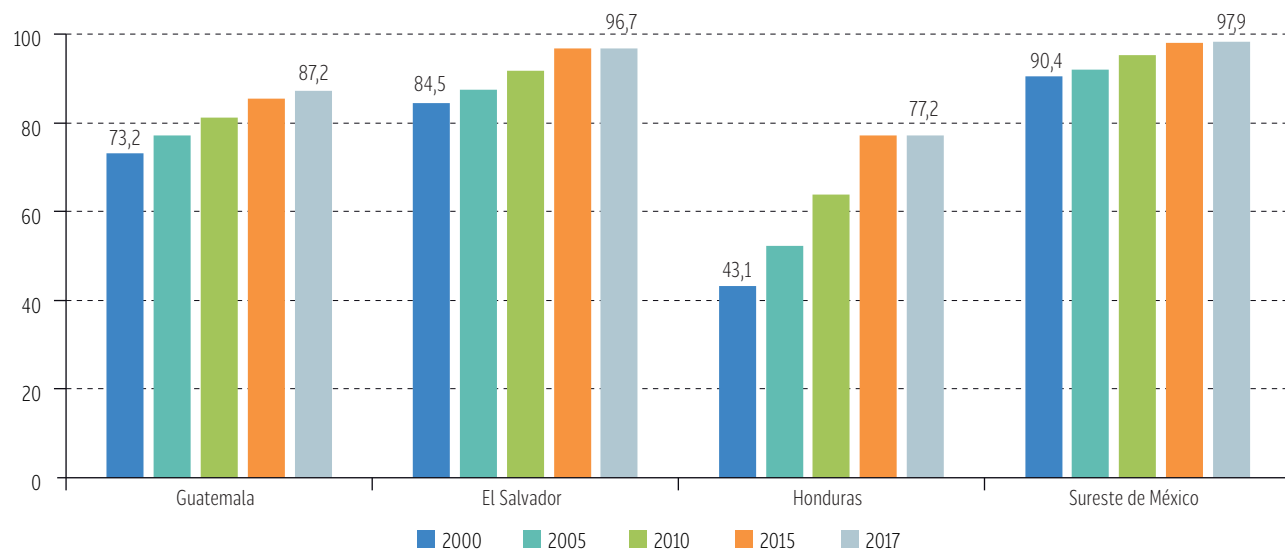
¹⁰¹ Véase F. Arreguín (coord.), *Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático*, Jiutepec, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), 2015.

7. Se observan importantes avances en materia de acceso a la electricidad y a fuentes renovables de energía

Tanto en México como en los PNCA hubo enormes avances en el acceso a la energía eléctrica. En 2017, el índice de electrificación en los estados mexicanos del sur-sureste alcanzó el 97,9% (7,5 puntos porcentuales más alto que el registrado en 2000), de manera que aún quedaban alrededor de 420.000 personas sin acceso a la electricidad (115.000 viviendas). En el mismo año, dicho índice llegó a aproximadamente un 87% en los PNCA (unos 20 puntos porcentuales más alto que el registrado en 2000). Si bien en el período referido (2000-2007) los beneficios de la electricidad se extendieron a unos 13 millones de personas, otros 3,5 millones de personas quedaron sin acceso a ese servicio básico (alrededor de 789.000 viviendas) (véase el gráfico I.38).

Gráfico I.38

Guatemala, El Salvador, Honduras y estados del sur-sureste de México: cobertura eléctrica, años seleccionados (En porcentajes)



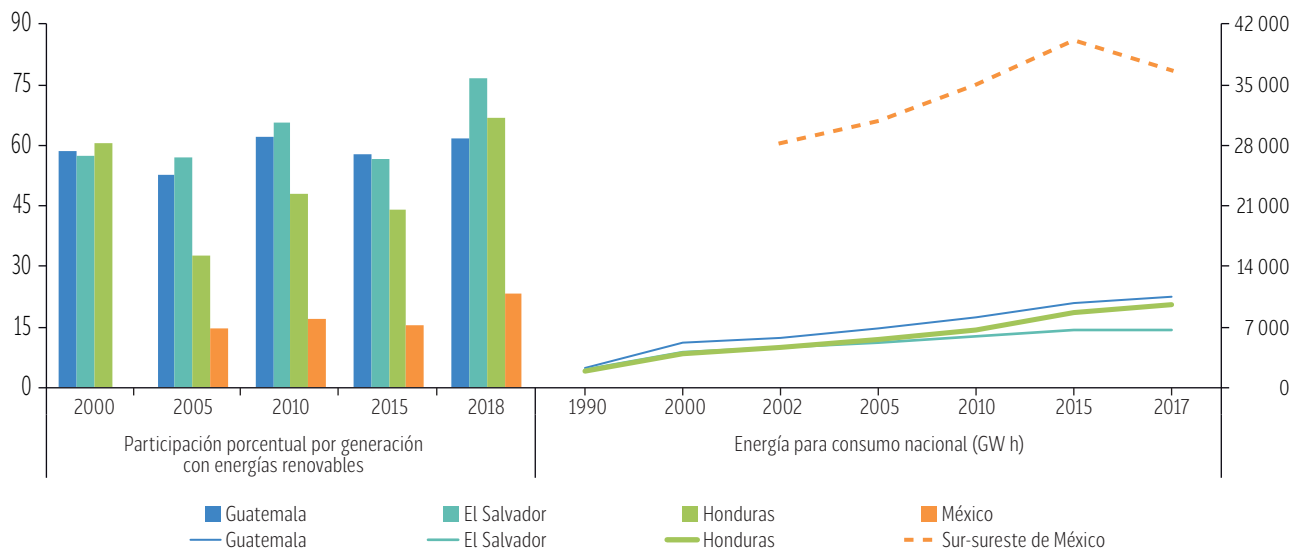
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Instituto Nacional de Estadística (INE), XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Tegucigalpa, 2018; Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).

Nota: La cobertura de los nueve estados del sur-sureste de México en 2017 se estimó en un 98,2%.

El aprovechamiento de las fuentes renovables de energía (hidroelectricidad, geotermia, biomasa en la agroindustria, energía eólica y solar) también tuvo un incremento sustancial en los países del norte de Centroamérica. En el período 2000-2018, la producción de electricidad a partir de dichas fuentes creció un 130%. Esto permitió cubrir los incrementos del consumo de electricidad y aumentó la participación de las energías renovables en más de 7 puntos porcentuales (del 59% al 66,3%). En México, el incremento de la participación de estas fuentes ha sido más significativo en los últimos años. El desarrollo de la energía eólica en el estado de Oaxaca ha desempeñado un papel importante en este proceso (véase el gráfico I.39).

Gráfico I.39

Guatemala, El Salvador, Honduras y estados del sur-sureste de México: participación de las energías renovables y energía disponible para el consumo nacional, 2000 a 2018 y 1990 a 2017
(En porcentajes y gigavatios hora)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría de Energía (SENER) y cifras oficiales de los países de Centroamérica.

Los cuatro países han registrado avances importantes en la penetración de las energías renovables a media y gran escala. Se destaca el gran impulso en el desarrollo de las fuentes renovables variables (solar y eólica) en todos los países, que alcanzó umbrales récord en Honduras (el 22% de la producción eléctrica nacional en 2017) y precios de compra mínimos a nivel mundial en las subastas realizadas en México. En Guatemala y Honduras, la agroindustria del azúcar también sorprendió por el alto nivel de aprovechamiento del calor del bagazo, utilizado en los procesos de transformación del edulcorante y la cogeneración de electricidad. La geotermia se aprovecha en los cuatro países y alcanza niveles de excelencia mundial en México y El Salvador, debido a la experiencia y la larga trayectoria en el uso de ese recurso y a las capacidades de sus respectivos centros de investigación.

Los PNCA y México poseen abundantes recursos energéticos renovables y han aprobado leyes para favorecer y promocionar el uso moderno de estos recursos, con el propósito de reducir los costos y precios de la energía, mejorar la seguridad energética y contribuir a la reducción de los gases de efecto invernadero.

Asimismo, a la luz de los progresos tecnológicos y las tendencias que permiten vislumbrar un cambio estructural global a largo plazo en los sistemas energéticos, los cuatro países han iniciado una transición energética a gran escala. En el caso de México, la política para concretar esos cambios quedó plasmada en la Ley de Transición Energética.

Otros resultados que merecen destacarse son los relacionados con las interconexiones eléctricas y las transacciones internacionales de electricidad. Entre 2010 y 2018, México exportó a Guatemala alrededor de 4 TW h (teravatios hora) que, por el diferencial

de precios marginales entre los mercados de electricidad de los dos sistemas, representan un beneficio de alrededor de 125 millones de dólares. Este monto casi duplica las inversiones realizadas en la interconexión eléctrica entre ambos países y permitió a la empresa estatal de electricidad de Guatemala mantener un subsidio a los consumidores de menores ingresos de dicho país.

En el quinquenio 2013-2018, El Salvador importó alrededor de 6 TW h, provenientes principalmente de Guatemala. De acuerdo con estimaciones oficiales, esto permitió una reducción acumulada en tarifas de alrededor de 125 millones de dólares (25 millones de dólares anuales). Esta cifra es un 150% mayor que los aportes de capital realizados por la empresa estatal de electricidad salvadoreña al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Las cifras anteriores ilustran los beneficios de las interconexiones eléctricas internacionales y explican el interés de los países por expandir esta infraestructura y avanzar en la integración energética subregional.

8. La transición energética es insuficiente y conflictiva

La energía hidroeléctrica continúa siendo el recurso renovable de mayor utilización después de la biomasa. En la actualidad se observa principalmente el desarrollo de proyectos de capacidades pequeñas y medianas, con inversiones privadas y públicas muy significativas, pero lamentablemente con déficits notorios en materia de licenciamiento social y ambiental. Ello ha provocado una oposición creciente de la población. En línea con el enfoque de derechos humanos para el desarrollo, se debería asegurar que las personas afectadas por estas iniciativas estén involucradas en la conceptualización, implementación y evaluación de los proyectos. Además, si se asegura la elaboración de estudios de impacto de derechos humanos antes de la licitación de los proyectos y se garantizan beneficios compartidos reales, estas oposiciones podrían prevenirse y las iniciativas podrían ayudar a la implementación de los derechos de las comunidades y las personas afectadas.

En algunos países, esa oposición se ha incrementado ante el escaso avance de la infraestructura de energía rural y la mala calidad y gestión de los servicios de energía eléctrica. En Honduras, esa problemática (sumada a políticas erráticas para la adquisición de la energía eléctrica e incentivos desmedidos para la promoción de las energías renovables) provocó un fuerte deterioro de las finanzas de la empresa pública de electricidad, con repercusiones negativas en las finanzas públicas del país. En Guatemala, las políticas y los marcos legales y regulatorios insuficientes permitieron que las municipalidades convirtieran la facturación de la electricidad en un mecanismo recaudatorio, en el que el cargo por energía eléctrica es un componente minoritario (en especial para las familias de menores ingresos), provocando un descontento social creciente y la petición de nacionalización o reestatización de los servicios de distribución de electricidad.

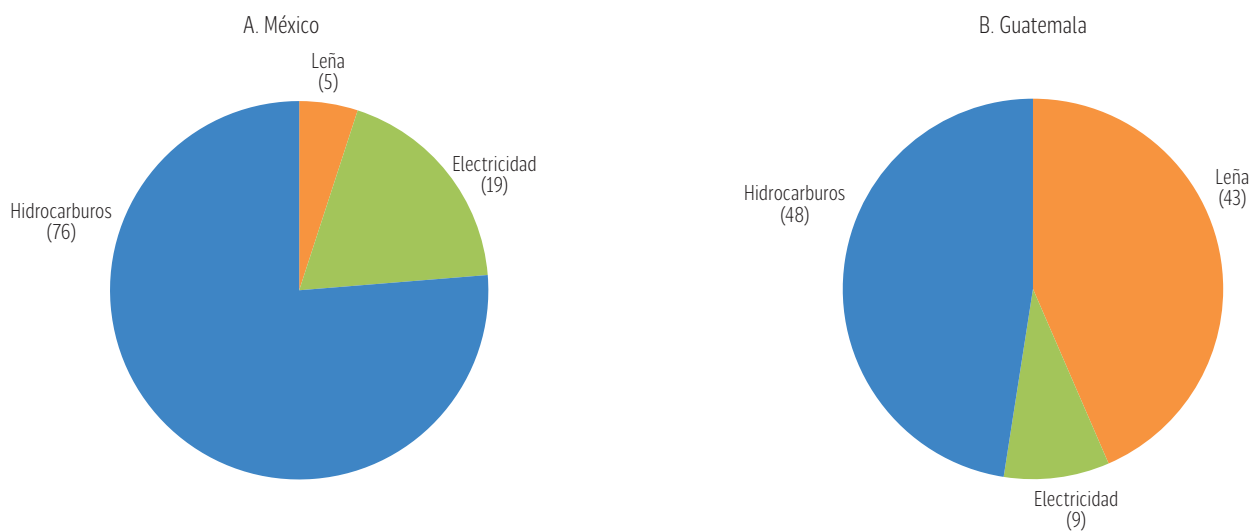
En los PNCA y México, 32 millones de personas (una de cada cinco familias) no tienen acceso a combustibles modernos para la cocción de alimentos (el 50% se encuentra en México, el 33% en Guatemala, el 15% en Honduras y el 2% en El Salvador) y, por lo tanto, utilizan fuentes locales de energía (leña y residuos de biomasa) y fogones tradicionales. Estos carecen de sistemas adecuados de disposición de emisiones,

por lo que afectan la salud de las personas, en particular de las mujeres y los niños. Una porción significativa de esos residuos de biomasa no se recolecta a partir de un uso sostenible de los bosques, de manera que contribuye a la deforestación. Paradójicamente, muchos residuos agroforestales no se utilizan y podrían favorecer los incendios forestales.

Los hidrocarburos —derivados del petróleo en su mayor parte, pero también el gas natural en el caso de México— y la electricidad satisfacen la mayor proporción del consumo final de energía. Los primeros se utilizan principalmente en el transporte y, junto con la electricidad, satisfacen también las necesidades de los sectores industrial, comercial y residencial, entre otros. La matriz energética se complementa con las fuentes de energía locales, conformando dos patrones de consumo: uno con muy alta participación de las energías modernas (México y El Salvador) y otro con alta participación de las energías tradicionales (Guatemala y Honduras). México registra la mayor participación de los hidrocarburos y Guatemala el mayor uso de la biomasa (véase el gráfico I.40).

Gráfico I.40

Guatemala y México: consumo final de energía, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría de Energía (SENER) y estadísticas oficiales.

Nota: Las matrices de consumo final de El Salvador y Honduras son muy parecidas a las de México y Guatemala, respectivamente. Los datos de México corresponden al total nacional.

Con la excepción parcial de El Salvador y México, en la dimensión multidimensional de la pobreza no se ha considerado adecuadamente la energía. Los sectores de la población de menores ingresos, especialmente en las áreas rurales, enfrentan obstáculos muy superiores con respecto al resto de la población para adquirir su canasta energética de subsistencia. La pobreza energética y la carencia de otros servicios básicos forman parte de los impulsores de los flujos migratorios.

Los modelos actuales de organización y gestión de la energía contemplan la participación del sector privado. En algunos países, las empresas públicas estatales mantienen sus fortalezas, mientras en otros se redujeron sustancialmente. No obstante, los evidentes logros en las inversiones para el desarrollo de nueva capacidad de producción de electricidad, la organización actual de la industria eléctrica no parece adecuada para promover el suministro de energía en las zonas rurales y alcanzar la universalización de los servicios modernos de energía. Los modelos de participación comunitaria (cooperativas, pequeñas y medianas empresas de servicios energéticos y ambientales, empresas municipales y organismos no gubernamentales, entre otros) podrían dar la pauta para avanzar en las metas referidas y reducir la conflictividad social y ambiental prevaleciente en los territorios.

En promedio, el 64,7% de la población de los estados del sur-sureste de México tiene acceso a combustibles modernos (gas licuado de petróleo y electricidad), en comparación con el 89,7% en El Salvador, el 39,1% en Guatemala y el 51,1% en Honduras.

9. La cobertura de la electrificación rural es insuficiente

Las condiciones de acceso a la vivienda —que incluyen aspectos como su calidad y el hacinamiento en los hogares— y el acceso a servicios básicos, especialmente la electricidad, constituyen las carencias de infraestructura básica con mayor incidencia en la pobreza de la población.

Se estima que, en 2018, cerca de 5,6 millones de personas carecían del servicio de energía eléctrica en los PNCA y México (el 11% y el 1,5% de la población, respectivamente).

La falta de dichos servicios básicos, en particular la electricidad, tiene consecuencias negativas en el nivel educativo, la salud, las comunicaciones (por ejemplo, Internet) y las posibilidades laborales de la población, que la llevan a la pobreza y, por consiguiente, a emigrar en busca de mejores oportunidades. Esto es particularmente evidente en las áreas rurales, en las poblaciones y comunidades pequeñas y alejadas y en la periferia de las ciudades.

Los mayores rezagos en el acceso a las fuentes de energía modernas se presentan en las áreas rurales y semiurbanas y en las poblaciones más pequeñas y alejadas. La ubicación geográfica, el menor tamaño y la mayor dispersión de las viviendas, sumadas a una infraestructura insuficiente, hacen más cara y menos rentable (desde el punto de vista empresarial) la provisión de servicios modernos de energía en esas áreas (véase el gráfico I.41).

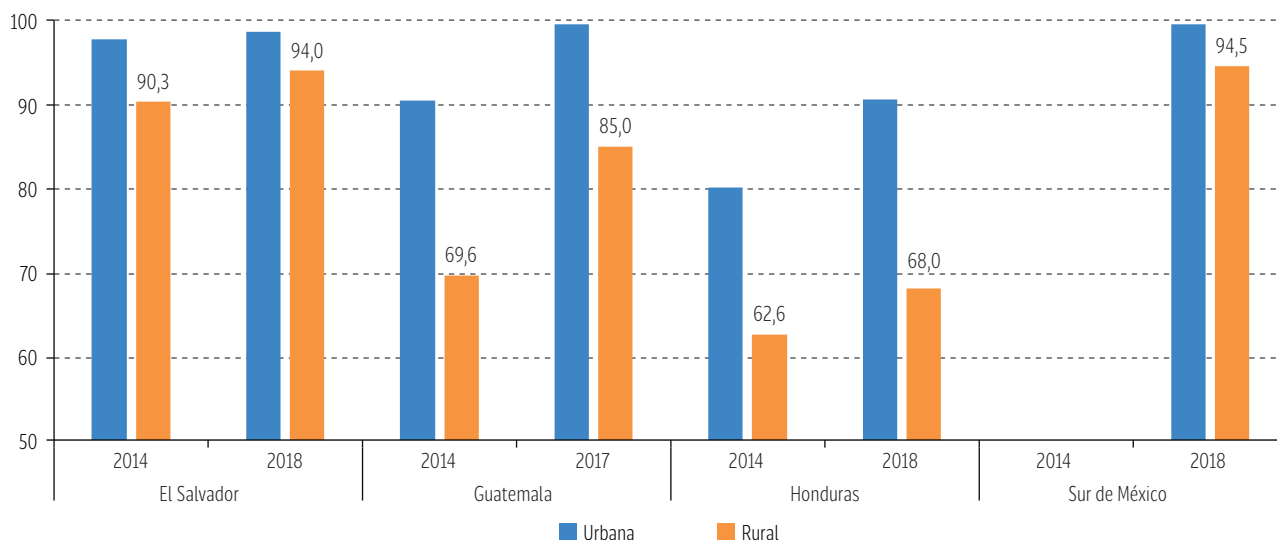
Por sus características de lejanía (de las subestaciones y los transformadores de distribución), dispersión y baja demanda potencial, la electrificación de esas zonas (denominada conexión de “última milla”) es muy costosa y generalmente no constituye un negocio atractivo para las empresas distribuidoras de electricidad que tienen la concesión en los respectivos territorios (como en El Salvador y Guatemala).

En muchos territorios y zonas rurales existe un ambiente conflictivo derivado de la escasa inversión social y los pocos o nulos beneficios que la población ha obtenido de la explotación (pública o privada) de las energías renovables. Los conflictos están vinculados con sistemas tarifarios regresivos (que penalizan a los usuarios con consumo más eficiente), la integración de la facturación eléctrica con otros servicios

(Guatemala) y la continua actualización de salvaguardas sociales a la baja (reducción de subsidios, en Guatemala y Honduras). En este contexto, se han observado amenazas y ataques a personas que defienden a sus comunidades y abogan por el ejercicio de sus derechos. Las personas defensoras del medio ambiente y el derecho a la tierra y el territorio han sido particularmente vulnerables en este sentido; las más atacadas a menudo pertenecen a comunidades indígenas.

Gráfico I.41

Países del norte de Centroamérica y estados del sur-sureste de México: cobertura eléctrica por zonas, 2014 y último año disponible (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las cifras de 2017 de Guatemala y de 2018 del sur-sureste de México son estimadas.

D. Migración por necesidad: la manifestación más dramática de un modelo de desarrollo caracterizado por múltiples exclusiones, rigideces y debilidades

1. Los motivos para migrar son multifactoriales

La tendencia predominante en Centroamérica y México es la migración hacia el norte. En 2015, aproximadamente 25 millones de migrantes de América Latina y el Caribe habían emprendido la travesía hacia el norte y residían en América del Norte¹⁰².

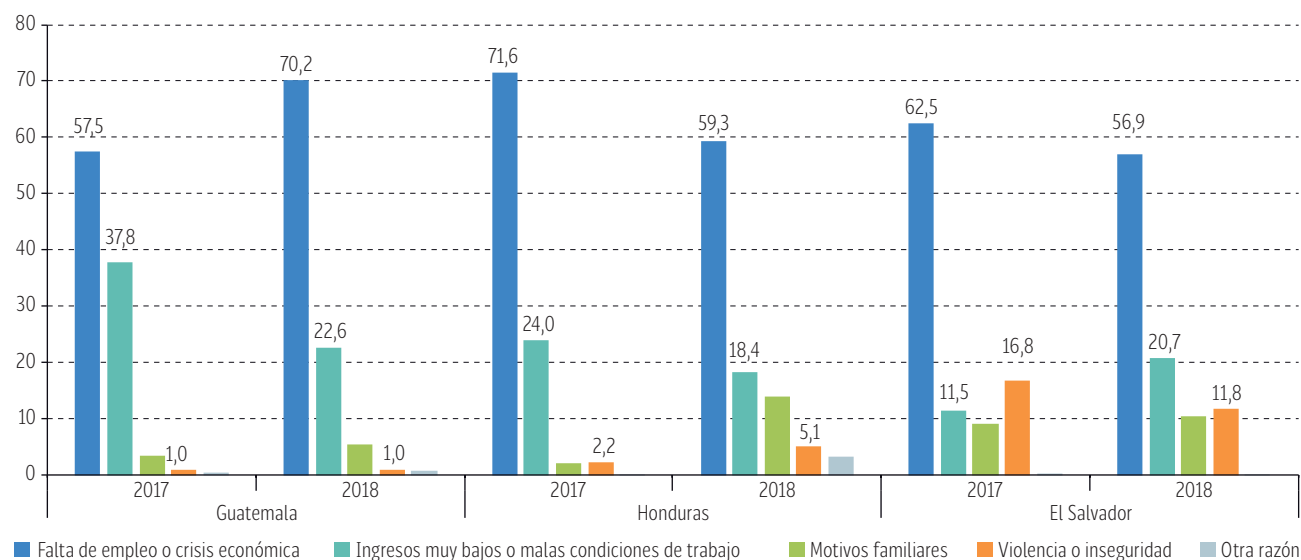
¹⁰² Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra, 2018, pág. 92.

Los motivos para migrar son diversos. De acuerdo con encuestas realizadas a personas retornadas desde México en 2017-2018, las principales razones para emigrar en los PNCA son las siguientes (véase el gráfico I.42)¹⁰³:

- Falta de empleo y crisis económica en los países de origen.
- Bajos ingresos laborales en el país de origen y malas condiciones de trabajo.
- Violencia e inseguridad.
- Reunificación familiar.

Gráfico I.42

Países del norte de Centroamérica: motivos por los cuales decidió migrar (primera opción), 2017-2018
(Como porcentaje del total de migrantes deportados a sus países de origen por las autoridades estadounidenses)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y otros, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México [en línea] www.colef.mx/emif.

El 40% de los encuestados declaró dos motivos distintos, incluida la combinación de motivos económicos y violencia, lo que refleja el carácter multicausal de la movilidad humana en la región.

Otros dos motivos importantes para migrar, que no se ven reflejados en la encuesta recién citada, son la falta de acceso a servicios sociales (como salud y educación) y la vulnerabilidad ante el cambio climático y los desastres por amenazas naturales.

Los niños, niñas y adolescentes migran principalmente por falta de oportunidades educativas, por ser víctimas de diferentes tipos de violencia y por la búsqueda de la reunificación familiar con aquellos que ya se encuentran en el norte, sobre todo en México.

La incidencia de la violencia como motivo de salida de la población también se refleja en el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo de los PNCA, que llegó

¹⁰³ Corresponde a las respuestas de migrantes deportados a sus países de origen por las autoridades de los Estados Unidos.

a cerca de 353.000 en 2018. No obstante, en el caso de El Salvador y Guatemala están por debajo de los niveles registrados a principios del siglo XXI (véase el gráfico I.43).

Gráfico I.43

Países del norte de Centroamérica: personas refugiadas y solicitantes de asilo alrededor del mundo, 2000-2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Refugee Data Finder [base de datos en línea] <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

En el caso de los estados del sur-sureste de México, los principales motivos por los cuales las personas emigraron a los Estados Unidos fueron la búsqueda de trabajo (83%), motivos familiares (5%) o estudios (4%)¹⁰⁴.

Según el estudio del PMA y la OIM, elaborado con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Seguridad Alimentaria y Emigración*, existe un vínculo claro entre la migración y la seguridad alimentaria. El 47% de los hogares entrevistados en los PNCA, en comunidades del Corredor Seco caracterizadas por altos niveles de migración, estaba en situación de inseguridad alimentaria y el 72% adoptó estrategias de sobrevivencia de emergencia, como la venta de activos del hogar. Las principales causas de la emigración declaradas por los entrevistados fueron falta de empleo o dificultades económicas (65%), bajos ingresos (19%) y violencia e inseguridad (9%), mientras solo el 1% citó la reunificación familiar como motivo para emigrar¹⁰⁵.

Entre los factores impulsores de la migración desde los PNCA y México hacia los Estados Unidos, las brechas salariales son, probablemente, el de mayor importancia.

¹⁰⁴ Corresponde a migrantes de retorno que, en los cinco años antes de 2018, residieron en los Estados Unidos. Estimaciones realizadas con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, Aguascalientes, 2018.

¹⁰⁵ Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, *Seguridad Alimentaria y Emigración: por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala y Honduras. Reporte de investigación*, Washington, D.C., 2017.

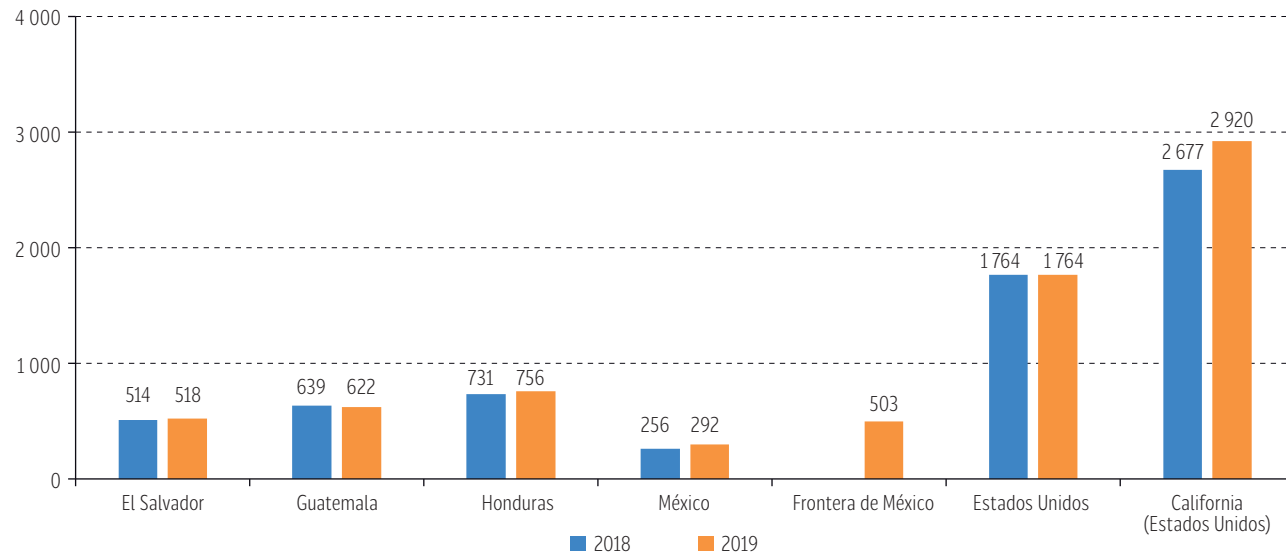
En los PNCA, el promedio del salario mínimo en 2018 —628 dólares paridad del poder adquisitivo (PPA)— representaba el 36% del valor establecido en los Estados Unidos.

El rezago era aún mayor en México, donde el salario mínimo representaba apenas el 14% y el 17% con respecto al de los Estados Unidos, en 2018 y 2019, respectivamente. Al duplicarse el salario mínimo en la región fronteriza norte de México en 2019, esa brecha se redujo 12 puntos porcentuales (29%). También se observan brechas importantes en materia de salario medio (véanse los gráficos I.44 y I.45).

Si bien en el caso de los salarios medios (PPA) las remuneraciones promedio dentro de los PNCA y México se acercan notablemente, perdura una brecha considerable con respecto a los Estados Unidos. El promedio conjunto de los PNCA y México constituye solamente el 15% del valor del salario medio en este último país.

Gráfico I.44

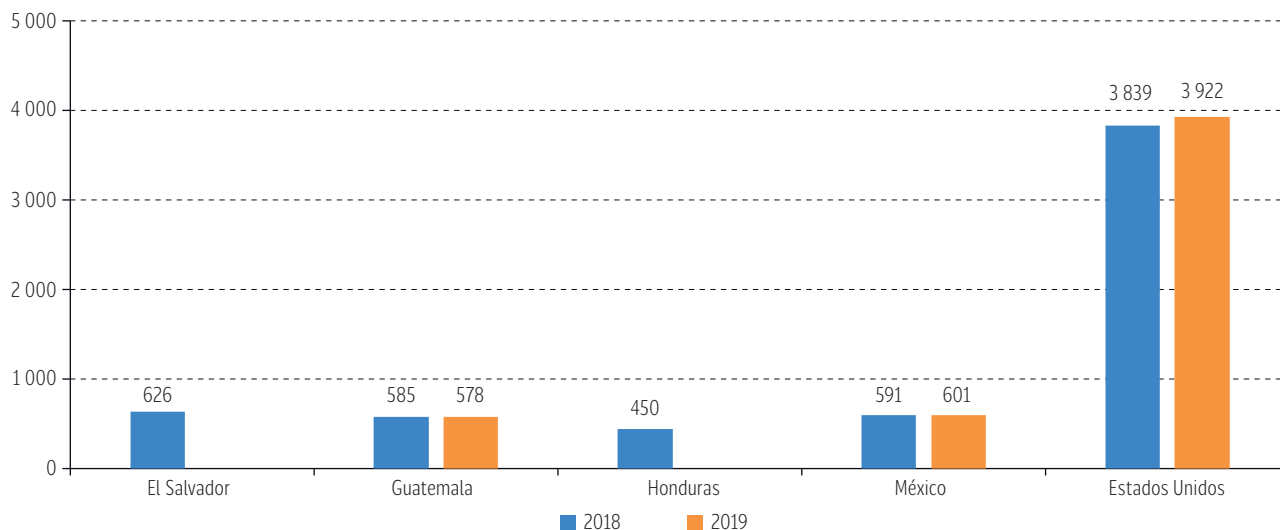
Países del norte de Centroamérica, México y los Estados Unidos: salario mínimo mensual, 2018 y 2019
(En dólares PPA)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Encuesta Continua de Población [en línea] www.census.gov/programs-surveys/cps.html; Banco Mundial, Datos de libre acceso del Banco Mundial [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/>; Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), “Tarifas de salarios mínimos vigentes a partir del 1º de enero de 2018” [en línea] <https://www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/>; Ministerio de Trabajo y Previsión Social, “Acuerdo Gubernativo Número 297-2017”, *Diario de Centro América*, vol. 308, N° 72, Tegucigalpa, 2017; Dirección General de Salarios, “Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2018” [en línea] <http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2018/01/Tabla-SM-2018-ipc-4-73.pdf>; “Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2019” [en línea] <http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2019/01/Tabla-Salario-2019.pdf>; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, “Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1º de enero de 2018” [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>; “Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1º de enero del año 2019” [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf; Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, “Minimum wage” [en línea] <https://www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage>.

Gráfico I.45

Países del norte de Centroamérica, México y los Estados Unidos: salario medio mensual, 2018 y 2019
(En dólares PPA)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Encuesta Continua de Población [en línea] www.census.gov/programs-surveys/cps.html; Banco Mundial, Datos de libre acceso del Banco Mundial [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/>; Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), “Tarifas de salarios mínimos vigentes a partir del 1º de enero de 2018” [en línea] <https://www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/>; Ministerio de Trabajo y Previsión Social, “Acuerdo Gubernativo Número 297-2017”, *Diario de Centro América*, vol. 308, N° 72, Tegucigalpa, 2017; Dirección General de Salarios, “Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2018” [en línea] <http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2018/01/Tabla-SM-2018-ipc-4-73.pdf>; “Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2019” [en línea] <http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2019/01/Tabla-Salario-2019.pdf>; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, “Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1º de enero de 2018” [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>; “Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1º de enero del año 2019” [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf; Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, “Minimum wage” [en línea] <https://www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage>.

2. La movilidad humana de los PNCA y México se concentra marcadamente en los Estados Unidos

México y los PNCA tienen un saldo migratorio negativo y, como resultado, el número de personas nacidas en esos países que viven en el extranjero asciende a más de 15,4 millones en la actualidad. El mayor porcentaje de nativos que residen en el extranjero con respecto a la población nacional corresponde a El Salvador, donde la emigración representa casi una cuarta parte de la población (22,1%). Le siguen México (8,9%), Honduras (6,9%) y Guatemala (5,8%).

La mayoría de los emigrantes de la región reside en los Estados Unidos (88,9%). En el caso de Guatemala, un 5% vive en México, mientras en el de Honduras, El Salvador y México, se observa un monto absoluto significativo que vive en algún país europeo (véase el cuadro I.12).

Cuadro I.12

Países del norte de Centroamérica y México: migración internacional, 2015
(En número de personas)

Indicador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Población	6 312 478	16 252 429	8 960 829	125 890 949
Emigrantes	1 436 158	1 017 517	648 520	12 339 062
Inmigrantes	42 045	76 352	28 070	1 193 155
Saldo migratorio neto	-1 394 113	-941 165	-620 450	-11 145 907
Tasa de migración absoluta (en porcentajes)	-22,1	-5,8	-6,9	-8,9
Emigrantes en los Estados Unidos	1 276 489	881 191	530 645	12 050 031
Emigrantes en México	10 054	53 128	15 027	...
Emigrantes en Europa	29 995	19 918	44 292	118 767

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Nueva York, 2017; *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), Nueva York, 2015.

Nota: El concepto de migrantes hace referencia a las personas nacidas en determinado país de origen que residen en el exterior (emigrantes) o nacidas en otro país y que residen en un país de destino (inmigrantes). El concepto suele identificarse con la migración absoluta o de toda la vida.

De acuerdo con cifras consolidadas por ACNUR hasta mediados de 2019, en los Estados Unidos se encontraban 305.591 personas refugiadas y solicitantes de refugio provenientes de los PNCA y 47.358 provenientes de México.

En el período fiscal 2014-2017, los Estados Unidos otorgaron 4.378.221 permisos de residencia permanente. El 18% de ellas se concedió a personas originarias de los PNCA y México (815.434 visas).

En el período fiscal 2016-2018, los Estados Unidos emitieron un total de 492.360 visas H-2A, correspondientes a permisos para trabajadores temporales agrícolas. Aproximadamente el 93% de estas visas se destinó a personas originarias de los PNCA y México (461.611 visas).

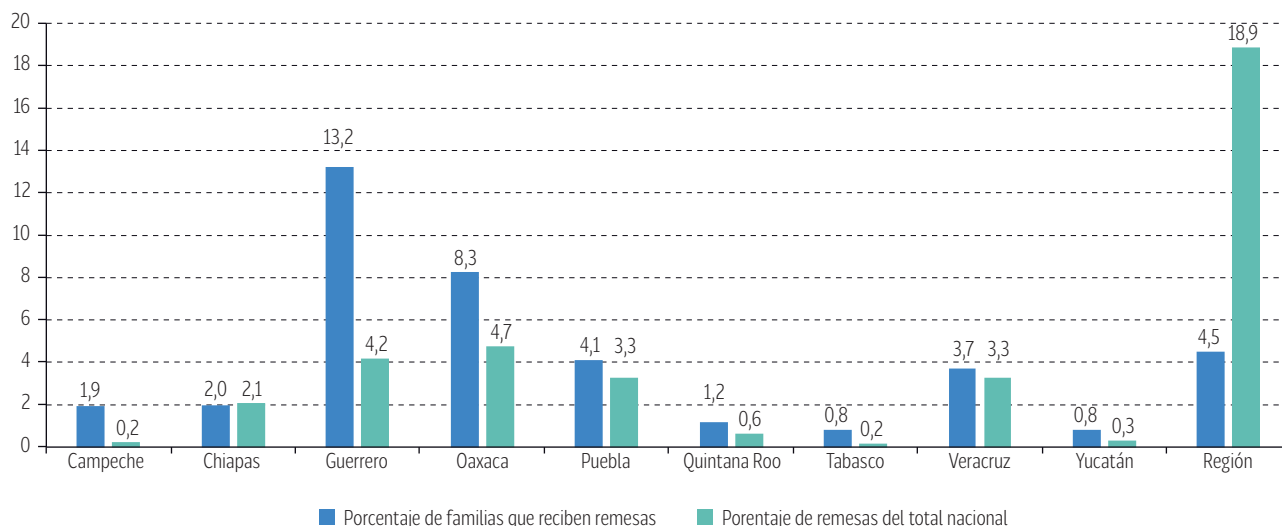
Las visas de estudiantes y visitantes de intercambio expedidas en los Estados Unidos representan aproximadamente el 10% de los registros de visas para no inmigrantes. En el año fiscal 2017 se emitieron cerca de 2,5 millones de estas tarjetas, de las cuales casi 250.000 beneficiaron a los países del Plan de Desarrollo Integral¹⁰⁶.

La migración hacia los Estados Unidos desde la región sur-sureste de México es baja, excepto en los estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla, donde el 13,2%, el 8,3% y el 4,1% de las familias, respectivamente, reciben remesas. El 18,9% de la suma total de remesas que recibe el país se destina a los hogares del sur-sureste de México (véase el gráfico I.46).

¹⁰⁶ Véase Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, "Nonimmigrant admissions", 2017 [en línea] <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/nonimmigrant>.

Gráfico I.46

Estados del sur-sureste de México: familias que reciben remesas y porcentaje de remesas que recibe cada entidad federativa, 2018 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Los PNCA y México son los principales beneficiarios de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, que autoriza la estancia y el acceso a servicios a las personas migrantes que llegaron a los Estados Unidos con un estatus migratorio irregular cuando eran niños. En enero de 2019, México contaba, como país de origen, con unos 543.630 beneficiarios, El Salvador con 25.920, Guatemala con 17.700 y Honduras con 16.300¹⁰⁷.

El Salvador y Honduras también se han beneficiado con el Estatus de Protección Temporal en los Estados Unidos, que confiere un permiso provisional de estancia a los ciudadanos de un país cuando enfrenta conflictos armados, desastres por amenazas naturales u otra condición extraordinaria. En noviembre de 2018, El Salvador contaba con 251.526 beneficiarios, debido a los efectos de un terremoto, y Honduras con 80.633, debido a las secuelas del huracán Mitch¹⁰⁸.

En cuanto a la migración regular y facilitada, el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) es una política relevante. Este tratado regional, firmado en junio de 2006, estableció la libre circulación de ciudadanos entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sin el requisito de un pasaporte y mediante procedimientos acelerados. En el acuerdo también se creó un régimen de visas armonizado para los nacionales de otros países o, en otras palabras, una visa única centroamericana para simplificar el movimiento (terrestre) entre los cuatro países.

Hay oportunidades de fortalecimiento del CA-4 para que la libre circulación realmente se exprese mediante la transferencia de derechos sociales, económicos y políticos

¹⁰⁷ Véase Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, "Approximate active DACA recipients: as of February 28, 2019" [en línea] https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/1_Approximate_Active_DACA_Recipients_-_Feb_28_2019.pdf.

¹⁰⁸ Véase Servicio de Investigación para el Congreso, "Temporary Protected Status: overview and current issues" [en línea] <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RS20844.pdf>.

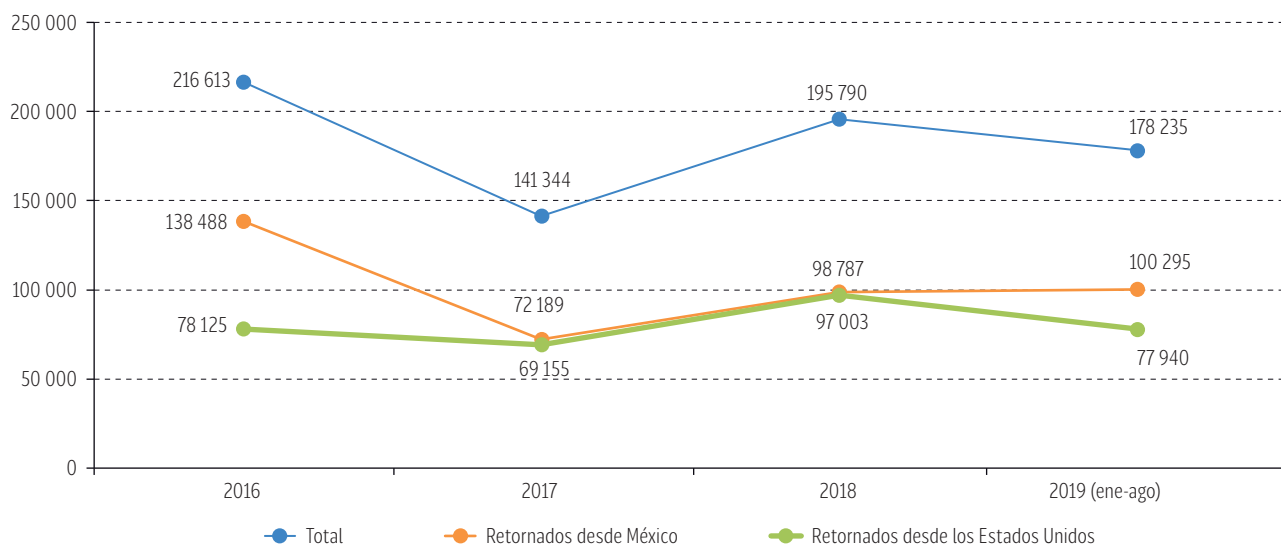
para los migrantes una vez que dejan su país de origen. Si bien el CA-4 facilita el movimiento legal entre las cuatro naciones centroamericanas, muchas políticas con respecto a los derechos de los ciudadanos extranjeros se determinan a nivel nacional en las respectivas constituciones y leyes de migración de los países. Por lo tanto, aunque el CA-4 permite que los nacionales de los Estados participantes se muevan con pocas restricciones, el disfrute de los servicios sociales y la participación en el mercado laboral aún depende en gran parte de la legislación individual de los Estados receptores¹⁰⁹.

El retorno y la reintegración de los migrantes que no desean o no pueden permanecer en los países de acogida o de tránsito suscitan un renovado interés político para la formulación de políticas nacionales e internacionales. Muchos migrantes acaban en situaciones de desamparo o irregularidad, mientras otros son eventualmente deportados por los gobiernos o retornan de manera voluntaria.

Entre enero de 2016 y agosto de 2019 se registraron 731.982 retornos desde México y los Estados Unidos hacia los PNCA. En promedio, el 81% corresponde a hombres y el 19% a mujeres. Entre enero y agosto de 2019, la mayoría de los retornos desde México y los Estados Unidos fueron hacia Honduras (79.417) y Guatemala (72.960) y una cantidad mucho menor hacia El Salvador, con 25.858 personas retornadas (véase el gráfico I.47)¹¹⁰.

Gráfico I.47

Retornados a países del norte de Centroamérica desde México y los Estados Unidos, 2016-2019 (enero-agosto)
(En número de personas)



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI) [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/>.

¹⁰⁹ Véase Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), “Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua” [en línea] https://www.sica.int/documentos/convenio-de-creacion-de-la-visa-unica-centroamericana-para-la-libre-movilidad-de-extranjeros-entre-las-republicas-de-el-salvador-guatemala-honduras-y-nicaragua_1_82962.html.

¹¹⁰ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI) [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/>.

El bienestar de estos migrantes, sus familias y sus comunidades depende en parte de su proceso de reintegración después de su retorno. La reintegración es una parte indispensable de un enfoque integral para la gestión de la migración que apunta al retorno y la reintegración ordenada y humana¹¹¹ de los migrantes, tanto los que participan en programas de retorno voluntario asistido (que no pueden o no quieren permanecer en los países de acogida o tránsito y desean regresar voluntariamente a sus países de origen), como los que son deportados por los gobiernos¹¹².

De acuerdo con el Programa de Retorno Voluntario Asistido, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre el 4 de noviembre de 2018 y el 26 de julio de 2019, se acogieron al retorno voluntario asistido 1.791 migrantes. La mayoría retornó desde México; el 22% se dirigió a Honduras, el 20% a El Salvador y el 8% a Guatemala.

Asimismo, existen vínculos entre las redes de tráfico ilícito de migrantes desde América Latina hacia los Estados Unidos. En el estudio global de UNODC sobre tráfico ilícito de migrantes se concluye que el negocio en torno a este delito en Centroamérica y México hacia los Estados Unidos representa unos 2.000 millones de dólares por año¹¹³.

La mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de asilo de los PNCA se encuentra en los Estados Unidos, aunque su peso relativo frente al total disminuyó del 90% en 2015 al 79% a mediados de 2019. En contraste, un número creciente de personas elige México como país de asilo y la proporción de refugiados y solicitantes de asilo de los PNCA en dicho país aumentó del 3% en 2015 al 12% a mediados de 2019.

A nivel nacional, las menores tasas de migración de retorno de habitantes del sur-sureste de México provenientes de los Estados Unidos se registran en Yucatán, Quintana Roo y Tabasco (véase el gráfico I.48).

Los habitantes del sur-sureste prefieren migrar al interior del país. Todos los estados, con excepción de Quintana Roo y Yucatán, tienen un saldo migratorio negativo. Encabeza la lista Guerrero (con una tasa de -28,3 por cada 1.000 habitantes), donde los principales destinos de los migrantes son la región centro del país (Estado de México, Ciudad de México y Morelos), Baja California, Michoacán y Oaxaca. En segundo lugar, se ubica Chiapas (-20,4 por cada 1.000 habitantes), cuyos migrantes parten con destino al centro (Ciudad de México y Estado de México) y a otros estados del sur, y en tercer lugar se encuentra Veracruz (-18,1 por cada 1.000 habitantes), donde los migrantes se dirigen sobre todo al centro del país (Ciudad de México, Puebla y Estado de México), Tamaulipas y Oaxaca¹¹⁴.

¹¹¹ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Hacia un Enfoque Integrado de la Reintegración en el Contexto del Retorno*, Ginebra, 2017.

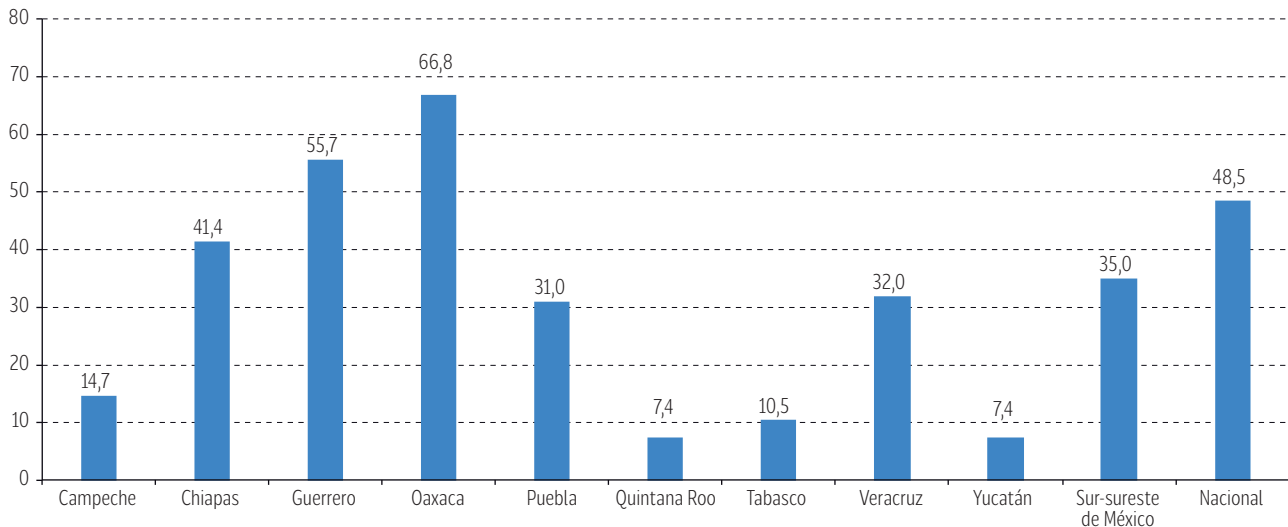
¹¹² Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Hacia un Enfoque Integrado de la Reintegración en el Contexto del Retorno*, Ginebra, 2017.

¹¹³ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Smuggling of Migrants, 2018*, Ginebra, 2018.

¹¹⁴ Estimación propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, Aguascalientes, 2018.

Gráfico I.48

Estados del sur-sureste de México: población que en los últimos cinco años cambió su residencia de los Estados Unidos a México (migración de retorno), 2018
(Tasa por 10.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, Aguascalientes, 2018.

De acuerdo con la Oficina del Censo de los Estados Unidos, la mayoría de las personas migrantes de ingreso reciente de esa subregión son jóvenes (el 86,8% tiene menos de 40 años). Predominan los hombres (el índice de masculinidad es de 126) y cuentan con un buen nivel de escolaridad (el 56,5% tiene educación secundaria completa o un grado mayor de escolaridad y el 21,5% cursó hasta la educación primaria completa). La mayoría trabaja y la tasa de actividad es del 75% entre los de ingreso reciente al país. No obstante, hay diferencias de género: la tasa de actividad de las mujeres es del 60,6%, mientras la de los hombres asciende al 86,4%, considerando en ambos casos a las personas que ingresaron a los Estados Unidos después de 2010.

Entre las características de los migrantes de los PNCA deportados por las autoridades estadounidenses se destacan las siguientes (véase el cuadro I.13):

- La mayoría son hombres (promedio del 88,4%).
- El nivel de estudios es bajo entre los guatemaltecos (el 53% ha completado la educación primaria o menos) y mayor entre los hondureños y salvadoreños (el 28,6% y el 25,5% tienen nivel primario o menos, respectivamente).
- El 38,9% de los hondureños tiene estudios de nivel bachillerato, técnico o superior. Esta proporción alcanza un 43,7% entre los salvadoreños.
- Casi un tercio de los migrantes de Guatemala deportados pertenece a una comunidad o pueblo indígena. Esta proporción es nula entre los migrantes de El Salvador y Honduras.
- El 47,5% de los migrantes de Guatemala declaró ser el principal sostén de la familia, cifra que se reduce al 26,2% y al 26,5% en Honduras y El Salvador, respectivamente.
- La mayor proporción de menores de 15 años acompañantes no familiares se da entre los migrantes de El Salvador (11%) y Guatemala (8,5%).

Cuadro I.13

Países del norte de Centroamérica: características de los migrantes deportados por las autoridades estadounidenses, 2018
(En porcentajes)

Concepto	Guatemala	Honduras	El Salvador
Lugar de nacimiento	46,2	31,4	22,3
Sexo			
Hombre	88,9	91,0	85,3
Mujer	11,1	9,0	14,7
Nivel de estudios (último grado cursado)			
Ninguno	5,9	0,6	3,3
Primaria	47,1	28,0	22,2
Básico o secundaria	24,7	32,5	30,8
Bachillerato, técnico, otro	19,9	36,0	39,1
Universidad o más	2,4	2,9	4,6
Pertenece a un pueblo o comunidad indígena			
Sí	31,3	0,0	0,0
No	68,7	100,0	100,0
Es el principal sostén de la familia			
Vive solo(a)	16,8	12,0	15,8
Sí	47,5	26,2	26,5
No	35,7	61,8	57,7
Lugar de residencia			
Vive en Estados Unidos	52,2	6,2	30,6
Vive en México	0,5	0,1	0,4
No urbano	25,2	67,6	27,0
Urbano	22,2	26,0	42,0
Lo acompañaban personas			
Sí y ninguna era menor de 15 años	69,7	8,8	30,0
Ninguna persona lo acompañaba	21,0	89,7	57,8
Sí y eran sus hijos	0,8	0,6	1,2
Sí y algunos eran sus hijos	0,1	0,1	0,0
Sí y ninguno era su hijo	8,5	0,8	11,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y otros, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México [en línea] www.colef.mx/emif.

Los mayores flujos migratorios no se deben únicamente a un incremento en la cantidad de personas, sino también a una modificación sustancial de su composición. Los datos muestran un aumento significativo en la proporción y el número de mujeres y niñas migrantes detenidas en México desde 2012. Ese año, las autoridades mexicanas registraron 11.336 detenciones de mujeres, que representaban el 13% del total de adultos, mientras en 2017 las 30.541 mujeres detenidas representaban el 25% del total. En los primeros meses de 2019 esa proporción creció al 30%. El aumento de la migración femenina desde los PNCA y los cambios importantes en la aplicación de la ley de inmigración mexicana parecen impulsar el aumento de las detenciones. Las niñas menores de 18 años de los PNCA constituyen una proporción aún mayor de la población infantil detenida (el 32% en 2017).

Las instituciones migratorias coinciden en que, además de un aumento de la participación femenina en los flujos migratorios, en 2019 se observa un aumento significativo de los grupos familiares, con mayor presencia de personas mayores.

3. Los migrantes enfrentan enormes obstáculos en su proceso de tránsito y en su lugar de destino

La migración en tránsito es una característica distintiva de los procesos migratorios en la subregión. Si bien no existen cifras oficiales sobre el número de personas migrantes de los PNCA que transitan por México rumbo a los Estados Unidos, se ha estimado que fueron alrededor de 417.000 personas en 2015, de las cuales solo el 19% culminó con éxito su travesía y logró llegar a los Estados Unidos¹¹⁵. Estas personas migrantes enfrentan diversos grados de vulnerabilidad y riesgos en el camino, incluidos robos, secuestros, extorsiones, violaciones, trabajo forzado y trata de personas, tanto en el tránsito, como en los países de destino. De acuerdo con cifras de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), el 10% de las personas en tránsito asistidas por esta red de albergues y organizaciones durante 2018 declaró haber presenciado o sido víctima de un delito. Por otra parte, la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México refleja que casi un tercio (30,9%) de los migrantes deportados por las autoridades mexicanas tuvo que enfrentar temperaturas extremas y una quinta parte (21,3%) sufrió falta de alimentos.

Poco más de la mitad de las personas migrantes en tránsito por México contrataron servicios ilegales, los denominados “coyotes”, para cruzar hacia los Estados Unidos¹¹⁶.

Se estima que, entre 2016 y agosto de 2019, 1.994 migrantes desaparecieron y murieron en Centroamérica y la frontera entre México y los Estados Unidos (véase el gráfico I.49)¹¹⁷.

La migración irregular de migrantes extrarregionales en tránsito en los países del Plan de Desarrollo Integral ha aumentado significativamente desde 2014. En los primeros ocho meses de 2019 el número de migrantes extrarregionales que se presentaron ante las autoridades mexicanas alcanzó prácticamente la misma cifra que en todo 2018. Los migrantes de origen asiático fueron el grupo mayoritario hasta 2018, pero en los primeros meses de 2019 fueron superados por los originarios de África (véase el gráfico I.50).

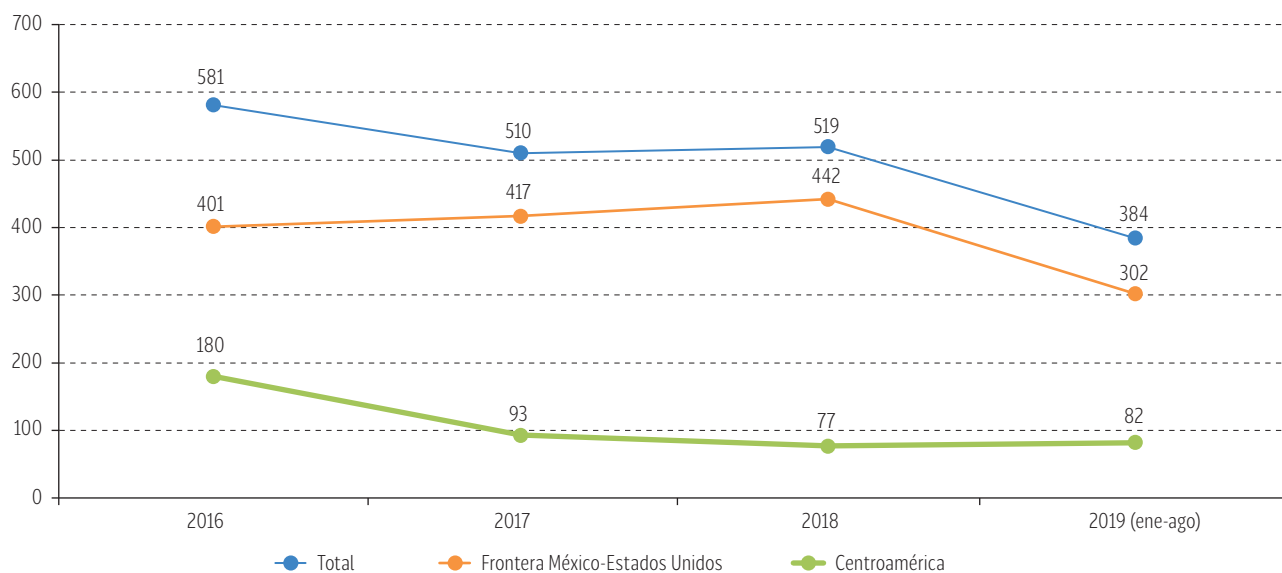
¹¹⁵ Véase A. Canales y M. Rojas, “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica”, *serie Población y Desarrollo*, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

¹¹⁶ A. Canales, J. A. Fuentes y C. R. de León Escribano, *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019, pág. 62.

¹¹⁷ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Missing Migrants Project [en línea] <https://missingmigrants.iom.int/>.

Gráfico I.49

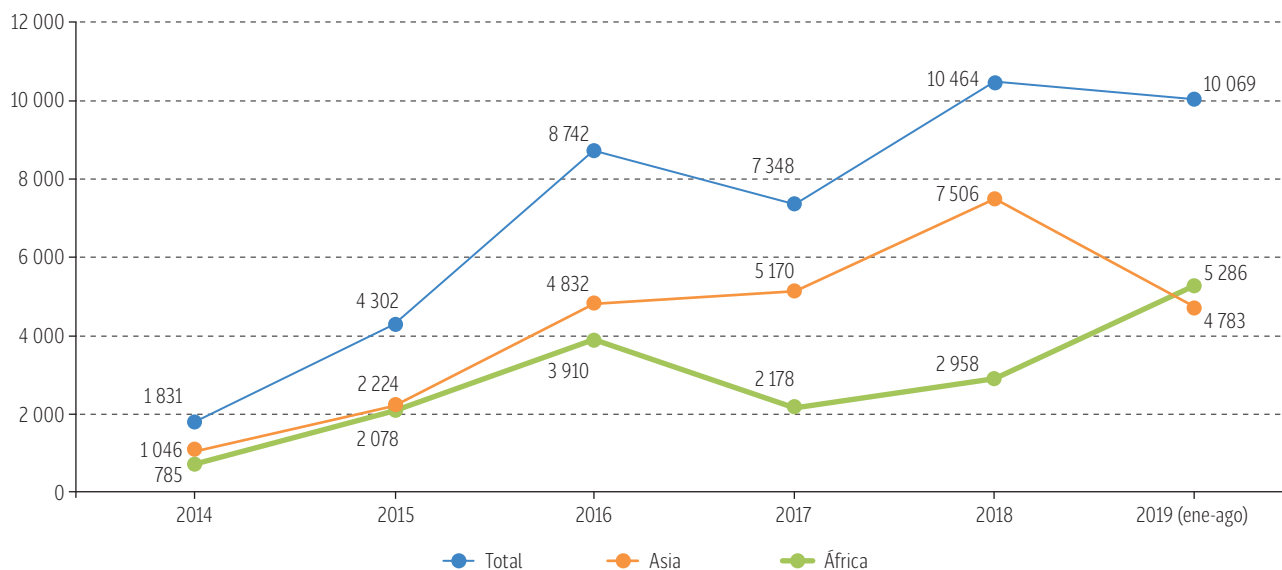
Desapariciones y defunciones de personas migrantes en tránsito por Centroamérica y la frontera entre México y los Estados Unidos, 2016-2019 (enero-agosto)
(En número de personas)



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Missing Migrants Project [en línea] <https://missingmigrants.iom.int/>.

Gráfico I.50

Presentación de migrantes extrarregionales ante autoridades migratorias mexicanas, 2014-2019 (enero-agosto)
(En número de personas)

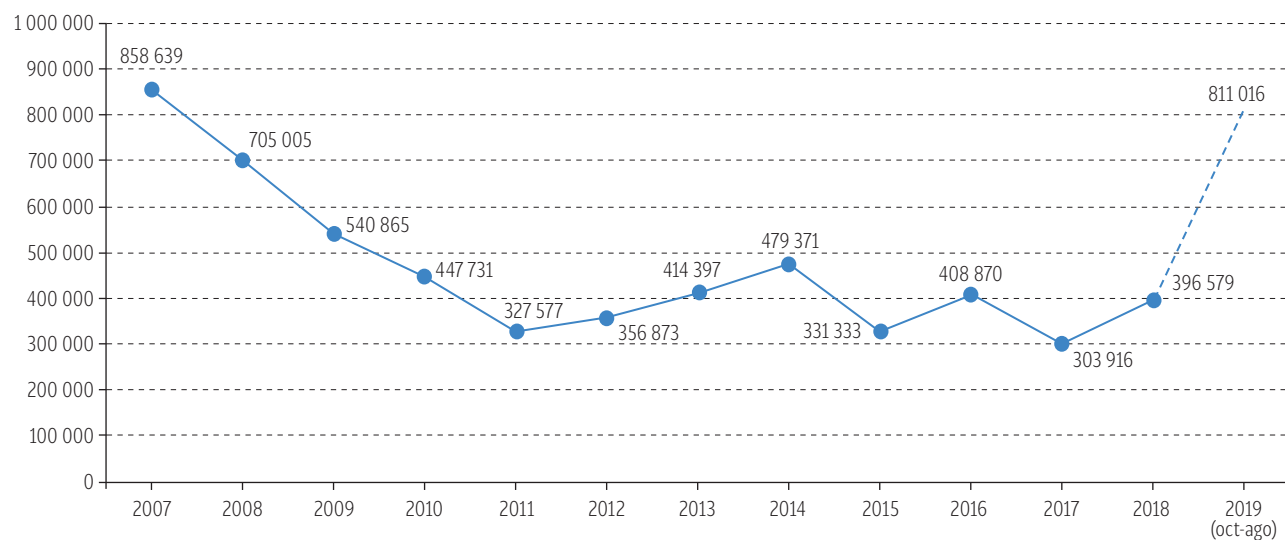


Fuente: Unidad de Política Migratoria y Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Las detenciones en la frontera sur de los Estados Unidos aumentaron considerablemente en el período octubre-agosto de 2019, llegando a cifras tan altas como las registradas en el año fiscal 2007. Aproximadamente el 95% corresponde a personas migrantes provenientes de México y los PNCA (véase el gráfico I.51).

Gráfico I.51

Detenciones anuales de personas migrantes en la frontera sur de los Estados Unidos, años fiscales 2007-2019 (octubre-agosto)
(En número de personas)



Fuente: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.

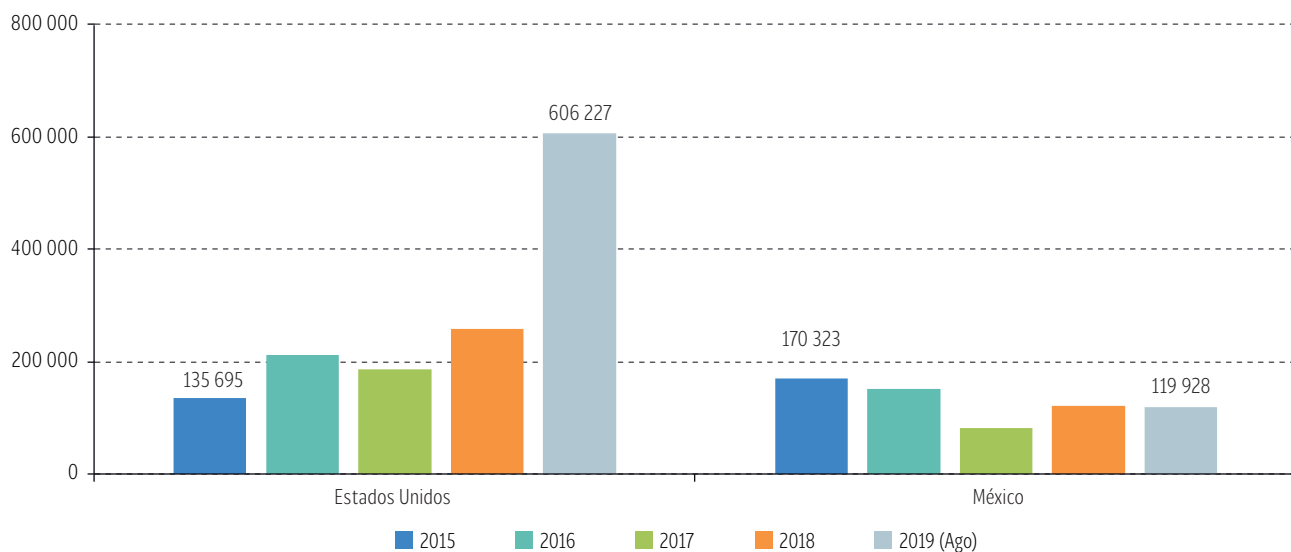
El número de personas de los PNCA detenidas en México y los Estados Unidos por no tener la documentación requerida por las autoridades del país aumentó significativamente en los últimos dos años, en particular en 2019 (véase el gráfico I.52). De acuerdo con cifras de las autoridades migratorias, durante el año fiscal 2019 (octubre de 2018-agosto de 2019) se detuvo a 606.227 personas de los PNCA en la frontera sur de los Estados Unidos, un 134% más que en todo el año fiscal 2018. El 44% de esos migrantes provenía de Guatemala, el 42% de Honduras y el 15% de El Salvador. En forma análoga, hasta agosto de 2019 se habían registrado 119.928 detenciones de personas de los PNCA en México, un 65% más con respecto al mismo período de 2018. El 55% era hondureño, el 31% guatemalteco y el 13% salvadoreño.

Las mujeres y las niñas en situación de migración enfrentan riesgos estructurales y riesgos circunstanciales relacionados con las dificultades extremas del viaje hacia el norte. Ellas experimentan tasas desproporcionadamente altas de violencia sexual y pueden ser víctimas de contrabandistas (coyotes), pandillas y carteles, así como de la policía. El 68,3% de las migrantes y refugiadas que ingresaron a México informó que fue víctima de violencia durante su tránsito hacia los Estados Unidos. Casi un tercio de las mujeres encuestadas sufrió abusos sexuales durante su viaje (31,4%). Considerando solamente la violación y otras formas de violencia sexual directa, el 10,7% de las mujeres resultó afectado durante su tránsito por México. El 47,1% de la población entrevistada expresó que la violencia sufrida lo afectó emocionalmente, con enormes consecuencias en el bienestar psicológico y la capacidad de buscar ayuda¹¹⁸.

¹¹⁸ Véase Médicos Sin Fronteras (MSF), *Forced to flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis*, Ginebra, 2017.

Gráfico I.52

Países del norte de Centroamérica: personas detenidas en los Estados Unidos (por año fiscal) y México (por año calendario), 2015-2019 (En número de personas)



Fuente: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, “Southwest Border Migration” [en línea] <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>; Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Boletines estadísticos” [en línea] http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos.

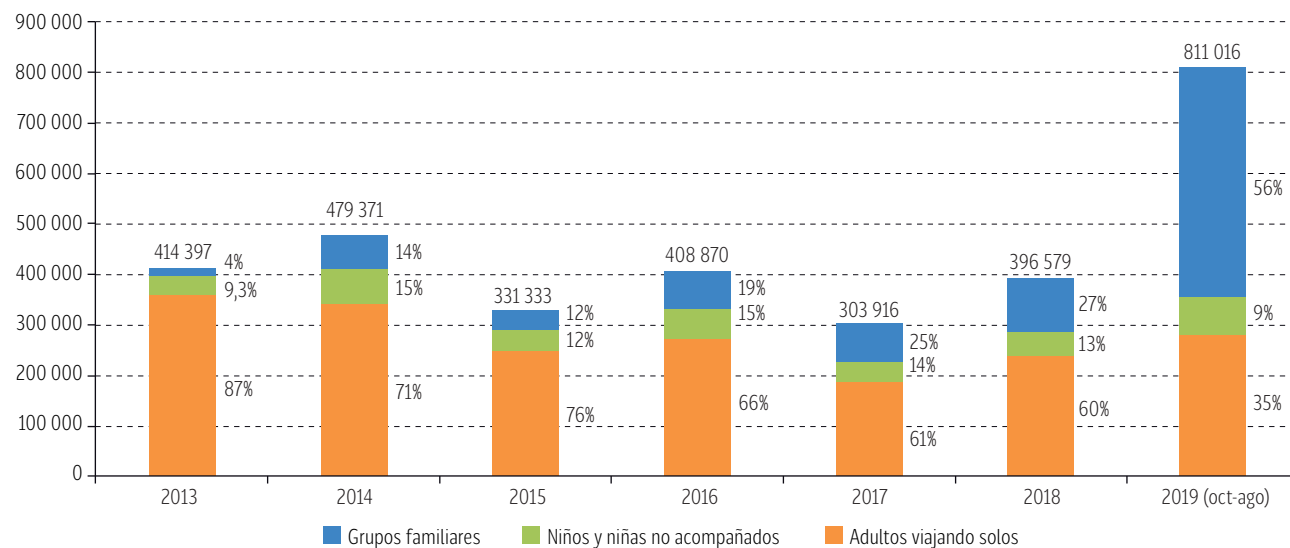
En los últimos años, el perfil de las personas migrantes y refugiadas de los PNCA en tránsito hacia México y los Estados Unidos cambió de hombres solos a familias, mujeres y menores de edad y adolescentes no acompañados. En el año fiscal 2019, el 71% de las personas detenidas en los Estados Unidos viajaba en unidades familiares, en contraste con el 11% registrado en 2015.

La movilidad sin acompañantes y la detención de niñas, niños y adolescentes plantea otro de los problemas más cruciales que la migración en la subregión ha evidenciado e incrementado, porque además de poner de relieve la desprotección de los menores supone graves violaciones al interés superior del niño. De acuerdo con cifras de las autoridades migratorias, entre 2015 y 2019 se detuvo a 229.600 niños y niñas no acompañados o separados en la frontera sur de los Estados Unidos, además de los 62.200 niños y niñas no acompañados detenidos en México.

El número de familias y niños que forman parte de los flujos migratorios y de desplazamiento en los PNCA y México ha aumentado significativamente en los últimos años. En el año fiscal 2019 de los Estados Unidos, 530.444 de las 811.106 detenciones en la frontera suroeste de ese país correspondieron a niños y niñas no acompañados y unidades familiares. En el año fiscal 2018, los Estados Unidos registraron 396.579 detenciones, 157.248 de las cuales correspondieron a niños y niñas no acompañados y unidades familiares (véase el gráfico I.53).

Gráfico I.53

Composición familiar de las detenciones en la frontera sur de los Estados Unidos, años fiscales 2013-2019 (octubre-agosto)
(En miles de personas y porcentajes)



Fuente: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.

Las mujeres y las niñas en situación de movilidad humana tienen necesidades diferentes con respecto a los hombres y los niños. En materia de servicios de cuidado, a pesar de que los flujos migratorios están actualmente compuestos por un importante número de familias, a lo largo de las rutas migratorias hay un vacío notable en términos de oferta de servicios de cuidado para niños, niñas y personas mayores. Debido a una distribución tradicional de los papeles asignados a cada género, las mujeres y las jóvenes son quienes asumen las responsabilidades de cuidado. Esto tiene un impacto relevante en la posibilidad de acceder a oportunidades de estudio y formación, buscar trabajo, realizar trámites administrativos relacionados con la regularización de la situación migratoria o acceder a servicios de asistencia jurídica y de salud. Este vacío es particularmente relevante para las mujeres que viajan con familia y solicitan asilo, pues deben permanecer por largos períodos en las ciudades fronterizas en las que solicitan protección (90-120 días).

Con respecto a los servicios de atención, tanto la oferta de los albergues y las estaciones migratorias, como la de algunas entidades que prestan servicios a las mujeres y niñas migrantes carecen de un enfoque de género¹¹⁹. Se han detectado importantes lagunas en la oferta de servicios de salud, acceso a medicamentos, servicios de salud sexual y reproductiva y en el acompañamiento psicosocial, que constituye un servicio esencial dada la alta tasa de mujeres y niñas que sufren varias formas de violencia durante el proceso migratorio, en particular para aquellas que fueron víctimas de violencia sexual.

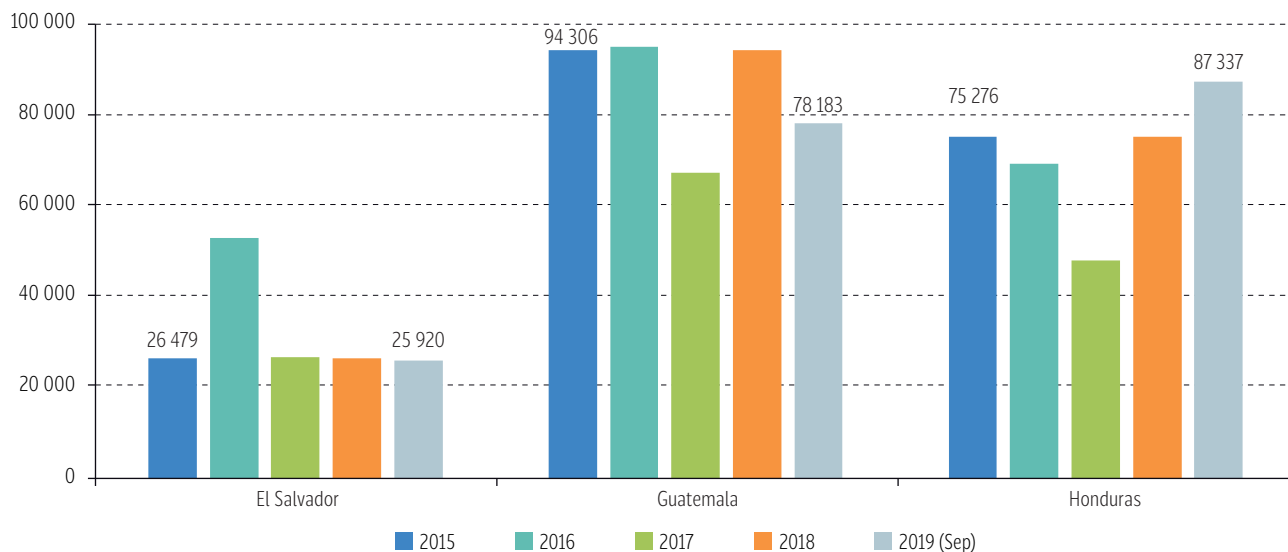
En años recientes, los PNCA han registrado cerca de 200.000 personas retornadas o deportadas desde los Estados Unidos y México cada año (véase el gráfico I.54). En los primeros nueve meses de 2019 se registraron 191.400 personas retornadas,

¹¹⁹ Albergues de mujeres, madres con niños y adolescentes, de puertas abiertas, con enfoque de género, con servicios de cuidado.

un 34% más con respecto al mismo período de 2018. El retorno y la deportación también generan vulnerabilidades y riesgos para esta población. Muchos retornados enfrentan discriminación, así como importantes dificultades para lograr una reintegración sostenible en sus lugares de origen, más aún cuando han perdido su patrimonio o carecen de redes familiares al retornar. Además, según datos presentados anteriormente, una proporción importante de estas personas se vio obligada a migrar por motivos de violencia en su país y a su retorno enfrentan riesgos de protección que a menudo les impiden volver a sus comunidades de origen.

Gráfico I.54

Países del norte de Centroamérica: personas retornadas desde los Estados Unidos y México, 2015-2019
(En número de personas)



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sobre la base de información de las autoridades migratorias de los países del norte de Centroamérica.

De acuerdo con el Programa de Retorno Voluntario Asistido de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre el 4 de noviembre de 2018 y el 26 de julio de 2019, 1.791 migrantes se acogieron al retorno voluntario asistido. La mayoría retornó desde México; el 22% se dirigió a Honduras, el 20% a El Salvador y el 8% a Guatemala.

4. El desplazamiento forzado interno es una consecuencia de la inseguridad y la violencia que enfrentan los habitantes de los PNCA y México

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, presentados a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, constituyen un documento fundamental para el desarrollo de normas internacionales para proteger y asistir a las personas desplazadas internamente. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos explican que los desplazados internos se han visto obligados a huir o abandonar su hogar o lugar de residencia habitual debido a conflictos, violencia, violaciones de

derechos humanos y desastres naturales o provocados por actividades humanas, sin cruzar una frontera internacional. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos también describen los derechos de este grupo y las obligaciones correspondientes de las autoridades. En Honduras se ha preparado un borrador de ley sobre desplazamiento interno basado en los principios rectores, mientras en El Salvador y México se trabaja en leyes federales en la misma materia¹²⁰.

El desplazamiento interno debido a desastres naturales o provocados por actividades humanas, conflictos no resueltos, violencia delictiva y crisis sociales y económicas afecta a numerosos países de las Américas. En 2018, los desastres desencadenaron la mayoría de los nuevos desplazamientos en la región, con un aumento de 1,7 millones, mientras también se registraron unos 404.000 nuevos desplazamientos relacionados con conflictos y violencia. Un hecho aún más significativo numéricamente que los nuevos desplazamientos es que diversos países latinoamericanos tienen un considerable número de desplazados internos como resultado de conflictos y violencia para los que no se han podido encontrar soluciones duraderas.

En Honduras, la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV) ha realizado, con el apoyo de ACNUR, dos estudios de caracterización de estas poblaciones. En el estudio más reciente se estima que en el país habría cerca de 58.500 hogares desplazados internamente entre 2004 y 2018, conformados por 247.090 personas, equivalentes al 2,7% de la población¹²¹.

En El Salvador, de acuerdo con un estudio elaborado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con el apoyo de ACNUR, uno de los integrantes de al menos el 1,1% de las familias se vio forzado a cambiar su lugar de residencia dentro del país como resultado de hechos de violencia entre 2006 y 2016, lo que equivale a cerca de 71.500 personas¹²².

En dichos estudios, las principales razones del desplazamiento de la población están asociadas con las amenazas, los homicidios, las extorsiones y las restricciones a la movilidad generados por grupos delictivos, principalmente maras y pandillas.

Si bien a proporción de personas desplazadas internamente en México es menor, Guerrero y Quintana Roo tienen proporciones mayores con respecto al promedio nacional y de la región (véase el gráfico I.55).

El desplazamiento forzado interno afecta los derechos humanos de las personas, las familias y las comunidades. Provoca la pérdida del patrimonio (terrenos, vivienda, bienes muebles, entre otras posesiones) y de la ocupación y el ingreso económico. Los niños, niñas y adolescentes interrumpen sus estudios y cuando migran sin sus familias son aún más vulnerables.

¹²⁰ México ya tiene una para el estado de Chiapas. Véase Gobierno del Estado de Chiapas/Secretaría General de Gobierno, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 2012 [en línea] <http://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>.

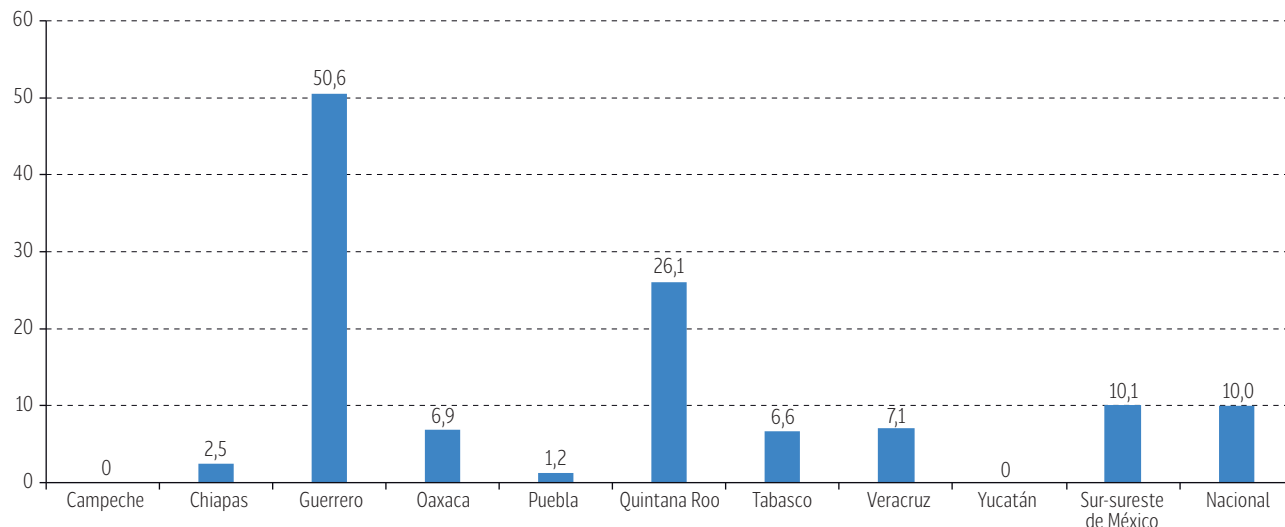
¹²¹ Véase Secretaría de Derechos Humanos/Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV), *Estudio de caracterización del desplazamiento interno por violencia en Honduras, 2004-2018*, Tegucigalpa, 2019.

¹²² Véase Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador: informe final*, San Salvador, 2018, pág. 7.

Gráfico I.55

Estados del sur-sureste de México: población que cambió de residencia en los últimos cinco años por motivos de violencia e inseguridad, 2018

(Tasas por 10.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, Aguascalientes, 2018.

5. Las remesas tienen una importancia significativa y cada vez mayor en el PIB, pero plantean grandes retos para la política económica y social

Los flujos de remesas familiares son una consecuencia directa de la migración. Si bien tienen un impacto económico muy significativo en los PNCA y, en menor medida, en México, es importante considerar también los retos que plantean para la política pública.

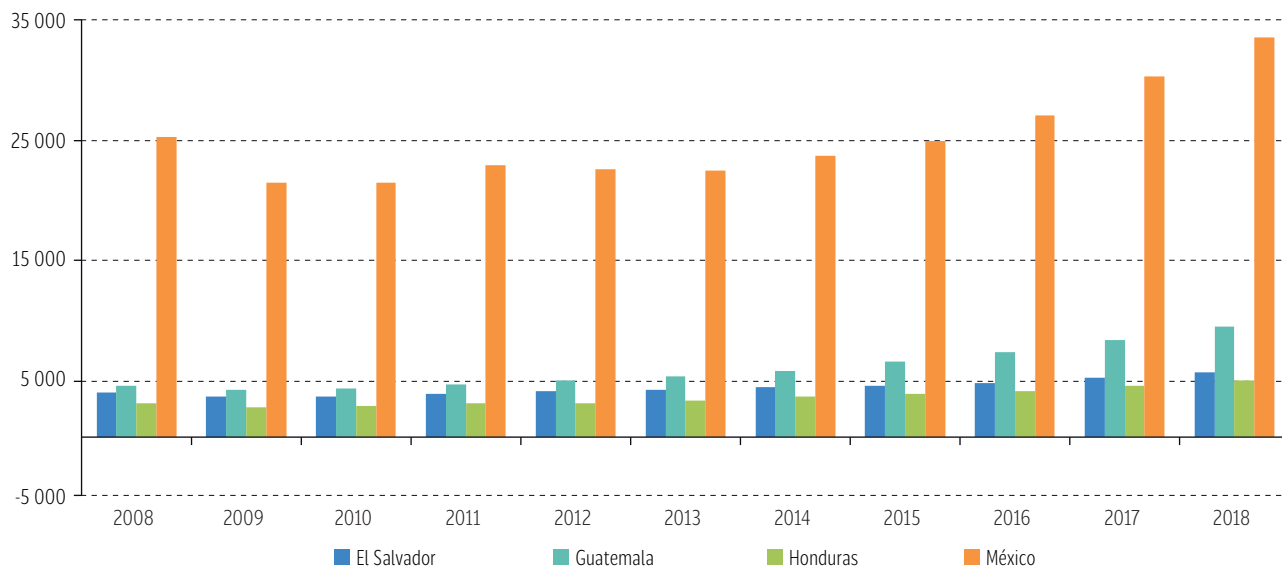
En conjunto, las remesas desempeñan un papel importante en el logro de los objetivos familiares, las prioridades de desarrollo comunitario y nacional y los ODS en general. Sin embargo, aún queda trabajo por hacer para aprovechar los verdaderos beneficios de desarrollo de las remesas.

Los gobiernos pueden crear un entorno propicio para alentar los flujos de remesas a los sectores productivos de la economía. Las comunidades de la diáspora han contribuido habitualmente al desarrollo en sus países de origen por medio de flujos financieros, como las remesas, la inversión y el comercio, y la transferencia de habilidades y capital social, cultural y tecnológico. Los gobiernos pueden crear entornos estables que fomenten el compromiso financiero y social de los miembros de la diáspora con sus países de origen mediante incentivos y políticas como las siguientes: exenciones de impuestos, educación e inclusión financiera, oportunidades de emprendimiento y esquemas simplificados de entrada y residencia.

En 2018, las remesas en los PNCA sumaron en conjunto 19.000 millones de dólares, mientras en México ascendieron a 33.000 millones de dólares, por mucho los mayores montos recibidos en toda América Latina y el Caribe (véase el gráfico I.56).

Gráfico I.56

Países del norte de Centroamérica y México: flujos de remesas, 2008-2018
(En millones de dólares)



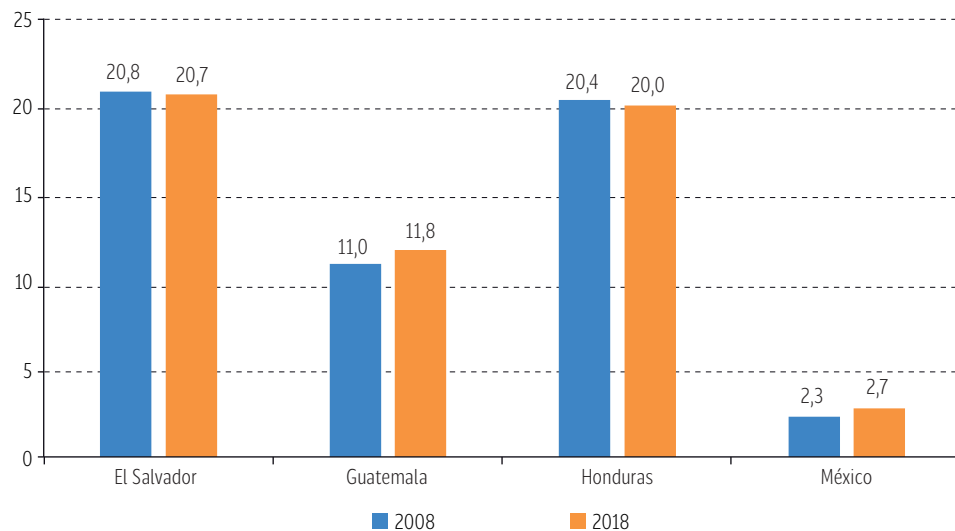
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En los últimos diez años las remesas han crecido en forma sostenida, a una tasa promedio anual que varía entre el 3% (México) y el 8% (Guatemala), con un único período de contracción ante la crisis financiera internacional de 2008-2009.

Como porcentaje del PIB, las remesas tienen su aporte más destacado en El Salvador (20,7%) y Honduras (20%), mientras en Guatemala representan el 11,8% del PIB y en México solo el 2,7% (véase el gráfico I.57).

Gráfico I.57

Países del norte de Centroamérica y México: flujos de remesas familiares, 2008 y 2018
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Los mayores flujos de remesas familiares entre los estados del sur-sureste de México se observan en Oaxaca, Puebla, Guerrero y Veracruz, mientras en Campeche y Quintana Roo son muy modestos. Entre 2008 y 2018 las remesas conjuntas recibidas en estos nueve estados se redujeron del 29,7% al 23,5% del total nacional (véase el cuadro I.14).

Cuadro I.14

Estados del sur-sureste de México: recepción de remesas, 2008 y 2018
(En millones de dólares)

	2008	2018	Porcentaje del PIB estatal 2017
Campeche	72,8	79,3	0,3
Chiapas	811,1	820,5	3,7
Guerrero	1 435,5	1 620,3	9,8
Oaxaca	1 522,2	1 736,8	9,5
Puebla	1 615,7	1 705,5	4,3
Quintana Roo	97,3	166,5	0,8
Tabasco	156,0	208,2	0,6
Veracruz	1 618,3	1 383,7	2,6
Yucatán	136,1	205,5	1,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco de México.

Como porcentaje del PIB estatal, los mayores valores se registran en Guerrero y Oaxaca (el 9,8% y el 9,5%, respectivamente), mientras el menor corresponde a Campeche (0,3%) (véase el cuadro I.14).

El valor medio por operación varía según los países. En 2018, este fue de 275 dólares en El Salvador, en comparación con 350 dólares en Guatemala y 343 dólares Honduras. En estos dos últimos casos se observa una tendencia al alza con respecto a 2008. En México el valor medio por operación fue de 322 dólares, con una tendencia a la baja en los últimos años.

Algunos factores que inciden en los niveles y la dinámica de las remesas son la composición etaria (edad) de la población migrante, su inserción laboral (sectores de actividad y ocupaciones), su nivel educativo, la estructura por género y el tiempo de residencia en el país de destino, entre otros.

En Guatemala, el 10% de los hogares recibe remesas y estas representan cerca del 46% del ingreso de dichos hogares. En El Salvador estas proporciones son respectivamente del 20% y el 50%, mientras en Honduras corresponden al 16% y el 38% y en México al 5% y el 20%, respectivamente.

Si bien las remesas no constituyen un medio para salir de las condiciones de pobreza, representan una importante estrategia de sobrevivencia para las familias receptoras de los PNCA, que las destinan en su mayoría a la satisfacción de las necesidades básicas del hogar¹²³. Por ejemplo, el 94,8% de las familias salvadoreñas receptoras destina las remesas al consumo (alimentación y vestuario), el 47,5% las usa para el

¹²³ Los porcentajes descritos a continuación suman más del 100% porque se trata de los resultados de encuestas con preguntas de selección múltiple.

pago de servicios y el 27,5% para cubrir gastos de consultas médicas¹²⁴. Las familias guatemaltecas utilizan las remesas para la construcción, compra o reparación de una vivienda y ahorro (49,8%), consumo (35%), actividades económicas que generan valor agregado e ingresos a los hogares (7,2%) y salud y educación (8%)¹²⁵. Por otra parte, los hondureños las utilizan para el consumo (70,1%), salud y medicamentos (20,1%), pago de deudas (14,1%), pago de servicios (9,7%) y estudios (8,2%)¹²⁶.

No obstante, en diversos estudios se señalan también efectos económicos negativos de las remesas en términos, por ejemplo, de desincentivar el emprendimiento y la participación laboral. En otros estudios se enfatiza el efecto negativo de las remesas al presionar el tipo de cambio, que se conoce comúnmente como enfermedad holandesa¹²⁷.

Un número cada vez mayor de países —más de 30 en 2016— con una proporción alta de remesas (equivalentes al 5% del PIB o más) está sujeto a presiones sobre el tipo de cambio y enfrenta grandes retos para el manejo y la efectividad de su política monetaria, debido a los constantes e ingentes flujos de recursos en moneda extranjera que llegan al país¹²⁸.

Como en los PNCA y México, a nivel mundial predominan las modalidades formales de envío de remesas: agencias de remesas, sistema bancario, giros postales y, más recientemente, aplicaciones digitales, cuando las normas nacionales así lo permiten. Si bien los costos de transacción muestran una tendencia a la baja, reducirlos constituye desde hace varios lustros una meta específica y medible en la búsqueda de una mayor eficiencia, equidad y beneficio para remitentes y receptores. Esta meta se inscribió formalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el indicador “costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas” (indicador de los ODS 10.c.1), con la aspiración de llegar a tasas en torno al 3%. En el principal corredor, que va desde los Estados Unidos hacia los PNCA y México, el costo promedio del envío de remesas fue del 4,3% en 2018, aún por encima de la meta del Objetivo 10 (véase el cuadro I.15).

¹²⁴ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Encuesta Nacional de Migración y Remesas, El Salvador 2017: resultados preliminares*, San Salvador, 2017 [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/EmiRem2017.pdf>.

¹²⁵ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016*, Ciudad de Guatemala, 2016 [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes/rencuestaremesasgt.pdf>.

¹²⁶ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros, *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana: informe de Honduras*, San José, 2012 [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_205970.pdf.

¹²⁷ Véanse C. Ball, C. López y J. Reyes, “Remittances, inflation and exchange rate regimes in small open economies”, *MPRA Paper*, N° 39852, julio de 2012, y D. A. Singer, “Migrant remittances and exchange rate regimes in the developing world”, *American Political Science Review*, vol. 104, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

¹²⁸ Véanse R. Sahay y otros, “Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals?”, *Staff Discussion Notes*, N° 15/17, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2015; J. A. Fuentes, “Estrategias de desarrollo necesarias para impulsar una migración regular, segura y ordenada en los países del norte de Centroamérica (NCA)”, *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), A. Canales, J. A. Fuentes y C. R. de León Escribano, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019, págs. 121-212.

Cuadro I.15

Países del norte de Centroamérica y México: costo promedio de transacción por envío de remesas, 2017-2019^a

(En porcentajes)

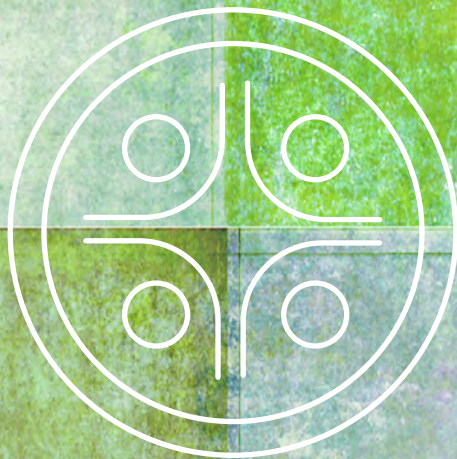
	2017	2018	2019 ^b
El Salvador	4,2	4,0	3,9
Guatemala	5,3	4,6	4,4
Honduras	4,0	4,2	4,0
México	4,7	4,5	4,6
Promedio ^b	4,5	4,5	4,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Remittance Prices Worldwide [base de datos en línea] <http://remittanceprices.worldbank.org/es>.

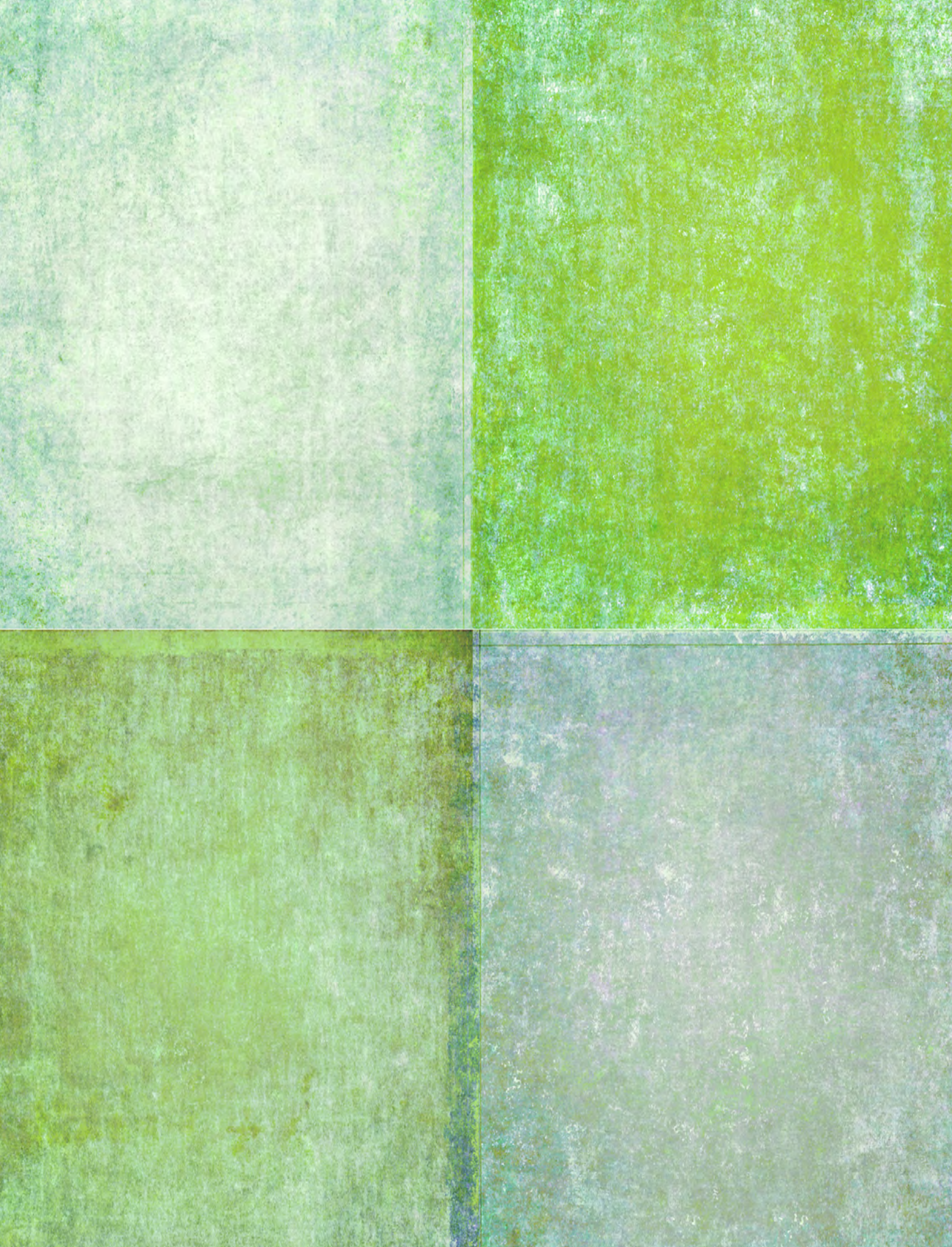
^a Promedio simple.

^b Segundo trimestre de 2019.

Una estimación de los recursos potenciales que se podrían liberar al reducir la brecha entre los costos de transacción efectivos (aplicados) y la meta de los ODS (3%) indica que para los cuatro países se podrían tener recursos adicionales por cerca de 750 millones de dólares (492 millones para México, 146,7 millones para Guatemala, 56,2 millones para Honduras y 55,5 millones de dólares para El Salvador).



II. UNA APUESTA POR EL DESARROLLO





Una apuesta por el desarrollo

El sistema de las Naciones Unidas ha elaborado un marco analítico que incluye los conceptos fundamentales de la concepción del desarrollo que nutre y orienta la elaboración del Plan de Desarrollo Integral. Esos conceptos se detallan a continuación.

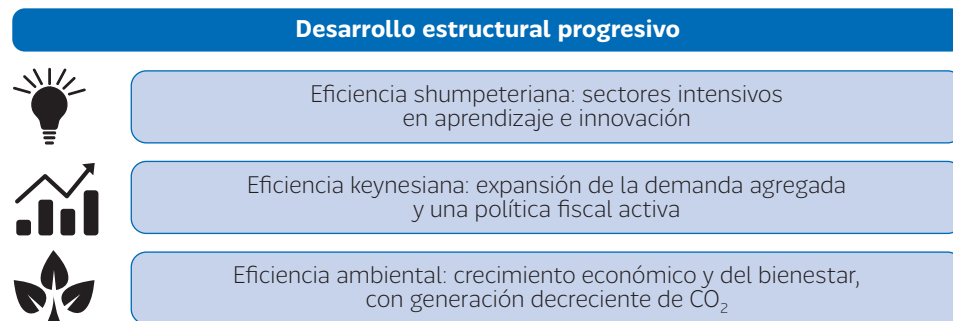
A. La importancia del cambio estructural en el desarrollo

Todas las experiencias exitosas de desarrollo han supuesto intensos procesos de cambio estructural, entendido como la recomposición de la estructura del valor agregado y el empleo. Para sostener el dinamismo del crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso, superando la restricción externa, los ciclos de endeudamiento y las crisis de la balanza de pagos, es necesario construir una nueva estructura productiva y un patrón de especialización orientado a actividades más dinámicas desde el punto de vista de la oferta y la demanda, más intensivas en conocimiento y más sostenibles. En este sentido, se ha planteado la necesidad de promover un cambio estructural progresivo, es decir, un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos intensivos en aprendizaje e innovación, que permitan aumentar la producción y que favorezcan la protección del medio ambiente, el empleo con derechos, el mejoramiento de las condiciones sociales de la población y la construcción de sistemas universales de protección social¹ (véase el diagrama II.1).

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016.

Diagrama II.1

Cambio estructural progresivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El dinamismo de la oferta depende de que los sectores intensivos en conocimientos, en los que puedan darse mayores tasas de aumento de la productividad, la innovación y la difusión de tecnología, participen cada vez más en la estructura productiva. De este modo, se fortalecen los multiplicadores y los encadenamientos en la economía. El dinamismo depende del estímulo a las demandas externa e interna: la especialización en sectores de rápido crecimiento en la demanda mundial y la producción de lo que demanda el mercado interno. Sin una orientación favorable hacia sectores dinámicos, las exportaciones tenderán a crecer a una tasa más baja que las importaciones, lo que implica que las economías tendrán que reducir la tasa de crecimiento para evitar un aumento del déficit en la cuenta corriente.

Las economías con mayor potencial de crecimiento sostenido y creación de empleos de calidad son las que consiguen transformar sus patrones de especialización en favor de sectores dinámicos. La estructura importa: estas actividades son clave para absorber la mano de obra que está ocupada en actividades de baja productividad o informales, o que se encuentra desempleada o subempleada.

B. El cambio estructural progresivo requiere políticas de desarrollo productivo

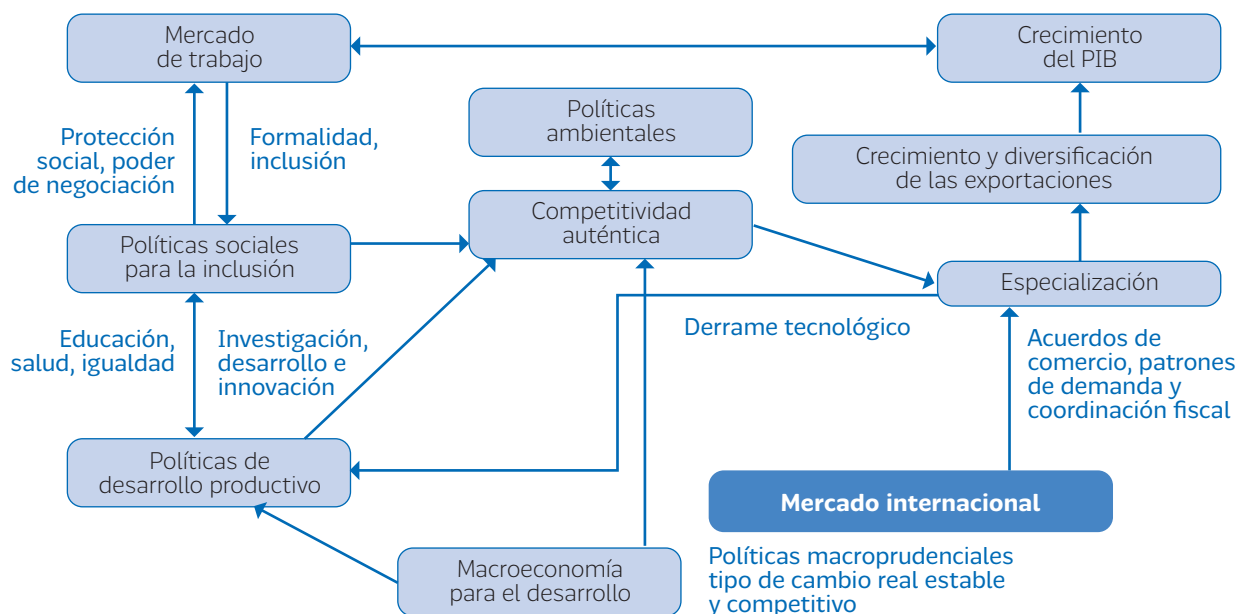
La transformación deseable de la estructura productiva no surge espontáneamente de la acumulación de capital ni de las señales del mercado. Un país especializado en sectores poco dinámicos tiende a mantenerse en esa condición, pues hay una fuerte inercia en el aprendizaje tecnológico y las capacidades productivas tienden a reproducir las trayectorias del pasado. Se generan trampas de baja innovación y lento o nulo crecimiento de la productividad, que representan un equilibrio del cual las empresas y los países no consiguen salir sin la intervención de las políticas públicas.

Para superar las trampas de bajo crecimiento es necesario coordinar e integrar políticas públicas en diferentes ámbitos. Entre otras cosas, hay que lograr un mayor nivel de crecimiento y estabilidad económica, diversificar la estructura productiva, fomentar la inversión, las exportaciones y la innovación, garantizar la protección social, combatir la desigualdad y proteger el medio ambiente. Además, resulta imperativo combatir

el lavado de dinero y recuperar activos derivados de la corrupción y la delincuencia organizada que atentan contra el desarrollo, desestabilizan el sistema económico y financiero, y aumentan las desigualdades (véase el diagrama II.2).

Diagrama II.2

Políticas para el cambio estructural



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La política de desarrollo productivo-industrial se define como un proceso dinámico en que el Estado aplica una serie de instrumentos destinados a la promoción y el fortalecimiento de sectores, actividades o agentes económicos específicos, basado en las prioridades del desarrollo nacional.

En la actualidad, las políticas de desarrollo productivo enfrentan un contexto caracterizado por el predominio de estrategias de apertura comercial y financiera, atracción de inversión extranjera directa y proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, que establecen limitaciones a los instrumentos de fomento disponibles. Sin embargo, también es cierto que los desafíos del rápido cambio tecnológico están revalorizando el papel de este tipo de acciones, no solo entre los líderes de la economía mundial, sino también en varios países en desarrollo.

Las políticas macroeconómicas para el desarrollo, por su parte, deben estar en consonancia con los objetivos de la política de desarrollo productivo. En particular, mediante políticas macroprudenciales, monetarias y cambiarias, se debe evitar la generación de burbujas de activos y la apreciación del tipo de cambio real, que pueden dar lugar a procesos de endeudamiento insostenibles o a una pérdida de competitividad internacional que comprometa la diversificación productiva².

Es importante, además, que la política macroeconómica asegure el espacio fiscal necesario para establecer políticas anticíclicas y sostener la inversión pública, así como para implementar políticas sociales y ambientales. Sin un espacio fiscal adecuado, las

² *Ibidem*.

políticas de incentivo al cambio estructural no contarán con los recursos necesarios, y la inversión pública no desempeñará un papel de promotora y orientadora de la inversión privada.

Las políticas macroeconómicas para el desarrollo también deben dar un marco de estabilidad a las políticas de desarrollo productivo. En todos los casos exitosos de reducción de brechas en la economía internacional en la posguerra se implementaron políticas industriales activas verticales y horizontales que permitieron escapar de trampas de bajo crecimiento. Estas políticas contaron con un marco macroeconómico propicio para la inversión y la competitividad internacional.

La adecuada coordinación y articulación entre las políticas de la macroeconomía para el desarrollo y las políticas de desarrollo productivo es central para redefinir los incentivos sectoriales y de inversión en investigación y desarrollo (I+D). Estas políticas tienen por objeto promover el cambio estructural progresivo y la competitividad auténtica, es decir, basada en el progreso técnico y no en la abundancia de recursos naturales o mano de obra barata³.

C. La igualdad: objetivo e instrumento del desarrollo

Las políticas sociales y la búsqueda de la igualdad son cruciales para generar un círculo virtuoso en el que la innovación, el empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento se complementen. La igualdad es clave para el desarrollo por tres razones: i) porque es un fundamento ético, inherente al concepto de desarrollo; ii) porque es un instrumento para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en la innovación y el aprendizaje, con efectos positivos sobre el empleo, la productividad, la sostenibilidad económica y el medio ambiente, la difusión del conocimiento, y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena, y iii) porque la desigualdad es ineficiente. Por lo tanto, es necesario crecer para igualar, pero también igualar para crecer⁴. Estas consideraciones están plenamente incorporadas a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como se resume en el mensaje de no dejar a nadie atrás⁵ (véase el diagrama II.3).

Diagrama II.3

Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, 2008.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

⁵ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 2020.

La igualdad se refiere a igualdad de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento. La igualdad de medios implica una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, y una mayor participación de la masa salarial en el producto, así como el acceso universal a la protección social. La igualdad de oportunidades es la ausencia de discriminación y de cualquier tipo de barreras en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad de capacidades hace referencia a habilidades, conocimientos y destrezas que las personas y las comunidades pueden adquirir, y que les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. Por su parte, la igualdad como reconocimiento recíproco se expresa en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones actuales y futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas, la solidaridad y la reciprocidad⁶.

Existen distintas interacciones entre las políticas y el desempeño de la economía en términos de crecimiento y distribución. Por una parte, hay una causalidad que va desde la competitividad, el crecimiento y el empleo hacia la igualdad. Esto se asocia a la formalización del mercado de trabajo y el aumento de salarios, fenómenos propiciados por el cambio estructural. También existe, no obstante, una causalidad que va desde las políticas sociales hacia la competitividad y el desarrollo productivo. La igualdad es una condición necesaria para la eficiencia dinámica del sistema y sus impactos en la educación y la salud son el vínculo más claro entre igualdad y productividad. Asimismo, la igualdad contribuye a crear un ambiente institucional, de políticas y de trabajo que prioriza la innovación y la construcción de capacidades. El papel de la igualdad en la construcción de capacidades es aún más relevante en la actualidad que en el pasado, debido al impacto de la revolución tecnológica, que vuelve más urgente el cierre de brechas. Desde esta perspectiva, las políticas sociales y de bienestar son, al mismo tiempo, instrumentos de aumento de las capacidades y de la productividad.

D. El gran impulso para la sostenibilidad

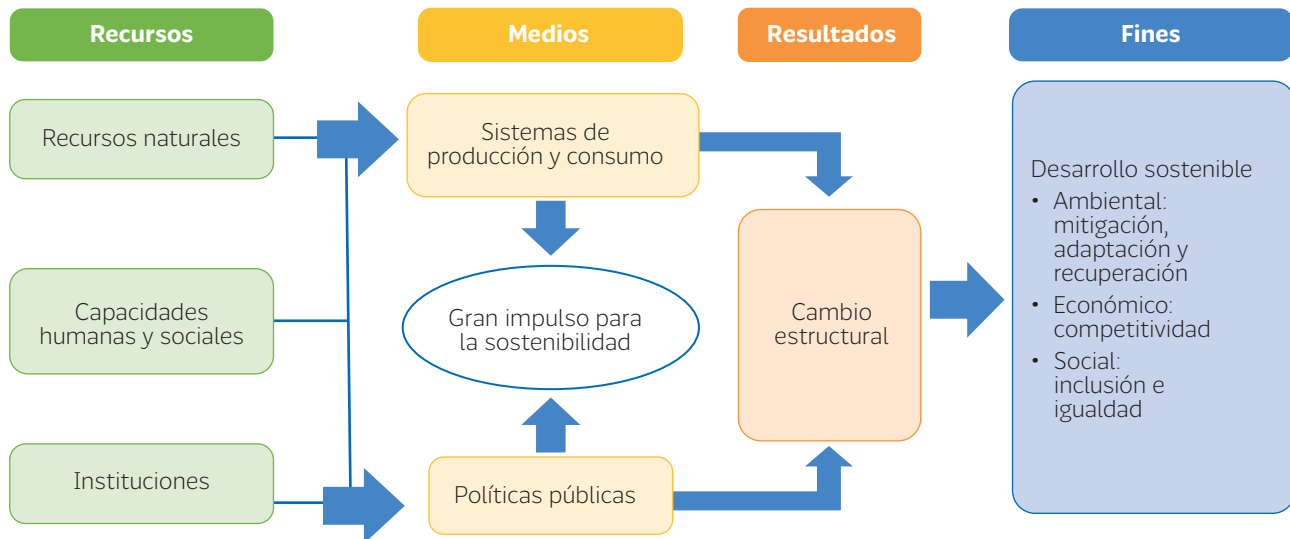
Los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México necesitan profundizar la transformación de su estructura productiva para redefinir su inserción en los mercados mundiales y fortalecer sus mercados nacionales, regionales y subregionales, absorber el subempleo y superar su condición periférica. Si bien la reducción de brechas continúa siendo una condición para el desarrollo, los contenidos de la transformación productiva son distintos en el siglo XXI. El cambio en el paradigma de convergencia, mediante la incorporación de las dimensiones de igualdad y cuidado ambiental, tiene como contrapartida un salto tecnológico, productivo e institucional conducente a un nuevo estilo de desarrollo. En el marco de los contenidos y aspiraciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, este nuevo enfoque se puede denominar “el gran impulso para la sostenibilidad” (véase el diagrama II.4). Se trata de un esfuerzo coordinado de inversiones complementarias, para redefinir la trayectoria de crecimiento, los patrones de producción y consumo, y la construcción de capacidades, en un contexto político-institucional en que se respetan derechos y se fortalece la democracia constitucional⁷.

⁶ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

⁷ CEPAL, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014.

Diagrama II.4

El gran impulso para la sostenibilidad



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La necesidad de coordinación está en la base de la estrategia de un gran impulso (*big push*) para el desarrollo. Esta coordinación es necesaria porque la rentabilidad de cada inversión depende de que se realice en simultáneo con otras inversiones. La complementariedad entre las inversiones tiene dos resultados posibles: uno en el que todos invierten y obtienen una alta rentabilidad, y otro en el que nadie tiene incentivos para invertir. El equilibrio deseado es el primero, mientras que el segundo representa una trampa en una situación de lento crecimiento creada, entre otros factores, por la ausencia de coordinación.

En la actualidad, la idea de un gran impulso para el desarrollo sostenible se sustenta en la combinación de políticas públicas, agentes económicos y sociales, y recursos humanos y financieros, con un papel preponderante de los esfuerzos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), y de la aproximación a la frontera tecnológica. En esta dimensión, la transformación de la matriz energética aparece como fundamental.

La coordinación implica que las políticas públicas tengan un papel central para que los actores públicos y privados actúen de forma concertada y la economía inicie una transición hacia el desarrollo sostenible con igualdad. Las políticas públicas juegan un papel aún más importante en las inversiones asociadas a la sostenibilidad social y ambiental que en otros tipos de inversiones. Esto ocurre porque las complementariedades y escalas son especialmente elevadas cuando se trata de reconfigurar un estilo de desarrollo. A modo de ejemplo, transformar la matriz energética y apostar por las energías renovables requiere no solo inversiones en la producción de energía, sino cambios en los sistemas de distribución, en la infraestructura de transporte y en los equipos y procesos productivos que usan dicha energía; los cambios en los patrones de movilidad implican rediseñar la infraestructura de las ciudades, además de educar y modificar formas de comportamiento muy arraigadas en los consumidores; la fiscalidad y reglamentación para la sostenibilidad exige un diseño de políticas que

evite impactos redistributivos iniciales contra los más pobres; y las inversiones sociales y en capacidades requieren que los sectores que las demanden ya estén presentes o instalándose en la estructura productiva.

La creciente aplicación de la revolución tecnológica a la sostenibilidad genera incertidumbre acerca de sus efectos sobre la competitividad y la balanza de pagos de las economías en desarrollo. Una economía puede volverse ambientalmente más sostenible mediante la importación de tecnologías ambientales, pero esto podría tener consecuencias negativas para el crecimiento y el empleo. La salida a esta disyuntiva es la generación de capacidades tecnológicas en la economía en desarrollo, asociada a la diversificación de la producción y de las habilidades. Esas capacidades son necesarias no solo desde el punto de vista de la competitividad, sino también para responder a los problemas ambientales específicos de cada país. Esto ocurre, por ejemplo, para la mitigación de los efectos del cambio climático y, sobre todo, la adaptación a dicho fenómeno, así como para frenar el deterioro del patrimonio natural (por ejemplo, la productividad natural de los suelos, la calidad del agua y el acceso a este recurso, y la riqueza de la biodiversidad) en línea con los estándares internacionales relevantes.

E. La dimensión territorial y la integración regional en el cambio estructural

La heterogeneidad de las economías y sociedades de la subregión compuesta por los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México se manifiesta con toda su intensidad en la dimensión territorial. Las diferencias creadas y mantenidas por la cultura del privilegio se traducen en grandes brechas multidimensionales entre territorios y personas, donde por lo general salen menos favorecidos los territorios habitados por pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes⁸. Por ello, la dimensión territorial, multicultural y pluriétnica del desarrollo, con sus características de múltiples niveles, debe estar en el centro de todas las estrategias con las que se pretenda alcanzar un cambio estructural progresivo. El papel de las redes de alcance local es fundamental en estos procesos, en la medida en que son el principal espacio de acción de la sociedad civil.

La extensión de la visión nacional a los territorios subnacionales tiene su contrapartida en la aplicación de esa visión a un espacio multinacional o regional. Aunque la integración regional es un proceso multidimensional que abarca cuestiones históricas, sociales, culturales, económicas, comerciales, políticas y ambientales, fortalecer la dimensión productiva de la integración puede dinamizar el cambio estructural, en especial si se tienen en cuenta las transformaciones en curso en la economía mundial (véase el diagrama II.5).

⁸ CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

Diagrama II.5

Integración productiva para el cambio estructural



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La desigualdad es un problema sistémico, imposible de abordar solo mediante las políticas sociales. Por ello, “lo social no se juega solo en lo social ni lo económico se juega solo en lo económico”⁹. Existe un vínculo positivo entre impulsar una estrategia de crecimiento con igualdad y profundizar el espacio económico regional. Avanzar en una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades requiere más y mejor empleo productivo, y una mayor presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en las manufacturas y los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro destino del comercio. De la misma forma, retomar el impulso a la industrialización, diversificando las exportaciones e incrementando su contenido de conocimiento y valor agregado, aumenta el compromiso con la integración regional.

Para llevar adelante las estrategias nacionales de crecimiento con igualdad es decisivo complementar ese proceso con avances efectivos y de cobertura regional en infraestructura, integración de cadenas productivas, convergencia de políticas regulatorias y apoyo al comercio intrarregional. La conjunción de los esfuerzos nacionales y regionales mejoraría el atractivo de la subregión para la inversión y, en consecuencia, las perspectivas económicas¹⁰.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ CEPAL, *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago, 2014.

F. La migración como un desafío de desarrollo humanitario y de derechos humanos, y no como un problema de seguridad

La migración es un fenómeno histórico de movilidad humana asociado a cambios estructurales en el desarrollo socioeconómico y la dinámica demográfica que hacen que la población se traslade de un sector de la economía a otro, de zonas rurales a zonas urbanas, o de un país a otro. Sin embargo, no todas las migraciones están vinculadas a estas transformaciones estructurales. Cada vez más, la migración obedece a desplazamientos forzados debido a fenómenos naturales extremos, violencia, violaciones de derechos humanos, cambio climático, conflictos por la tierra, crisis sociopolíticas y el acelerado deterioro económico en algunos países, así como a la falta de acceso a derechos fundamentales como educación, salud y trabajo.

La narrativa oficial predominante sobre migración, que explica sus causas y consecuencias y orienta la gobernanza y las políticas públicas, está basada en un paradigma de la seguridad nacional que privilegia la seguridad y los controles fronterizos. Esta orientación oculta o subestima las causas estructurales de la migración; invisibiliza sus aportes a la economía, la sociedad y la cultura; vulnera los derechos humanos de los migrantes; genera vacíos de protección para las personas desplazadas; menoscaba la importancia de establecer sistemas de identificación de las necesidades de protección internacional; criminaliza la migración irregular, y simplifica y utiliza políticamente un fenómeno complejo y multicausal.

El Salvador, Guatemala, Honduras y México han suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, que determina que una persona refugiada no debe ser devuelta al país donde teme ser perseguida, y que un país legalmente tendría que asegurar el acceso al territorio, a los procedimientos y los derechos de las personas refugiadas al asilo.

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, y de los objetivos del pacto mundial sobre los refugiados, afirmado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2018, así como el cumplimiento de los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (suscrito por representantes de más de 150 países en Marrakech (Marruecos) en diciembre de 2018), sería posible si se adoptara una visión más integral, que incorporase una perspectiva de derechos humanos y el paradigma de la seguridad humana en las políticas migratorias y de desarrollo, valorando las causas estructurales de la migración y poniendo a las personas en el centro.

Las migraciones no son procesos con un desenlace definido o predeterminado. En buena medida, el inicio y la continuidad de este proceso dependen de múltiples factores y motivaciones sujetos a una gran incertidumbre en todas las etapas del ciclo migratorio. Entre ellos se destacan la imposibilidad de encontrar protección en el país de origen; la posibilidad o no de lograr una inserción social y económica regular en el país de destino; las razones subjetivas y las estrategias individuales de vida; la acumulación de acervos y capital humano de los migrantes, y las políticas migratorias¹¹.

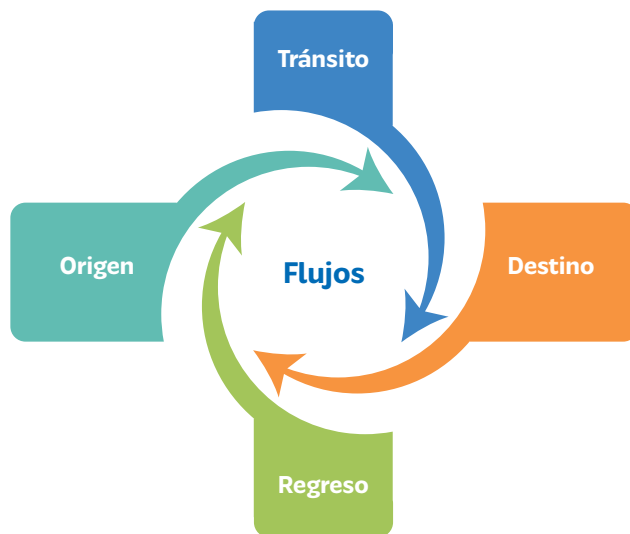
¹¹ A. I. Canales, J. A. Fuentes y C. R. de León Escribano, *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La movilidad humana como proceso social comienza en el lugar de origen (con las motivaciones que llevan a las personas a migrar o desplazarse forzosamente), la elección del destino a alcanzar y el análisis de alternativas de financiamiento y arreglos familiares para su concreción (incluida la búsqueda de mayor protección social por vías formales e informales). Cabe señalar que hay ciertas circunstancias en que las personas no tienen otra opción más que huir y no disponen de tiempo para seleccionar el destino ni para organizar el viaje o analizar distintas alternativas.

Una vez iniciado el proceso, existe una etapa intermedia de tránsito que conlleva distintos tiempos y riesgos, dependiendo de los lugares de destino, las rutas o los medios de transporte utilizados. La duración de esta fase puede variar mucho, en particular a la hora de enfrentarse a obstáculos legales y geográficos, así como a entornos hostiles (incluso criminales), para llegar al destino. Cuando se arriba al lugar de destino, se abre una nueva etapa, con múltiples desenlaces posibles en lo que respecta a la inclusión de los migrantes. El más deseable es la inserción social y económica, proceso cuya duración y factibilidad están sujetas a factores individuales, comunitarios, sociales, económicos, políticos, institucionales y culturales. Por último, la posibilidad de retorno al lugar de origen, ya sea voluntario o no, plantea riesgos, pues implica la reinserción social, económica, familiar e institucional, con posibilidades y dificultades variables. En el caso de personas con necesidades de protección internacional, cualquier forma de retorno es imposible (véase el diagrama II.6).

Diagrama II.6

El ciclo de la migración

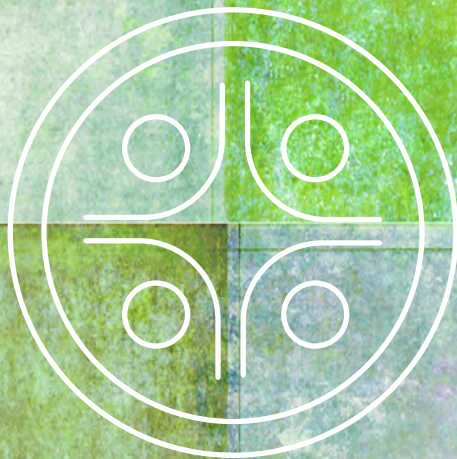


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las Naciones Unidas postulan el derecho humano a la libre circulación. La garantía de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su origen nacional, nacionalidad, condición jurídica, situación migratoria o cualquier otra condición, durante todas las etapas del ciclo de la migración, ha planteado

la necesidad de cambiar el enfoque de contención por otro donde se garantice el pleno goce de los derechos humanos y se construyan las condiciones de desarrollo en el lugar de origen para que la migración sea una opción y no una necesidad. Este enfoque también adopta una mirada centrada en los riesgos, las vulnerabilidades y las necesidades más apremiantes de los migrantes en las distintas etapas del ciclo migratorio. Las Naciones Unidas también tendrían que respaldar el derecho de las personas que se muevan a través de las fronteras a solicitar y recibir asilo y protección internacional¹².

¹² L. Reboiras (comp.), "Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos. Textos seleccionados 2008-2019", *Páginas Selectas de la CEPAL (LC/M.2019/4)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.



III. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA





Recomendaciones de política

Sobre la base del diagnóstico y el marco analítico presentado, los diálogos con los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, y las contribuciones de los distintos fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, se presentan a los cuatro países, desde una mirada histórico-estructural del desarrollo, un conjunto de recomendaciones indicativas de política en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los distintos instrumentos suscritos en materia de migración, refugio y cambio climático, entre otros. Las recomendaciones constituyen un marco con mirada estratégica en el que cada país puede inscribir sus prioridades y secuencias de implementación. La implementación del Plan de Desarrollo Integral se puede basar en una geometría variable que incluya acuerdos subregionales, trilaterales o bilaterales, y que se adecúe a las prioridades y realidades nacionales definidas por la institucionalidad de planificación de cada uno de los países.

Recomendación 1. *Alinear el conjunto de instrumentos y acciones públicas para llevar a cabo una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo que logre tasas de crecimiento de la economía más altas y sostenidas, que sea intensiva en generación de trabajo decente, que sea propicia para la transformación productiva y que genere mejoras en la distribución del ingreso para hacer más efectiva la implementación de las obligaciones de derechos humanos de los países de origen y tránsito.*

Una política macroeconómica para el desarrollo implica ir más allá de la lógica de la estabilidad nominal y alinear el conjunto de políticas monetarias, fiscales y financieras para alcanzar mayores niveles de crecimiento sostenido y sostenible, y producir un efecto marcado en la generación de empleo y la transformación del tejido productivo con una lógica de innovación, alta productividad y alto valor agregado.

La experiencia reciente ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con el espacio suficiente para poder implementar políticas contracíclicas. Esto implica acumular recursos en los períodos de bonanza que permitan reducir los episodios de volatilidad, así como minimizar el deterioro de los niveles de bienestar. Como se verá más adelante, esto supone poner en marcha una política hacendaria de gran alcance, orientada a resolver la carencia crónica de recursos fiscales suficientes, así como a mejorar la suficiencia, eficiencia y eficacia del gasto público. La política cambiaría en países con flujos significativos y sostenidos de remesas debería tener en cuenta los efectos en la estructura productiva y sus implicaciones para el desarrollo productivo del país en el largo plazo.

Recomendación 2. *Impulsar políticas de cambio estructural progresivo que tengan como eje el aprovechamiento de las oportunidades que se derivan del gran impulso ambiental y de la urgente necesidad de transitar hacia una economía ambientalmente sostenible.*

La mitigación y adaptación al cambio climático plantean un gran desafío para El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que son particularmente vulnerables a fenómenos climáticos extremos. Sin embargo, la transición hacia una economía verde plantea una oportunidad en que la política pública puede incidir decisivamente en la transformación productiva, identificando complementariedades y movilizandolos recursos. El logro de un crecimiento sostenido en el tiempo requiere políticas macroeconómicas orientadas a un crecimiento con igualdad y sostenibilidad que, por una parte, doten de resiliencia a la economía ante esas perturbaciones, y, por la otra, aprovechen las sinergias existentes con las políticas de convergencia productiva.

Recomendación 3. *Llevar a cabo una política hacendaria de gran alcance que combata efectivamente la evasión, la elusión y los privilegios fiscales, eleve de manera sustantiva la capacidad recaudatoria, movilice recursos para dinamizar el crecimiento en función del cambio estructural progresivo y los requerimientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y mejore la progresividad y la calidad del gasto público.*

Uno de los retos en materia de finanzas públicas a los que se enfrentan los países del norte de Centroamérica —El Salvador, Guatemala y Honduras— y México es que el nivel del gasto público sigue estando condicionado por los reducidos recursos tributarios y por diversas perturbaciones externas. Es importante considerar los siguientes elementos para una política fiscal de gran alcance:

- Los países requieren una política macroeconómica que incluya un mayor apoyo de la política fiscal al crecimiento, incluidos presupuestos públicos con mayor espacio para la inversión social y en infraestructura. Esta nueva política fiscal también deberá expandir ambiciosamente la protección social universal, un elemento esencial para la adaptación social al cambio tecnológico y al cambio climático.
- Los países del norte de Centroamérica y México tienen, en general, un limitado espacio fiscal para acomodar un mayor gasto público. Sin embargo, podrían tener temporalmente mayores niveles de inversión social y en infraestructura, congruentes con los requeridos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2030. En el mediano plazo, los mayores niveles de inversión

pública en los ODS deberían financiarse mediante una combinación de mayor eficiencia recaudatoria, reducción de los privilegios fiscales, lucha contra la corrupción, transparencia y eficiencia del gasto público y, eventualmente, reformas fiscales integrales que reflejen nuevos pactos fiscales en cada país.

- Fortalecer las administraciones tributarias en materia de capacidad de auditoría, sistemas cruzados de información, seguimiento a grandes contribuyentes, e inspecciones y controles aduaneros resulta esencial para esta iniciativa.
- Evaluar la pertinencia de numerosos incentivos fiscales, tratamientos tributarios preferenciales y otros privilegios fiscales en los cuatro países. La renuncia tributaria no solo inhibe la capacidad pública para emprender el desarrollo, sino que afecta negativamente la equidad tributaria y abre espacios para la evasión fiscal.
- También es necesaria una mayor flexibilidad en la ejecución del gasto público y el inicio de proyectos estratégicos para la implementación del Plan de Desarrollo Integral y el cumplimiento de los ODS. Cerca del 90% del gasto público de los países del norte de Centroamérica y México se define *ex ante*, en disposiciones legales y administrativas. Una mayor flexibilidad presupuestaria permitirá cumplir más fácilmente con la Agenda 2030, responder a turbulencias externas e implementar planes multianuales y proyectos estratégicos como los incluidos en el Plan de Desarrollo Integral.
- La participación del sector privado mediante alianzas público-privadas puede traducirse en la obtención de importantes recursos si los proyectos resultan en costos más bajos que los de los sistemas tradicionales de construcción y gestión de infraestructura, y si las contingencias fiscales que estos generan se consideran de manera adecuada en las finanzas públicas.
- Un estrecho acompañamiento de la sociedad y control sobre el gasto público es esencial para asegurar ganancias en materia de eficiencia del gasto público y reducción de la corrupción.

Además, se recomienda utilizar la política fiscal como un instrumento para fortalecer los sistemas de inversión pública, con el fin de enfrentar los desafíos del cambio climático y acelerar la transición hacia economías sostenibles e incluyentes, mediante:

- Fortalecimiento de las capacidades de los equipos de los Ministerios de Hacienda o Finanzas para diseñar políticas de sostenibilidad fiscal que reduzcan los riesgos climáticos e incentiven la producción y la infraestructura resiliente.
- Robustecimiento de las capacidades de diseño y evaluación de los sistemas nacionales de inversión pública para fortalecer la resiliencia climática con los Ministerios encargados de la infraestructura de salud y educación, transporte y vialidad, y energía (especialmente hidroeléctrica), incluida una valorización económica del riesgo climático desde la fase del diseño.
- Opciones para la formulación de presupuestos sectoriales para aumentar la resiliencia climática (integradas a iniciativas de presupuestación por resultados, cuando sea el caso).
- Programas de aseguramiento y gestión de riesgo a nivel del sector público y en sectores económicos, como el agropecuario.

Recomendación 4. *Ampliar los objetivos de la política monetaria más allá de la estabilización nominal para incentivar un cambio en la estructura productiva que permita una distribución más equitativa de los recursos y el ingreso, así como mejorar y consolidar los mecanismos de coordinación de la política monetaria con el resto de las políticas macroeconómicas.*

En un contexto de apertura de sus cuentas de capital, la diversidad de regímenes cambiarios en El Salvador, Guatemala, Honduras y México implica diferentes grados de independencia de la política monetaria en cada país. En este marco, los principales retos de política son diferenciados. En los cuatro países es necesario seguir fortaleciendo la estrategia de inclusión financiera para tener un mayor acceso y hacer un uso efectivo de diversos instrumentos, como el ahorro, el crédito y los seguros. En los casos de Guatemala, Honduras y México, el reto de la política monetaria es mantener ancladas las expectativas con respecto a la evolución de los precios en el mediano plazo.

Para ello es necesario consolidar los mecanismos de coordinación de la política monetaria con el resto de las políticas macroeconómicas, así como fortalecer el mecanismo de transmisión de la política monetaria. Al considerar los altos niveles de desigualdad de ingresos y riqueza que caracterizan a los países de la región, y los efectos de dicha desigualdad sobre la efectividad de la política monetaria, entre las medidas que pueden fortalecer el mecanismo de transmisión de la política monetaria en el contexto de políticas macroeconómicas para el desarrollo destacan aquellas orientadas a fortalecer la capacidad de los hogares para gestionar riesgos. Este es el caso de los mecanismos de seguro de desempleo, la inclusión financiera, la universalización del acceso a la seguridad social y la formalización del mercado laboral.

Recomendación 5. *Construir las capacidades y llevar a cabo las acciones necesarias para instrumentar políticas que dinamicen la inversión pública y privada, incorporen la innovación y el cambio tecnológico en el tejido productivo, fomenten la inclusión financiera y desarrollen cadenas de valor nacionales y regionales.*

En el ámbito macroeconómico, más allá del papel de estabilización, la política también debe considerar medidas orientadas a lograr una mayor productividad y una mejor distribución de los recursos y del ingreso:

- Un primer elemento es la dinamización de la inversión, tanto pública como privada. No basta con aumentar el nivel de inversión pública, sino que se deben hacer inversiones eficaces que apoyen un mayor crecimiento económico, así como el logro de la igualdad y la sostenibilidad ambiental. Para ello la infraestructura pública es un elemento central para impulsar mayores niveles de productividad.
- Además, es necesario tomar en cuenta el papel del crédito bancario y, de manera más general, de la intermediación financiera (incluida la banca de desarrollo) como limitante o propulsora del proceso de inversión, así como de las políticas de desarrollo productivo como determinantes de los procesos de industrialización y de fortalecimiento del ambiente de confianza que dinamice la inversión privada.
- La gradual incorporación de actividades y procesos más intensivos en conocimientos es esencial para la transformación estructural. Es imprescindible incorporar el cambio tecnológico en las diversas actividades productivas. En todos los sectores

existe un amplio espacio para la transición gradual hacia actividades que requieren mayores conocimientos y especialización, y que permiten incrementar la tasa de crecimiento y mejorar las condiciones laborales.

- La densificación de redes y cadenas de valor dentro de los países y entre los cuatro países de la subregión también es importante. La incorporación de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a cadenas de valor mundiales permitirá que el crecimiento de las exportaciones tenga un mayor impacto en el dinamismo del PIB. De igual forma, la incorporación de pequeños productores rurales a cadenas locales y regionales les permitiría incrementar su producción y eficiencia, así como los espacios para la captura de valor. La vinculación de las remesas de los migrantes a las cadenas de valor y a los instrumentos de una política industrial a ese efecto es muy prometedora.

Recomendación 6. *Llevar a cabo acciones públicas para potenciar un mayor uso productivo de las remesas, en el caso de las familias que puedan hacerlo, de modo que constituyan plataformas de emprendimiento y aprovechamiento productivo.*

Las remesas familiares son de gran importancia para las economías de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, y existen oportunidades para potenciar su impacto en términos de desarrollo económico y social.

- En primer lugar, se recomienda poner en práctica iniciativas para promover un mayor uso productivo de las remesas. En su gran mayoría, las remesas están destinadas al gasto corriente, pero algunas experiencias registradas en otras regiones muestran que, con los instrumentos e incentivos adecuados, existen grandes oportunidades para que las familias puedan usarlas como una plataforma para el emprendimiento y el fortalecimiento de actividades productivas que ya se encuentran en marcha y, de esta manera, elevar sus ingresos.
- En segundo término, y en estrecha relación con el tema anterior, se sugiere trabajar con el sistema financiero para que las remesas sean un punto de entrada para una mayor inclusión financiera en sentido amplio, es decir, que además de facilitar el acceso a cuentas de ahorro, permitan el escalamiento gradual hacia instrumentos más complejos, como los seguros y el crédito.
- En tercer lugar, se recomienda trabajar también con el sistema financiero para mejorar la eficiencia en el pago de remesas, reducir los costos e incrementar el acceso a toda la población receptora, sin perder de vista que las remesas son recursos privados de libre disposición de los hogares.
- Como cuarto punto, cabe considerar que las remesas han venido supliendo a la política social, en la medida en que han provisto de fuentes de ingresos a familias que no cuentan con protección social o cuentan con una protección insuficiente: la política social creada por las propias familias debe aprovecharse positivamente para la puesta en marcha de programas sociales destinados a familias vulnerables, como, por ejemplo, las encabezadas por mujeres a cargo de hijos y adultos mayores en zonas rurales.

Junto con la contribución significativa de las remesas, se deben analizar también los efectos económicos adversos, como la apreciación del tipo de cambio, la estructura de consumo intensiva en importaciones y la disminución de la oferta de trabajo, entre otros. Es importante reflexionar sobre la gestión macroeconómica de economías con flujos masivos y de larga data de divisas externas, como es el caso de los países del norte de Centroamérica y, en menor medida, México.

Recomendación 7. *Implementar una política común para la facilitación del comercio entre México y los países del norte de Centroamérica con miras a incrementar los vínculos comerciales, equilibrar la balanza comercial y reducir sustancialmente las barreras no arancelarias al comercio entre los cuatro países que son parte de esta iniciativa.*

En el comercio entre los países centroamericanos y entre estos y México los aranceles son muy bajos, por lo que no constituyen un problema grave para incrementar el comercio. Las diversas barreras no arancelarias y los costos asociados a los trámites aduaneros, no obstante, sí son un problema que considerar. De hecho, los costos asociados a los trámites aduaneros son la principal barrera al comercio intrarregional centroamericano e incluso pueden cuantificarse como aranceles equivalentes *ad valorem*.

El espacio regional es clave para la diversificación productiva y exportadora, pues es el más importante para el comercio manufacturero, que absorbe el mayor número de productos exportados y es abastecido por la mayor cantidad de empresas exportadoras, especialmente pequeñas y medianas empresas (pymes), es decir, las empresas que tienen mayor impacto en el empleo formal.

La posibilidad de aprovechar al máximo el potencial que ofrece el mercado regional en términos de escala y de generación de encadenamientos productivos está directamente vinculada con las reglas aplicables al comercio y la inversión en ese espacio. Cuanto mayor sea la fragmentación normativa, más elevados serán los costos de transacción que enfrentarán las empresas. Avanzar en la gradual armonización o reconocimiento mutuo en términos de transparencia, formalidades, arreglos institucionales y cooperación, comercio sin papeles y facilitación del tránsito sería una importante contribución al comercio y a la integración productiva entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Se han realizado estimaciones que indican que la plena implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluidos también los compromisos voluntarios, podría reducir los costos asociados al comercio entre un 12% y un 17%, según el nivel de ingresos de los países. Con el objetivo de reducir dichos costos, se recomienda avanzar en la armonización y simplificación de documentos, así como en la automatización de procedimientos aduaneros.

Actualmente, Centroamérica avanza en dos frentes para facilitar el comercio. Por una parte, lleva adelante la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (ECFCC), y, por la otra, implementa una Unión Aduanera entre El Salvador, Guatemala y Honduras. Es muy importante atender las preocupaciones de El Salvador para hacer que la Unión Aduanera funcione en un futuro cercano en los tres países. México también puede potenciar las acciones que Centroamérica realiza y coordinar medidas de facilitación del comercio con esa subregión, no solo en el marco del Acuerdo sobre Facilitación

del Comercio de la OMC, sino también alineadas con la estrategia centroamericana mencionada. La facilitación comercial y el cierre de brechas comerciales entre México y los países vecinos del norte de Centroamérica es una de las formas de propiciar la estabilidad y la interdependencia entre los cuatro países.

Es importante evitar el error de pensar que la superación de los obstáculos técnicos implica la eliminación o reducción de controles o de medidas sanitarias. Se trata más bien de armonizar, estandarizar y reconocer procesos y certificaciones entre pares para reducir los costos y los tiempos en las transacciones.

Recomendación 8. Diseñar políticas y estrategias industriales regionales que conduzcan al fomento y la constitución de sectores crecientemente complejos y de alta productividad.

La región puede iniciar este proceso con la identificación de sectores líderes y que tengan potencial de agregación de valor con miras al desarrollo de cadenas regionales de valor. En las cadenas regionales de valor, el valor es agregado en diversos países que presentan rasgos económicos comunes y cercanía geográfica, a través de actividades caracterizadas por la dispersión de la producción de sus partes, de sus procesos o componentes. Los diferentes países aportan insumos, colaboran y compiten, y los aspectos productivos regionales se abordan de manera conjunta.

En este abordaje regional de las cadenas de valor se identifican dos tipos de efectos de los encadenamientos. El primero es el encadenamiento local o intrarregional del sector, que tiene impacto sobre la economía de la propia región; el segundo es el encadenamiento interregional, que hace referencia a la interdependencia económica entre los sectores de distintas regiones. El proceso de integración centroamericana ha facilitado la creación de cadenas regionales de valor y algunos sectores ya se encuentran productivamente integrados, lo que ha generado un espacio propicio para diseñar políticas productivas regionales. Esto todavía puede ampliarse y profundizarse.

Recomendación 9. Construir una agenda regional de investigación, desarrollo e innovación, especialmente con miras a responder a los retos y oportunidades de la nueva revolución tecnológica para un crecimiento sostenido que apunte a una mayor inclusión social y a una distribución más equitativa del ingreso.

Nuevos productos, nuevos procesos y nuevas formas de organizar la producción cambian la estructura de la economía y de la sociedad, y pueden contribuir a una distribución más equitativa del ingreso. Pese a la evidencia de estos beneficios, los países del norte de Centroamérica y México enfrentan retos persistentes que dificultan la penetración transversal de la innovación.

Continúa la dificultad de articulación entre componentes de los sistemas de innovación, la pérdida de oportunidades de vinculación con sectores estratégicos, el escaso aprovechamiento de capacidades locales y regionales para la investigación, la desvinculación entre las agendas académicas y productivas, y las dificultades de acceso a financiamiento, a lo que se suman brechas de género, étnicas y territoriales.

La coordinación regional ofrece grandes oportunidades para la elaboración de agendas regionales conjuntas de investigación, desarrollo e innovación, especialmente con miras a responder a los retos de la nueva revolución tecnológica, muchos de los

cuales trascienden fronteras, como la ciberseguridad, la protección de la propiedad intelectual, el uso de macrodatos para la toma de decisiones y la automatización de puestos de trabajo, entre otros.

Además, dicha coordinación contribuiría al logro de economías de escala y a la promoción de encadenamientos productivos regionales y mundiales basados en el uso intensivo de conocimiento y tecnología. La generación y la difusión de conocimiento y capacidades tecnológicas endógenas son elementos básicos para un crecimiento sostenido que apunte a una mayor inclusión social y a una distribución más equitativa del ingreso. La agenda productiva, de innovación y de integración regional debe incluir la innovación como uno de los ejes de colaboración regional.

Recomendación 10. *Desarrollar políticas de fomento de la innovación y mejora de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.*

Dado que las mipymes representan hasta el 99% del tejido productivo de los países de la subregión, es un requisito indispensable que las políticas de fomento de la innovación contemplen las necesidades y oportunidades que enfrentan estas empresas. Además, las políticas focalizadas contribuirían a abordar la heterogeneidad del desarrollo de empresas locales y empresas de vocación exportadora y multinacionales.

Es necesario promover la creación y el crecimiento de mipymes de alta tecnología, a la vez que se deben reconocer las oportunidades de innovación de empresas tradicionales, de subsistencia y familiares. De igual modo, es importante valorar el potencial de innovación de los sectores vinculados a los territorios rurales y apoyar sus procesos de escalamiento de productividad y valor de sus productos.

Recomendación 11. *Promover la perspectiva del desarrollo territorial incluyente en las acciones de política pública destinadas al fomento y el fortalecimiento de las capacidades locales, el cierre de brechas, la densificación de la prestación de servicios públicos y la articulación de las dimensiones económica, social y ambiental.*

El territorio es un ámbito estratégico del desarrollo y también un espacio de estructuración de la desigualdad de oportunidades, de acceso, de goce efectivo de derechos y de perspectivas de progreso y movilidad social. El objetivo en materia de migración es lograr que esta sea una opción y no una necesidad. Invertir en seguridad alimentaria y nutricional, lograr un desarrollo rural sostenible y la adaptación al cambio climático, y fortalecer la resiliencia de las estrategias de vida de los habitantes rurales son factores importantes de la respuesta a las causas de la migración y es necesario implementar todas esas acciones con un enfoque territorial. Se necesita, por ende, que los programas, proyectos e inversiones se organicen y apliquen sobre la base de un enfoque de desarrollo territorial rural-urbano con énfasis en el desarrollo local y no como iniciativas sectoriales independientes.

En los territorios que sean seleccionados como prioritarios es posible formular una estrategia integral de desarrollo territorial, combinando y articulando las políticas, los programas y las medidas que sean más pertinentes y prioritarios para las condiciones

de cada territorio en particular. Un enfoque territorial tiene la ventaja adicional de que permite sumar y aprovechar proyectos, programas e inversiones que ya estén siendo desarrollados en cada territorio. De esta forma se valoriza, potencia y expande lo que ya existe.

El territorio importa, y las estrategias deberían tener una sólida base de especificidad territorial. Articular la dinámica territorial de los países del norte de Centroamérica con la dinámica territorial del área de influencia de las inversiones en el sur-sureste de México es un elemento sustancial para la creación de un espacio económico común entre los cuatro países.

Es importante considerar, como parte de las acciones de promoción del desarrollo, la puesta en marcha de programas para la sustitución de cultivos ilícitos (amapola y coca). En los estados del sur-sureste de México y en los países del norte de Centroamérica, esta situación causa un impacto en las condiciones de seguridad y merma el crecimiento económico.

Al respecto, un área de oportunidad es la implementación de programas de desarrollo alternativo, que tengan por objeto la reducción de la oferta de droga a través de un componente social de incentivos económicos a comunidades rurales, con un acompañamiento técnico, social y ambiental que permita el diseño, la formulación e implementación de políticas y programas de inclusión productiva y de regulación de la tenencia de tierras con el objeto de reducir la incidencia del tráfico ilícito de drogas. Las acciones de desarrollo alternativo se deben ejecutar en conjunto con las políticas y los programas estatales con un enfoque integral que permita a los agricultores que dependen de los ingresos provenientes del cultivo de drogas contar con opciones de empleo sostenibles. Es necesario fortalecer las instituciones gubernamentales en sus distintos niveles y que los Estados establezcan acuerdos con los productores agrícolas, así como asegurar la participación de las comunidades locales y de la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del impacto de los programas de desarrollo alternativo.

Para ello, resulta crucial promover el intercambio de mejores prácticas y fomentar la coordinación internacional, así como contar con el apoyo de organismos internacionales en el desarrollo de metodologías para la recolección y el análisis de datos para el monitoreo de cultivos ilícitos en los territorios, el fortalecimiento de capacidades técnicas para generar información basada en evidencia, y el acompañamiento de líderes nacionales, locales y regionales para la elaboración de diagnósticos y la generación de alianzas en los territorios.

Recomendación 12. *Apoyar la consolidación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y promover la interconexión eléctrica de México al SIEPAC.*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) han promovido la interconexión eléctrica de los países de Centroamérica (a través del SIEPAC) y la conformación de un mercado eléctrico regional como uno de los medios para buscar el aprovechamiento óptimo, racional y eficiente de los recursos energéticos de los países de la subregión. Sus beneficios se derivan del desarrollo y la operación coordinada de un sistema eléctrico

interconectado que posibilita ahorros y mejoras en la seguridad del suministro eléctrico, aunque la consolidación del sistema aún enfrenta obstáculos que deberán ir sorteándose mediante el diálogo y la cooperación.

La hoja de ruta discutida por los países para obtener todos los beneficios esperados de la integración gradual de sus sistemas eléctricos incluye:

- Fortalecer la institucionalidad y el alineamiento estratégico regional.
- Desarrollar e implementar plenamente la regulación regional.
- Impulsar la expansión de la generación y la transmisión regional, incluida la construcción de un segundo circuito del SIEPAC.
- Impulsar la interconexión regional de México con el SIEPAC.

Recomendación 13. *Impulsar proyectos de infraestructura regionales que promuevan la penetración del gas natural y la integración logística.*

El gas natural es un combustible más limpio que los derivados del petróleo. Sus reservas abundantes y los avances tecnológicos (que permiten eficiencias sustancialmente más altas) han motivado el avance de este hidrocarburo. El gas natural es una opción que permite mejorar la competitividad de la industria de manufacturas, en especial la intensiva en el uso de energía. También permite obtener grandes beneficios en el sector del transporte.

Desde hace unas dos décadas, los países centroamericanos impulsan proyectos de suministro de gas natural que han empezado a hacerse realidad con la inauguración del primer ciclo combinado a gas natural en Panamá (2018). En El Salvador se inició la construcción de la primera central termoeléctrica a gas natural en 2019.

Un gasoducto que una México con los países del norte de Centroamérica, además de diversificar la oferta energética, permitirá el desarrollo de generación termoeléctrica que posibilitará la puesta en marcha de proyectos de mayor escala para el mercado eléctrico regional. El proyecto requerirá ampliar el sistema de gasoductos en el sur-sureste de México.

Otro proyecto que permitiría una mayor penetración de gas natural en la subregión consiste en una central termoeléctrica de ciclo combinado a gas natural, ubicada en Puerto Cortés, en la costa caribeña de Honduras, cerca de la zona industrial de San Pedro Sula. Este proyecto también requiere de infraestructura para la recepción de buques metaneros, una terminal regasificadora, los almacenamientos respectivos y la infraestructura eléctrica, incluida una línea de doble circuito en 230 kW y 75 km de longitud. La central termoeléctrica se conectará al sistema hondureño y al SIEPAC, probablemente en la subestación San Buenaventura.

Un decidido esquema de inversión en carreteras nacionales debería terminar con la centralidad de las grandes urbes, conectar servicios públicos esenciales y potenciar nuevas rutas de integración comercial. Es esencial contar con una adecuada dotación de carreteras rurales para potenciar los mercados internos, promover el desarrollo local y reducir la desigualdad. Los cuatro países podrían armonizar y consolidar las múltiples regulaciones del sector carretero para potenciar mecanismos regionales

orientados a planificar, desarrollar, mantener y financiar carreteras. Un sistema subregional armonizado potenciaría la participación competitiva del sector privado en el desarrollo carretero de la subregión.

También se recomienda impulsar decididamente la política de logística y movilidad del SICA y del Proyecto Mesoamérica mediante: i) el fortalecimiento de las instancias de coordinación para la evaluación y el financiamiento de infraestructuras, ii) la incorporación del sector privado para la organización de los mercados regionales y iii) el impulso a normativas regionales, formulación de metodologías y adopción de procedimientos armonizados que permitan priorizar y financiar infraestructuras subregionales, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías. Es importante consensuar con los países una estrategia regional de integración logística, que sea capaz de articular las distintas normativas y regulaciones técnicas y económicas, y que fomente la integración productiva de los países del norte de Centroamérica y México.

Recomendación 14. *Profundizar la cooperación en materia de programas y normas de eficiencia energética entre México y los países del norte de Centroamérica.*

La eficiencia y la conservación energética se consideran factores clave para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar otros objetivos de la política energética, entre ellos, lograr una mejor posición para enfrentar los desafíos de los altos costos de los insumos energéticos. El apoyo proporcionado por México en estos temas ha sido muy importante. Se recomienda mantenerlo, en especial en lo referente a normas de eficiencia energética, construcción de redes de aprendizaje, conformación de fondos para mejorar la eficiencia y cooperación horizontal en materia de movilidad sostenible en centros urbanos.

Recomendación 15. *Diversificar la matriz energética del subsector eléctrico mediante inversiones estratégicas regionales en infraestructura y tecnología que use fuentes renovables de energía autóctonas.*

La participación de las energías renovables en la producción de electricidad es muy baja en México, pero sustancialmente más alta en los países del norte de Centroamérica (un 23,2% y un 68,4% en 2018, respectivamente). La energía hidroeléctrica continúa siendo el recurso renovable de mayor utilización, pero todos los países muestran un marcado incremento de las energías renovables no convencionales (solar y eólica, y, en menor medida, biogás), así como del uso de la biomasa como insumo de la cogeneración industrial. Los cuatro países, especialmente El Salvador, registran un aporte significativo de la energía geotérmica, pero con un menor dinamismo debido a que, a pesar de ser un recurso abundante, sus altos costos de preinversión e inversión lo hacen poco competitivo, en especial en ambientes de libre mercado.

México cuenta con una hoja de ruta muy bien definida para el desarrollo de los recursos renovables, construida a partir de los mandatos establecidos en las leyes sobre cambio climático y transición energética. Los países del norte de Centroamérica también tienen políticas, planes y hojas de ruta para el desarrollo de estos recursos. Aun cuando se reconocen obstáculos mayores para el desarrollo de algunas tecnologías (los costos

de inversión, ya mencionados, en la geotermia y los conflictos por el uso del recurso hídrico en el caso de las hidroeléctricas, así como los impactos ambientales), existe un gran potencial para continuar desarrollando energías renovables. El desarrollo de estas fuentes podría ser la base para viabilizar un corredor subregional de energías limpias entre México y los países del norte de Centroamérica, que, a su vez, sería el mecanismo articulador para un gran impulso ambiental en las economías de los cuatro países.

Además de las fuentes de energías renovables mencionadas (hídrica, biomasa moderna, energía solar y eólica, y geotermia), será necesario incentivar el uso de combustibles más limpios, como el gas natural, el biogás y los biocombustibles, y promover la generación distribuida de electricidad. Todo ello también apoyará el objetivo de acceso universal a los servicios modernos de energía para la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Recomendación 16. Alcanzar la universalización en el acceso efectivo a los servicios modernos de energía.

Se estima que, en los países del norte de Centroamérica, alrededor de 3,5 millones de personas no cuentan con servicio de electricidad y 14 millones dependen de la leña para la cocción de alimentos, lo que afecta principalmente a las niñas y las mujeres. El acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables, sostenibles y modernos es un gran desafío que se incluyó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el caso de México, de acuerdo con la última encuesta intercensal (2015), un 45% de la población rural y un 7% de la población urbana usaban principalmente leña para cocinar, a menudo en combinación con gas de petróleo licuado (GPL). Sobre esa base, se estima que alrededor de 18 millones de personas dependen exclusivamente de la leña y otros residuos orgánicos para cocinar. La contaminación del aire dentro de las viviendas debido al uso de leña como combustible constituye uno de los riesgos ambientales de mayor impacto para la salud, con una incidencia más marcada en mujeres, niños, niñas y personas mayores.

En cuanto a la electricidad, se calcula que en México alrededor de 1,7 millones de personas no cuentan con ese servicio.

La mayoría de los hogares que no cuentan con electricidad se localizan en áreas rurales, donde la electrificación es más difícil debido a los costos asociados con las dificultades de acceso, a la baja densidad poblacional, a la lejanía de las redes eléctricas y al bajo consumo de los hogares, por lo que lograr la energización requerirá del desarrollo de soluciones fuera de la red o de minirredes, mediante el uso de tecnologías de energías renovables y sostenibles, como paneles solares fotovoltaicos, biogás, turbinas de viento y minicentrales hidroeléctricas, entre otras. La mejora en los servicios de comunicación, salud y educación, así como el impulso a la transformación productiva que la electricidad posibilita la vuelve un elemento esencial de esta iniciativa.

Para la universalización de los servicios modernos de energía se requieren cuantiosas inversiones entre las que se deben considerar:

- Inversiones para extensión de redes de electricidad o desarrollo de microrredes y suministro aislado de electricidad.

- Mejora de la logística de distribución de combustibles limpios.
- Mecanismos de financiamiento social para mejorar el equipamiento de las viviendas (estufas a gas de petróleo licuado y estufas de biomasa limpias).
- Subsidios o transferencias a las familias de menores ingresos, tanto para el uso de combustibles limpios como para el consumo de electricidad.

La universalización de los servicios modernos de energía coadyuvará a la disminución de la pobreza y el aumento del bienestar social y, consecuentemente, a la reducción de la migración por necesidad, tanto la que se produce desde las áreas rurales hacia las ciudades como la migración internacional en general.

Recomendación 17. *Priorizar y alinear políticas para una adaptación sostenible e incluyente frente al cambio climático, reducir vulnerabilidades y, en el marco del gran impulso ambiental, redoblar las acciones para la transición hacia economías sostenibles y bajas en emisiones de gases de efecto invernadero y el cumplimiento integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

Debido a los impactos del cambio climático previstos en múltiples sectores asociados a la migración, la agenda para una adaptación sostenible e incluyente y la transición hacia economías sostenibles constituyen elementos clave para mejorar la calidad de vida de la población y reducir los factores que generan la migración. Para implementar esta agenda es preciso integrar el factor clima en los análisis sobre la migración, así como en las políticas de respuesta y en la instrumentación de las políticas nacionales y sectoriales, y realizar un esfuerzo extraordinario para fortalecer las capacidades técnicas, que es un campo estratégico para la cooperación Sur-Sur.

El avance en la protección y restauración de bosques forma parte, junto con el acceso y uso eficiente de energía que reduzca la pobreza energética, de una agenda de desarrollo sostenible que podría generar beneficios simultáneos para todos los ámbitos y actores, incluidos los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

Se plantea la necesidad de integrar las estrategias de adaptación al cambio climático con las de reducción de la pobreza y la desigualdad. La vinculación de las respuestas al cambio climático con los programas de disminución y erradicación de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la ampliación de las oportunidades de la población sería una importante apuesta para los cuatro países. Los ecosistemas que prestan múltiples servicios ambientales pueden ser fuente de ingresos para las personas más pobres, pero se corre el riesgo de perderlos antes de aprovechar de manera sostenible sus beneficios.

Se requiere un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad, apoyado en políticas públicas coordinadas que desvinculen el desarrollo económico de externalidades ambientales y mejoren la vida de la población con bienes y servicios públicos de calidad y mayor cobertura.

Recomendación 18. *Fortalecer la cooperación interregional en materia de gestión integral del riesgo de desastres con un enfoque de ciclo completo que incluya, al menos, prevención, reducción, protección financiera, respuesta, reconstrucción y servicios integrales, así como aseguramiento global y en el ámbito agropecuario.*

Dado el alto grado de exposición y vulnerabilidad de la región al riesgo de desastres, se debe fortalecer la capacidad de adaptación sostenible e incluyente, la adopción de servicios integrales para responder a los intereses y necesidades de pequeños productores rurales, y la cooperación y construcción de capacidades para la gestión integral del riesgo de desastres, incluidos mecanismos de transferencia de riesgos a nivel global y sectorial, así como en la actividad agropecuaria. Esto implica continuar profundizando el apoyo a actividades estratégicas en curso como el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y la Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018-2030) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La experiencia acumulada por la CEPAL también hace posible la identificación de otras áreas prioritarias cuyo abordaje permitiría contar con estrategias comprehensivas de gestión integral del riesgo de desastres como datos sólidos que sirvan de base para la gestión del riesgo de desastres y su evaluación sistemática.

Recomendación 19. *Mejorar sustancialmente los servicios de salud y el acceso efectivo de la población, desde un enfoque integral, universal y desmercantilizado, que incluye acciones de promoción, prevención, atención, recuperación y rehabilitación de la salud de la población, con énfasis en los municipios y territorios de mayor propensión migratoria. Así, estos servicios alcanzarán niveles suficientes, oportunos, de calidad, pertinentes y próximos, con enfoque de derechos y perspectiva de género e interculturalidad. Todo ello en un contexto en el que se atienden simultáneamente y desde una mirada integral los determinantes sociales de la salud y se fortalece la dimensión de la atención primaria.*

El acceso efectivo al goce del derecho a la salud es uno de los mayores déficits sociales en los países del norte de Centroamérica y en las nueve entidades federativas del sur-sureste de México. Es también una de las razones que motivan la migración forzada. En cambio, la experiencia demuestra que la existencia de servicios de salud próximos, oportunos y pertinentes es uno de los factores que propician el arraigo a los territorios.

La subregión es deficitaria en la disponibilidad de médicos por habitante y de camas por hospital. Son frecuentes las quejas y manifestaciones de inconformidad por la falta de una prestación oportuna y adecuada de servicios, así como del abasto de medicamentos. Esto también es consecuencia del bajo gasto per cápita en salud de estos países (unos 120 dólares en 2010), que es casi 10 veces menor que el de los países más desarrollados.

Una muestra de los rezagos en materia de salud que existen en los países del norte de Centroamérica es la esperanza de vida al nacer. Si bien esta medida llega a 73,9 años en Guatemala, 74,2 años en El Salvador y 73,8 años en Honduras para el período comprendido entre 2015 y 2020, se sitúa casi dos años por debajo que la esperanza de vida promedio de América Latina y el Caribe (75,7 años), y la diferencia es aún mayor si se desagrega a nivel de territorios.

En México, el promedio de esperanza de vida es de 77,3 años, con marcadas diferencias entre un estado y otro. En el sur, según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2017 la esperanza de vida de los ocho estados de la región estaba por

debajo de la esperanza de vida promedio de América Latina. El estado de Guerrero se encuentra por debajo de los países del norte de Centroamérica con una esperanza de vida de 72,9 años, mientras que el estado de Chiapas tiene los mismos años de esperanza de vida que Guatemala y el estado de Oaxaca registra los mismos años que Honduras.

Guatemala y Honduras experimentan más precariedad en lo que respecta a mortalidad infantil (menores de 5 años), puesto que sus cifras son más elevadas que las de El Salvador, México y el promedio de la región. En los estados del sur-sureste de México, la mortalidad es mayor que el promedio nacional, y Chiapas y Oaxaca son los estados con mayor mortalidad infantil, con 18,9 y 17,2 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente.

Incluso antes de la pandemia de COVID-19, la mejora sustancial de los servicios de salud aparecía como una de las mayores prioridades de los Gobiernos en los planes de desarrollo de los cuatro países. Las lecciones derivadas de la pandemia imponen la urgencia del fortalecimiento y la ampliación significativa de los servicios de salud como uno de los ejes centrales de un nuevo régimen de bienestar y protección social.

Recomendación 20. *Construir sistemas robustos de protección social universal e impulsar políticas de alto impacto de empleo decente para lograr la erradicación de la pobreza y la disminución significativa de las desigualdades.*

Si bien se reconocen los esfuerzos y logros que en materia de empleo y protección social han registrado los gobiernos, aún queda un largo camino por recorrer para que estos sean adecuados y robustos. Por ello, es necesario reforzar el proceso y acelerar el paso para la construcción de una política social basada en derechos humanos que brinde protección frente a los riesgos durante toda la vida. Esto incluye garantizar el trabajo decente —es decir, un empleo en el que se respeten los derechos laborales y se obtenga una remuneración que permita tener un nivel de vida digno—; fortalecer el pilar del cuidado de niños y personas mayores; asegurar la protección ante los accidentes laborales, la invalidez y la muerte, así como los seguros de desempleo; poner en práctica políticas de garantía de ingresos básicos, y disminuir los gastos catastróficos por cuenta propia en materia de salud, entre otras medidas.

Es importante asegurar el acceso a la protección social a la población migrante que se ha visto forzada a retornar y distinguirla de aquella que vuelve de manera voluntaria. Asimismo, las personas en tránsito y retornadas, así como los menores migrantes, forman parte de un cuadro amplio de poblaciones objetivo. La portabilidad de las contribuciones y los beneficios de seguridad social y salud resulta de especial importancia en el caso de los países del norte de Centroamérica y México. Debe priorizarse la puesta en práctica de una estrategia para garantizar las pensiones de las personas mayores, por medio de, al menos, las siguientes acciones:

- Implementar un programa de portabilidad de contribuciones sociales entre los países de la región: en primer lugar con México y posteriormente con los Estados Unidos. A estos efectos, es preciso tener en cuenta la existencia del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

- Impulsar un acuerdo regional de repatriación de las contribuciones a la seguridad social y al Medicare de los Estados Unidos por parte de migrantes en situación irregular retornados a sus países de origen, de forma que estas personas y sus familias puedan incorporarse a los sistemas nacionales de seguridad social.
- Fortalecer y garantizar las transferencias universales para las personas mayores y expandirlas gradualmente al resto de la población con un abordaje de ciclo de vida (infancia) o en territorios devastados por desastres, como ya se está haciendo en varios países.

Un asunto crucial es avanzar en la garantía del derecho a la salud, a fin de construir sistemas de acceso universal que superen la jerarquización y fragmentación que existe actualmente en la prestación de los servicios y cumplir así el mandato de garantizar el derecho de toda la población de disfrutar del más alto nivel de salud posible, como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La reforma de los sistemas de salud desde la perspectiva de los derechos, la universalidad, la suficiencia, la pertinencia y la homologación en torno a los servicios y prestaciones de mayor alcance constituye una de las transformaciones más importantes de la institucionalidad social en los países de la región. Por otra parte, es necesario poner en marcha de manera inmediata una estrategia para la reducción de la morbilidad y la mortalidad por enfermedades no transmisibles.

Recomendación 21. *Implementar políticas para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, cerrar las brechas de desigualdad y avanzar en la garantía de la autonomía física, económica y política de las mujeres.*

Sin igualdad sustantiva entre mujeres y hombres no habrá desarrollo. Así de relevante y condicionante es la dimensión de género en la formulación y puesta en práctica de todas las políticas. Las políticas orientadas a la igualdad de género deben ser transversales y progresivas. Entre otras cosas, deben cerrar las brechas de participación económica y política entre mujeres y hombres; lograr el reconocimiento del trabajo no remunerado, así como la conciliación del trabajo productivo y reproductivo y de la vida personal, laboral y familiar; garantizar los derechos sexuales y reproductivos; generar oportunidades de educación y capacitación y mejores condiciones de inserción en los mercados laborales, y mejorar la cobertura contributiva en las edades reproductivas. Asimismo, la prioridad debe ser garantizar a todas las mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia, combatir integral y eficazmente el feminicidio y mejorar de manera sustancial su derecho de acceso efectivo a la justicia.

Recomendación 22. *Priorizar políticas de largo alcance para las poblaciones juveniles y la primera infancia.*

Considerando el contexto demográfico de los países del norte de Centroamérica y México, resulta relevante atender las demandas, necesidades y aspiraciones de la población joven, y es urgente llevar a cabo políticas integrales y de amplia cobertura y espectro dirigidas a la primera infancia. En primer lugar, es necesario fortalecer los sistemas de protección social para familias con niños, niñas y adolescentes expuestos a vulnerabilidades sociales y económicas.

Se debe contar, además, con una estrategia regional para la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. En los países de destino, es importante apoyar el rastreo de familiares y la reunificación familiar. De la misma manera, es prioritario promover el cuidado de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de refugio, brindándoles protección consular, así como abogar por que aumente el acceso a los servicios de educación y atención a la primera infancia. En la fase de retorno, es imperativo asegurar una reinserción adecuada de los niños, niñas y adolescentes en sus comunidades mediante el diseño de programas de transición educativa.

Hay que considerar que la inversión en la primera infancia resulta fundamental para mejorar las oportunidades de adolescentes y jóvenes en la vida adulta, por lo que es imprescindible adoptar un enfoque de ciclo de vida en las políticas sociales y, muy especialmente, en esta etapa. Lo que se haga o se deje de hacer en la primera infancia tiene repercusiones a lo largo de toda la vida de las personas, y las brechas de atención y cobertura en esta etapa se convierten en brechas de desigualdad que se manifiestan y profundizan a lo largo de su existencia.

Por otra parte, es necesario favorecer políticas que faciliten la transición de la juventud a la edad adulta; entre ellas, una educación humanista y cívica, la preparación para el trabajo, mecanismos de vinculación entre la oferta educativa y las demandas del mercado laboral y la adquisición de experiencia. La cobertura del nivel secundario público aún es baja en los países del norte de Centroamérica y existen grandes brechas de calidad, especialmente en territorios rurales con alta presencia de juventud indígena.

Para dotar de capacidades a la siguiente generación en la subregión, así como para abordar las causas fundamentales de la migración, se necesita una inversión significativa en educación. Los aumentos en el nivel y la calidad educativa están asociados con el crecimiento económico y los ingresos individuales: se estima que un año adicional de escolaridad aumenta hasta un 10% los ingresos de una persona¹, y eleva un 0,4% el crecimiento promedio anual del PIB².

Para ello, podría ponerse en marcha una estrategia de fortalecimiento de la formación secundaria y técnica en los países de origen, a fin de incrementar las capacidades y fomentar una mejor inserción laboral y social de las personas jóvenes.

Asimismo, debe ser igualmente prioritario que las y los jóvenes puedan desenvolverse en un mundo global, interconectado y diverso, pues esta orientación de la educación constituye un antídoto contra las posturas xenófobas y de rechazo al otro por ser diferente. Se debe promover que toda la sociedad aprenda a vivir en democracia, conociendo las decisiones fundamentales que afectan la vida colectiva y participando en ellas.

Desde esta perspectiva, se requiere una estrategia de cuidado que incorpore la visión del desarrollo infantil temprano para mejorar las aptitudes de aprendizaje de los niños y las niñas, y que, a su vez, facilite la inserción laboral de las madres y los padres. Todo ello debe complementarse con una estrategia para la reducción de la mortalidad materna, neonatal e infantil.

¹ C. Montenegro y H. Patrinos, "Returns to Schooling around the World", documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2013*, Banco Mundial, 2013.

² E. L. Glaeser, "Why does schooling generate economic growth?", *Economics Letters*, vol. 44, N° 3, 1994.

Recomendación 23. *Garantizar los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y lograr la plena equiparación de su nivel de bienestar, priorizando el cierre de las brechas de desigualdad que afectan a los pueblos indígenas y a las poblaciones rurales en general en cada uno de los países. Esto incluye asegurar que los pueblos indígenas sean consultados en todas las decisiones que les afecten, con un enfoque culturalmente adecuado y de buena fe, para obtener su consentimiento previo, libre e informado.*

Una constante que se repite a lo largo de las décadas en los diagnósticos sociales de El Salvador, Guatemala, Honduras y México es que los pueblos indígenas (incluidos los que residen en ciudades) y las poblaciones rurales en general presentan los peores indicadores de pobreza y pobreza extrema, esperanza de vida y acceso a sus derechos. Además, experimentan privaciones básicas y niveles de desigualdad más elevados. Se trata de una realidad estructural, con fuertes rasgos de cronicidad. La situación de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales constituye el principal desafío para el cumplimiento del Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo).

Parece indispensable implementar un nuevo ciclo de políticas dirigidas a los pueblos indígenas y las poblaciones rurales, con un enfoque de derechos, incluidos los colectivos. Como apoyo, se cuenta con los avances legislativos que se han logrado en la materia en cada uno de los países y con la diversidad de instrumentos de derecho internacional existentes, incluidas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la recientemente adoptada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Recomendación 24. *Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional mediante cadenas alimentarias eficientes y efectivas que provean una buena nutrición, disminuyan la pérdida y el desperdicio de alimentos, rompan el círculo vicioso entre pobreza y degradación ambiental, y hagan un uso eficiente del agua y los recursos utilizados en el sistema alimentario.*

En los últimos seis años, el Corredor Seco Centroamericano se ha visto afectado en repetidas ocasiones por ataques de plagas y períodos de sequía que han perjudicado considerablemente a la población rural de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Durante los meses de julio y agosto de 2018, por ejemplo, un déficit extremo de lluvias provocó graves pérdidas en la cosecha principal (primera), que afectaron a unas 282.000 hectáreas de maíz y frijoles. Se estima que 2,2 millones de personas se vieron perjudicadas, principalmente agricultores de subsistencia y trabajadores agrícolas asalariados. La pérdida de cultivos ha conllevado la pérdida de ingresos, la disminución del consumo de alimentos y el agotamiento de los activos, y ha dejado a muchos hogares con poca o ninguna reserva de alimentos. La combinación de la sequía y las lluvias excesivas durante la cosecha secundaria (postera) ha hecho que un gran número de personas se encuentren en situación de inseguridad alimentaria.

Centroamérica cuenta con una política regional de seguridad alimentaria y nutricional con la que se busca contribuir a que la población pueda disponer de alimentos, acceder a ellos, consumirlos y utilizarlos de manera permanente y oportuna, en

cantidad suficiente y con la variedad, calidad e inocuidad necesarias para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias, a fin de poder llevar una vida activa y sana. La ejecución de esta política abarca el período comprendido entre 2012 y 2032.

El sector agropecuario ha establecido la Estrategia Agricultura Sostenible Adaptada al Clima para la región del SICA: 2018-2030 (EASAC), que vincula de manera directa el desarrollo agrícola con la seguridad alimentaria y nutricional, y el cambio climático. También existe Mesoamérica sin Hambre, una iniciativa de cooperación de México para fortalecer las acciones de seguridad alimentaria y nutricional en los siete países del SICA. Las acciones de esta iniciativa se fundamentan en un Acuerdo Marco de Cooperación suscrito entre el Gobierno de México y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Se considera prudente reevaluar los niveles aceptables de dependencia de las importaciones y seguridad alimentaria, considerar la aplicación de medidas para estimular la producción nacional y las dietas saludables basadas en una producción local diversificada, y establecer mecanismos comerciales y otros acuerdos de apoyo mutuo para prever contingencias alimentarias. Además, para poner en marcha un sistema alimentario sostenible, no solo se requiere incrementar la producción, sino también evitar las pérdidas y los desperdicios en el manejo poscosecha. Entre otras medidas, es necesario lograr la estabilización de la seguridad alimentaria y nutricional en la región, implementar estrategias frente a la vulnerabilidad climática en sectores clave (café, maíz, frijol) y elevar la generación sostenida de ingresos de las familias rurales.

Recomendación 25. *Lograr que los Estados adhieran plenamente a las normas internacionales y garanticen la dignidad de las personas y el cumplimiento de sus derechos, y formular políticas de movilidad humana integrales basadas en datos empíricos y en una perspectiva de gobierno integrado, que se centren en los derechos y la dignidad de las personas y adopten la perspectiva de la seguridad humana en sus diversas dimensiones.*

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los países de la subregión tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que estén dentro de su territorio o se encuentren sujetas a su jurisdicción, incluidas todas las personas migrantes, y de establecer leyes, políticas y programas nacionales de conformidad con el derecho internacional. Estas obligaciones se basan en la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados fundamentales de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Otras obligaciones surgen del derecho internacional en general, por ejemplo, el derecho internacional de los refugiados y el derecho humanitario, el derecho laboral, el derecho del mar y el derecho penal internacional. Los instrumentos y mecanismos regionales de derechos humanos también son relevantes en este contexto, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para que la migración pueda darse en condiciones respetuosas de la dignidad humana y de manera segura, ordenada y regular, resulta imprescindible cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y migración. Esto se traduce en dos aspectos esenciales: por una parte, alude a la obligación de respetar,

proteger y satisfacer los derechos de las personas migrantes, sin importar cuál sea su nacionalidad o estatus migratorio y sin discriminación alguna, a fin de preservar su seguridad, integridad física, bienestar y dignidad; por la otra, implica emprender acciones contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Aunado a ello, una buena gobernanza migratoria con enfoque de derechos humanos obliga al Estado a realizar esfuerzos para identificar a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad o en riesgo de que se violen sus derechos y a aplicar enfoques que tengan en cuenta cuestiones relativas al grupo etario y el género, y sean apropiados desde el punto de vista cultural.

Resulta indispensable que las políticas migratorias se basen en un análisis que examine las oportunidades y los desafíos que plantea a los Estados la movilidad humana. Ello supone la recopilación, el análisis y la sistematización de información fidedigna sobre los datos demográficos, los movimientos transfronterizos, los desplazamientos internos, las diásporas, los mercados laborales y las tendencias estacionales, así como la educación y la salud de la población migrante y sus familiares. La consideración de estos aspectos, además de evidenciar las particularidades migratorias que caracterizan a cada Estado, permite que el proceso de formulación de una política migratoria se base en datos empíricos.

De ese modo, es posible formular políticas migratorias que se basen en la valoración de las diferentes etapas del ciclo migratorio e incorporen el vínculo de la migración con otros ámbitos relacionados, como la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, el género, la disponibilidad de los servicios locales, la salud y la educación. Para vincular las políticas migratorias con estos aspectos hace falta aplicar un enfoque de gobierno integrado, en el que se incluya a todas las entidades estatales cuyas responsabilidades se relacionen de alguna manera con la migración. En forma paralela, debe aspirarse a vincular las políticas migratorias con temas transversales como la degradación ambiental, el cambio climático y las situaciones de crisis. Entre las medidas que pueden implementarse se encuentran: mejorar las políticas, las normativas y los programas de migración de conformidad con el Marco de Gobernanza sobre la Migración aprobado por los países; elaborar estudios sobre las dinámicas laborales transfronterizas; continuar desarrollando el mapa interactivo de salud y migración con el fin de mejorar las políticas y acciones de salud pública basadas en datos empíricos y con enfoque de género, e identificar mejores prácticas y lecciones aprendidas, a fin de mejorar la gobernanza migratoria.

Recomendación 26. *Desarrollar políticas y acciones específicas para atender las particularidades de cada una de las fases del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) para el logro de una migración segura, ordenada y regular, y el debido respeto al derecho de las personas migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo.*

Los países de la subregión son activos integrantes de la Conferencia Regional sobre Migración desde su creación en 1996. Este espacio de consulta intergubernamental es el adecuado para reforzar las acciones que se han venido realizando, fundadas en la cooperación y el diálogo, que abarcan desde la creación de redes contra la trata hasta la propuesta de protocolos de atención a mujeres y menores migrantes. Es importante fortalecer este foro y otros similares.

Es fundamental velar por el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y que necesitan protección, teniendo en cuenta los principios establecidos en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), así como en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en Marrakech (Marruecos) (2018), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo sobre los Estatutos de los Refugiados (1967), los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) y el pacto mundial sobre los refugiados (2016 y 2018)³. Los Gobiernos de la región deben tener presentes los principios de primacía de los derechos humanos y de atención diferencial a las personas migrantes según su situación de vulnerabilidad.

En particular, deben garantizar, tal como se establece en los dos pactos mundiales mencionados, que los derechos humanos de todas las personas sean respetados en las diferentes etapas de la movilidad humana, que sus necesidades específicas sean entendidas y atendidas apropiadamente, y que sean empoderadas como agentes de cambio. Asimismo, es necesario transversalizar la perspectiva de género, promover la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia y liderazgo, a fin de superar una visión que cataloga a las mujeres migrantes como víctimas. De igual forma, se debe velar por que los derechos de las personas desplazadas, solicitantes de asilo y refugiadas sean respetados, y que la protección interna o internacional sea accesible, esté disponible y sea efectiva según las normas internacionales, regionales y nacionales.

A. Origen

En lo que respecta a las políticas en el lugar de origen, y en consonancia con las recomendaciones en materia de desarrollo económico inclusivo y ampliación significativa de la protección social, es fundamental incorporar el criterio de desarrollo territorial como herramienta central para mejorar sustancial e integralmente las condiciones de vida y productivas de las personas y familias en los municipios y regiones con mayor propensión migratoria. De esta manera, se producirán en los territorios mejoras significativas en el nivel de vida de las personas, y podrá ofrecérseles un horizonte de progreso social para reforzar su adhesión y sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad, lo que reduciría la recurrencia de la violencia y la participación en actividades criminales como alternativas a la falta de oportunidades.

Es necesario garantizar la inclusión del enfoque de igualdad de género y empoderamiento de la mujer desde el análisis hasta la formulación de soluciones en los países de origen, ya que los factores que motivan la movilidad de las mujeres y las niñas pueden no ser los mismos que los que impulsan a los hombres y los niños, y, en cada caso, hacen falta propuestas adaptadas a esas distintas realidades.

³ El 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó un nuevo pacto mundial sobre los refugiados, con el que se busca garantizar que los refugiados y las personas que los acogen reciban el apoyo que necesitan. El pacto mundial sobre los refugiados surgió de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016.

La corrupción es una causa transversal que impulsa la migración en dos vertientes: i) por hechos que obstaculizan el bienestar de la población y ii) por actos que alientan la migración irregular. Por una parte, las prácticas de corrupción, como la malversación de fondos, el tráfico de influencias, el fraude, el blanqueo de dinero, el nepotismo y el clientelismo, involucran el desvío de recursos públicos, lo que lleva al Estado a incumplir con su obligación de garantizar los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, favoreciendo la formación de células delictivas y, por tanto, los escenarios de inestabilidad que influyen en la migración por necesidad.

En la segunda vertiente, la corrupción como causa de la migración está presente en los países de origen, tránsito y destino, a través sobornos, tráfico de influencias y abuso de funciones, lo que provoca el debilitamiento del sistema de control fronterizo e incide negativamente en la aplicación efectiva de la ley⁴. Al respecto y de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las metas del Objetivo 16, resulta necesario promover políticas para contar con instituciones sólidas y acciones preventivas a través de medidas de tolerancia cero a actos de corrupción, rendición de cuentas, protección de documentos, políticas de gestión y supervisión de recursos humanos asignados en oficinas de migración, así como medidas de respuesta relativas a la detección, investigación y procesamiento de dichos actos, en lo que coadyuve la cooperación internacional mediante el desarrollo de herramientas metodológicas, asistencia técnica en materia de prevención, investigación, gestión pública y aplicación legislativa⁵.

Asimismo, se debe considerar que la violencia en los países de origen y de tránsito, aunada a un debilitamiento de las instituciones de aplicación de la ley, tiene un impacto en el incremento de los flujos migratorios. Los Estados deben garantizar una vida libre de violencia y promover condiciones de seguridad humana mediante acciones como la implementación de políticas públicas de prevención del delito; programas de seguridad comunitaria, que incluyan también el enfoque de violencia de género; acciones de prevención y detección de delitos; medidas efectivas para la lucha contra la delincuencia organizada y acceso a la justicia, y políticas para asegurar la adecuada atención de las víctimas. Al respecto, los organismos internacionales pueden brindar asistencia en materia de fortalecimiento institucional de los sistemas de justicia y las instituciones de aplicación de la ley, promoción del Estado de derecho, desarrollo de herramientas sobre normas de prevención y lucha contra el delito, facilitación del trabajo en conjunto con los diversos actores nacionales y locales para reducir la incidencia delictiva y sus prácticas, y generación de acciones que promuevan una cultura de paz y legalidad.

B. Tránsito

Con respecto a la fase de tránsito, es fundamental fortalecer la coordinación y armonización de políticas entre los cuatro países, respetando la soberanía y las prioridades definidas por cada uno de ellos, pero partiendo del supuesto de que una gobernanza en materia migratoria y un sistema de asilo y protección eficaces solo son posibles a partir de un enfoque multilateral y de conformidad con el derecho

⁴ Artículos 18 y 19 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁵ Artículo 43 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

internacional. Entre las medidas que podrían ponerse en marcha o reforzarse se encuentra el establecimiento de mayores facilidades migratorias y de movilidad que ordenen y regularicen la movilidad de las personas y les otorguen seguridad. Al mismo tiempo, también puede ser de gran relevancia mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación de la protección consular entre los cuatro países. Asimismo, deben fortalecerse las capacidades institucionales y financieras de las entidades nacionales encargadas de la migración, la atención a refugiados y la lucha contra la discriminación en los cuatro países.

En esta fase, es importante garantizar que todas las personas migrantes, en particular las mujeres y las niñas, gocen de las mayores garantías para afrontar la ruta migratoria con seguridad y aprovechar este proceso para empoderarlas y potenciar sus capacidades como agentes de cambio.

Establecer mecanismos para el acceso de las personas migrantes y refugiadas a la justicia (en todos sus niveles) es clave desde un enfoque de derechos. Para ello, convendría plantear la creación de un mecanismo transnacional que permita garantizar a las personas migrantes y refugiadas un acceso pleno a la justicia. Es necesario, además, definir mecanismos expeditos que les permitan tener acceso efectivo a los servicios sociales básicos durante el tránsito, independientemente de su condición migratoria.

La prevención de la violencia y de todo tipo de delitos dirigidos contra las personas migrantes y refugiadas debe ser una de las mayores prioridades de las políticas. Es necesario eliminar los corredores migratorios inseguros y promover la migración regular, ordenada y segura, luchar de manera efectiva contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, y garantizar a todas las personas migrantes, en particular a las mujeres y a los niños y niñas, el derecho a una vida libre de violencia.

Asimismo, se cuenta con una amplia experiencia y capacidad de mejora en materia de políticas enfocadas en el tránsito de las personas migrantes. Por ejemplo, podrían fortalecerse y ampliarse los sistemas para el intercambio, entre los cuatro países, de datos relacionados con el fraude y las vulnerabilidades, mejores prácticas en el ámbito de la comunicación y la logística para mitigar el agravamiento de posibles conflictos en situaciones de crisis en las fronteras, procesos para la armonización de medidas de gestión fronteriza entre los cuatro países y monitoreo de flujos migratorios en la región.

Se deben respetar y garantizar los derechos de las personas migrantes y su arraigo en sus territorios de origen, no promover corredores migratorios en los que la asistencia no se encuentra regulada y en los que operan grupos de delincuencia organizada que utilizan los centros de refugio y albergue para identificar a potenciales víctimas. Es necesario fortalecer las capacidades en las instituciones relacionadas con la atención e identificación de perfiles de personas migrantes en situación de vulnerabilidad o riesgo (como mujeres migrantes víctimas de violencia de género, víctimas de trata de personas, menores no acompañados, personas pertenecientes a pueblos indígenas, población afrodescendiente, personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) o personas con discapacidad), las capacidades relacionadas con los derechos y las obligaciones de las personas migrantes (incluidos los derechos laborales en el país de destino), y la difusión de información sobre riesgos y sistemas de denuncia.

Los Estados deben garantizar la protección de las personas migrantes durante la fase de tránsito contra actos de violencia, lesiones físicas, violaciones de derechos humanos e intimidación⁶. Además, deben implementar políticas de investigación y sanción de dichos actos, brindar asistencia a las víctimas, asegurar su acceso a la justicia y, especialmente, otorgar medidas de reparación integral. En tal sentido, es necesaria la implementación efectiva de los marcos normativos para prevenir y sancionar los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de conformidad con los instrumentos internacionales.

En esta fase, la dimensión de la salud también es de gran relevancia. Por ello es necesario fortalecer las capacidades de los Estados para ofrecer una respuesta intersectorial ante las necesidades de salud de las poblaciones migrantes en tránsito a través del Marco de Referencia para la Gestión de la Salud, Movilidad y Fronteras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el apoyo técnico para el desarrollo de rutas de atención de la salud y asistencia psicosocial para la población migrante en tránsito, y la aplicación del expediente digital de salud para facilitar el intercambio de información y la continuidad de los tratamientos de las personas migrantes a través de las fronteras, de conformidad con el derecho a la privacidad y la protección de datos personales.

Un asunto de extrema importancia desde la perspectiva de los derechos humanos es la necesidad de asumir compromisos, diseñar políticas y establecer protocolos para la búsqueda y el esclarecimiento de los delitos que afectan a las personas migrantes, con la participación activa del Estado y con el apoyo de Comités de Familiares, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades. Para ello es necesario, además, facilitar el acceso a la justicia, mejorar las técnicas y estrategias de búsqueda de personas migrantes desaparecidas, y fortalecer las políticas de reunificación familiar y de apoyo psicosocial a las familias reunificadas. Las experiencias de los países suelen compartirse en foros como la Conferencia Regional sobre Migración, y es preciso darles seguimiento para establecer medidas en la región.

También es necesario tener presente que, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, el pacto mundial sobre los refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la detención de personas migrantes debe ser una medida excepcional, empleada como último recurso, y que, en caso de recurrirse a esta medida, debe respetarse el debido proceso, no debe aplicarse de manera arbitraria, debe estar contemplada en la ley, ha de ser el resultado de un análisis individualizado y aplicarse solo por un breve período de tiempo. Es necesario, asimismo, subrayar que, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, nunca debe detenerse a niños por razones relacionadas con su situación migratoria o la de sus padres, y que los Estados deben cesar o erradicar de manera rápida y completa la detención migratoria de niños como inmigrantes. La detención de cualquier tipo de niño como inmigrante debería estar prohibida por la ley y esta prohibición debería aplicarse plenamente en la práctica.

⁶ Artículo 16 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

C. Destino

En los lugares de destino, es necesario contar con políticas activas y de alto impacto para proteger los derechos de las personas migrantes y refugiadas más allá de su condición migratoria y potenciar los diversos esfuerzos de regularización migratoria en marcha y el acceso a la protección internacional. Aumentar la capacidad de atención y de respuesta oportuna de la red consular es una condición básica para el logro de estos propósitos, así como para la identificación y derivación de casos en necesidad de protección, según corresponda.

La inserción laboral y la generación de ingresos suficientes para sustentarse en el lugar de destino y, eventualmente, enviar recursos al lugar de origen es el propósito central de la decisión de migrar. Por ello, debe ser una de las dimensiones que estructure las políticas de inserción e integración. Desde esta perspectiva, será necesario desarrollar o mejorar los sistemas de información del mercado laboral en México y los países del norte de Centroamérica para determinar cuáles son las prioridades, los vacíos y las necesidades; apoyar el desarrollo de políticas laborales para migrantes y refugiados a fin de responder de manera puntual a las necesidades del mercado laboral determinadas por el sistema de información de dicho mercado; potenciar y ampliar los programas de migración temporal desde una perspectiva de movilidad laboral regional, y ampliar la escala de los sistemas de información migratoria, canalización laboral y regularización de personas migrantes por medio de ofertas de trabajo y desde una lógica de inclusión social.

Es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con la Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), “para comprender las formas concretas en que resultan afectadas las mujeres, es menester examinar la migración de la mujer desde la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del género, la prevalencia generalizada de la violencia por motivo de género y la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial”.

Particular atención deberá prestarse a las políticas, programas y acciones dirigidos a lograr la reunificación familiar, una de las causas cada vez más relevantes de la decisión de migrar. Las sociedades de los cuatro países son de naturaleza cada vez más transfronteriza. Por este motivo, es necesario reforzar la vinculación de las personas en el lugar de origen con las comunidades en el exterior más allá de las condiciones migratorias. Se trata, ni más ni menos, de reconocer la presencia de prácticas transnacionales que exigen políticas desterritorializadas en ámbitos como ciudadanía, pensiones y nuevas formas de tributación, entre otros.

También es necesario prestar atención al estímulo de políticas activas de acogida y recepción de las personas migrantes y refugiadas en los lugares de destino, bajo el principio de igualdad y no discriminación, que contribuyan a evitar que estas se conviertan en víctimas de racismo, xenofobia, aporofobia o cualquier otra manifestación de discriminación, y que, por el contrario, fomenten una cultura de diversidad, aprecio y respeto mutuo entre las sociedades de destino y las familias migrantes y refugiadas.

D. Retorno

El retorno no necesariamente supone el fin de la movilidad humana, pero sí es una etapa de oportunidades y exigencias para los países. Es necesario que el retorno sea libre y voluntario, y que cuando sea forzado —como viene aconteciendo en general en la subregión—, se aseguren todos los derechos y garantías a las personas deportadas. Crear condiciones para que las personas retornadas decidan reinsertarse en sus países y desarrollar allí sus proyectos de vida es uno de los desafíos más grandes que enfrentan las políticas públicas en esta materia. Debe ponerse particular interés en las políticas dirigidas a las mujeres y niñas retornadas que son estigmatizadas a su regreso. La mejora de los mecanismos de registro individualizado y el fortalecimiento de la atención debida a las necesidades y aspiraciones de las personas retornadas serán mecanismos indispensables para fortalecer su decisión de reinsertación. En el caso de aquellas personas retornadas que hayan cotizado a la seguridad social en los países de destino, será clave contar con alternativas para lograr la portabilidad de sus contribuciones, así como el acceso a estas y a los derechos que de ello se deriven.

Entre los componentes del conjunto de políticas y acciones públicas dirigidas a las personas retornadas se cuentan: la mejora del registro de información, a fin de facilitar el proceso de convergencia entre oferta y demanda; el fortalecimiento de los centros de recepción de migrantes retornados a nivel central y local; el diseño o refuerzo de protocolos de atención integral para personas migrantes retornadas, incluidos los servicios de salud, asistencia psicosocial, protección y reinsertación laboral y educativa; el acompañamiento activo y empático de la reinsertación de las personas retornadas, según su perfil y sus necesidades específicas, y el diseño de programas de equiparación de títulos para facilitar la inclusión de las personas retornadas en el mercado de trabajo local o la creación de nuevas fuentes de empleo.

A lo largo de las distintas fases de movilidad (origen, tránsito, destino y retorno), será necesario mejorar y ampliar la asistencia psicosocial, tanto institucional como de base comunitaria, a las personas retornadas, pero también a los familiares —en particular, a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas mayores— que permanecen en los lugares de origen. Asimismo, la debida atención a las necesidades de salud en el ciclo de movilidad debe incluir todas las dimensiones de la salud mental y el bienestar emocional.

Recomendación 27. *Garantizar que todas las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso efectivo al territorio y al procedimiento para determinar su condición de refugiadas e incluir en los servicios públicos y programas sociales a las personas solicitantes de asilo y refugiadas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, en cumplimiento del pacto mundial sobre los refugiados.*

Las nuevas políticas de cooperación para el desarrollo y sus implicaciones migratorias deben incorporar de manera sustantiva mecanismos para proteger a las personas que huyen de la violencia, como el sistema de asilo, la emisión de permisos de residencia permanente y la integración a largo plazo. El sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados pueden contribuir aportando información sistemática sobre los motivos de salida de la población solicitante de asilo, así como buenas prácticas para la inclusión de esta población en los países de acogida.

Es fundamental garantizar que todas las personas con necesidades de protección internacional tengan acceso efectivo al territorio y a los procedimientos para determinar su condición de personas refugiadas, así como asumir con toda seriedad que, en los países de la región, la violencia se ha convertido en un motivo cada vez más relevante para migrar o desplazarse. Asimismo, deben establecerse los procedimientos necesarios para incluir a las personas solicitantes de asilo y refugiadas en los servicios públicos y los programas sociales a fin de que puedan satisfacer sus necesidades básicas e inmediatas y llegar a integrarse. Con este objetivo, el sistema de las Naciones Unidas colabora con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con organizaciones civiles y del sector privado.

El impulso de un Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México con el objetivo de abordar las causas subyacentes de la migración y los desplazamientos internos y transfronterizos constituye una iniciativa coherente con el enfoque tanto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular como del pacto mundial sobre los refugiados. Es complementario también al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), que es la aplicación regional del pacto mundial sobre los refugiados; su corazón está en el desplazamiento forzado en los países del norte de Centroamérica y, por ende, se vincula estrechamente con el enfoque amplio de movimientos poblacionales multidimensionales.

Por todo lo expuesto, es indispensable contar con una estrategia regional y alineada con las prioridades nacionales para dar cumplimiento tanto a los pactos internacionales mencionados como al MIRPS. Es impostergable y urgente construir sistemas de asilo congruentes con la magnitud de los desafíos que se avecinan en los cuatro países. En el caso específico de México, el MIRPS se traduce en una serie de compromisos asumidos por el Gobierno para fortalecer el sistema de asilo y la protección de niñas, niños y adolescentes, atender las necesidades básicas de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, y apoyar tanto su integración socioeconómica como la de las comunidades de acogida. Los mecanismos rigurosos de seguimiento y evaluación de estos compromisos constituyen una herramienta indispensable para medir el avance, consolidar las fortalezas y superar las deficiencias de estos compromisos de suma relevancia. Los compromisos son los siguientes:

- Brindar información masiva a la población con necesidades de protección internacional a través de asesorías individualizadas, material impreso y redes sociales.
- Trabajar con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Instituto Nacional de Migración para facilitar el acceso al territorio y al procedimiento de determinación de la condición de refugiado de las personas que huyen de la violencia y la persecución, mediante solicitudes en puntos fronterizos, aeropuertos y estaciones migratorias.
- Garantizar que las dependencias del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) velen por el interés superior del niño y fortalecer la asistencia a menores no acompañados.
- Fortalecer los albergues y las organizaciones de la sociedad civil para brindar asistencia humanitaria y jurídica, así como apoyo, a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, atendiendo de manera diferenciada a las mujeres, los menores no acompañados y la población con necesidades específicas.

- Establecer programas de integración que incluyan la reubicación de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para vincularlas a oportunidades de empleo y a la seguridad social, y contribuir así a descongestionar los espacios de recepción y protección en el sur del país.
- Apoyar a las comunidades de acogida, a través de actividades que promuevan la coexistencia pacífica y el fortalecimiento de los servicios públicos.

Recomendación 28. *Incorporar transversalmente la perspectiva de género y el principio de no discriminación en la gobernanza del ciclo migratorio y de protección interna e internacional; garantizar el interés superior del niño; fortalecer la asistencia y protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados y de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI), así como reconocer los derechos y atender las necesidades específicas de las personas migrantes indígenas y afrodescendientes.*

En términos poblacionales, la complejidad de la migración en la región ha ido en aumento: cada vez es mayor el número de mujeres, niñas, niños, adolescentes, integrantes de pueblos indígenas y población afrodescendiente que forman parte de este fenómeno. Se trata de grupos de población con un riesgo elevado de sufrir violaciones a sus derechos y su dignidad, y de ser víctimas de violencia física, sexual o patrimonial. Además, afrontan el proceso migratorio en condiciones más difíciles y desventajosas, por lo que es sumamente importante contar con acciones, medidas y protocolos de actuación destinados a afrontar estas situaciones particulares.

La incorporación de la perspectiva de género e igualdad sustantiva en la gestión del ciclo migratorio debe realizarse, como se ha subrayado, desde una lógica de empoderamiento de las mujeres y las niñas como titulares de derechos y sujetos del cambio.

En materia de infancia, entre las políticas y medidas que han de ponerse en marcha o fortalecerse (por ejemplo, las que ya están en proceso de implementación en virtud de la Conferencia Regional sobre Migración) se encuentran: la mejora de las capacidades técnicas de los equipos consulares y demás entidades que trabajan en el ámbito de la protección consular de niños, niñas y adolescentes migrantes, mediante capacitaciones y elaboración de protocolos; el aumento del acceso de niños, niñas, adolescentes y sus familias a los servicios de educación y atención a la primera infancia en los países de tránsito, incluidos los programas de educación no formal, y el diseño y la implementación de estrategias de comunicación para el desarrollo que favorezcan la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes, así como la prevención del estigma, la discriminación y la xenofobia en las escuelas en los países de tránsito o de destino.

También es necesario elaborar y evaluar protocolos de atención a la niñez en situaciones de emergencia —que incluyan la protección de los derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes— y en las comunidades de acogida durante los desastres, y promover el interés superior del niño en las distintas fases del proceso migratorio, incluida la atención a la primera infancia y la garantía del derecho a la educación. Es de particular relevancia que las estrategias de respuesta en los países de tránsito o destino tengan en cuenta las necesidades educativas y de desarrollo en la primera infancia, la niñez y la adolescencia, haciendo hincapié en los más vulnerables (niñas y niños pequeños o no acompañados, entre otros). Asimismo, han de implementarse,

expandirse y difundirse los protocolos para la recepción y la reintegración de niños, niñas y adolescentes que existen actualmente en El Salvador, Guatemala y Honduras, incluidos los programas de prevención de la discriminación y la estigmatización de los niños, niñas y adolescentes retornados.

Es necesario fortalecer la gestión del sistema de protección de la infancia para asegurar una reinserción adecuada de los niños, niñas y adolescentes retornados en sus comunidades, garantizando su reintegración a los servicios de educación, salud y protección social, y otorgar especial importancia a la inclusión educativa tanto en la primera infancia como en la adolescencia, mediante programas acelerados, puentes educativos y programas de educación no formal, entre otros. También debe apoyarse el diseño y la implementación de programas especializados de apoyo psicosocial y transición educativa para los niños, niñas y adolescentes retornados.

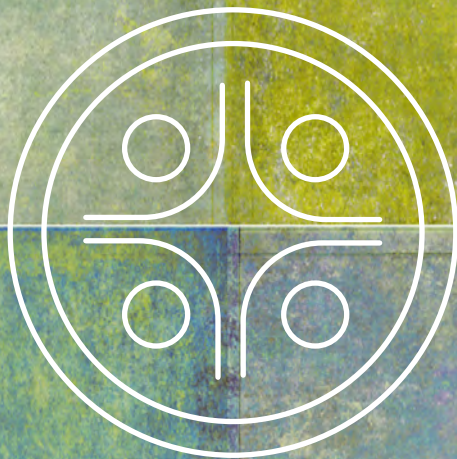
En el caso de las personas pertenecientes a algún pueblo indígena, es necesario conocer, respetar y armonizar con las legislaciones nacionales los patrones de movilidad ancestrales y tradicionales, muchos de ellos circulares y, en varios casos, anteriores a los actuales Estados, así como diseñar políticas específicas con enfoque de derechos en el caso de los patrones migratorios basados en las redes familiares, comunitarias y de paisanaje. Asimismo, es fundamental contar con mecanismos ágiles para prestar servicios de traducción e interpretación a todas aquellas personas que no sean hablantes de lengua española o que prefieran hacer uso de su idioma indígena en los trámites administrativos o en el acceso a la justicia.

Recomendación 29. *Desarrollar políticas y acciones específicas para la atención de las personas desplazadas internamente a causa tanto de la violencia y los conflictos como de los desastres.*

De acuerdo con el MIRPS, es preciso fortalecer un entorno legal e institucional de atención a las personas desplazadas que permita desarrollar políticas públicas para la prevención, protección y búsqueda de soluciones. Además, deben garantizarse fuentes de financiamiento que permitan implantar dichas políticas y visibilizar el tema de la atención al desplazamiento interno en los cuatro países.

Dado que la participación de la población es fundamental, es necesario organizar procesos de consulta con comunidades y organizaciones, y promover espacios de diálogo entre las instituciones del Estado y los grupos de personas desplazadas y en riesgo. De la misma manera, resulta imperioso organizar jornadas de sensibilización con los encargados de adoptar decisiones sobre el desplazamiento interno y las rutas de asistencia y protección, así como fortalecer las capacidades técnicas y operativas.

También es esencial elaborar estrategias para prevenir y abordar los riesgos específicos de mujeres, niños y niñas, transportistas, comerciantes y personas en riesgo de verse despojadas de sus tierras, así como formular e implementar una estrategia de prevención y protección en el ámbito escolar. Es necesario, además, diseñar y poner en marcha sistemas de información que permitan conocer con mayor precisión el número de personas desplazadas internamente, tanto por la violencia o los conflictos como por los desastres, y crear un sistema confidencial de registro de bienes y viviendas abandonadas.



IV. PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL: UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA





A. Objetivos generales y específicos

El Plan de Desarrollo Integral tiene por objetivo generar desarrollo sostenible y oportunidades a nivel local de manera articulada, que mejoren la calidad de vida de la población, bajo una visión integral que atienda el ciclo migratorio desde una perspectiva de derechos humanos y seguridad humana.

Diagrama IV.1

Objetivos generales y específicos del Plan de Desarrollo Integral

Crear un espacio de desarrollo sostenible entre El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México^a elevar el bienestar y permitir que la migración sea una opción y no una obligación



Impulsar iniciativas para mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio y aumentar la generación de ingresos y de trabajos dignos y decentes, preferentemente en los territorios con mayor propensión migratoria



Promover el acceso universal a los derechos sociales y el bienestar para la igualdad



Impulsar la sostenibilidad y la resiliencia al cambio climático y la gestión integral del riesgo para mitigar su incidencia como motivo de la migración



Garantizar los derechos fundamentales, así como la atención y protección, la seguridad y la dignidad de las personas en todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno), propiciando una migración segura, ordenada y regular

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a El sur-sureste de México está compuesto por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Mapa IV.1

Cobertura geográfica del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. Principios rectores

Los principios rectores son criterios y definiciones que ordenan el trabajo y permiten mantener la coherencia entre los objetivos propuestos y los medios para alcanzarlos. Además, en caso de conflicto, ofrecen elementos para la interpretación correcta de las propuestas. De manera general, estos principios se refieren a la estructura, la forma de operación y el contenido de las propuestas de acción y su posterior evaluación. La estrategia y las acciones del Plan de Desarrollo Integral se basan en 13 principios rectores (véase el diagrama IV.2).

Diagrama IV.2

Principios rectores del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

C. Pilares estratégicos

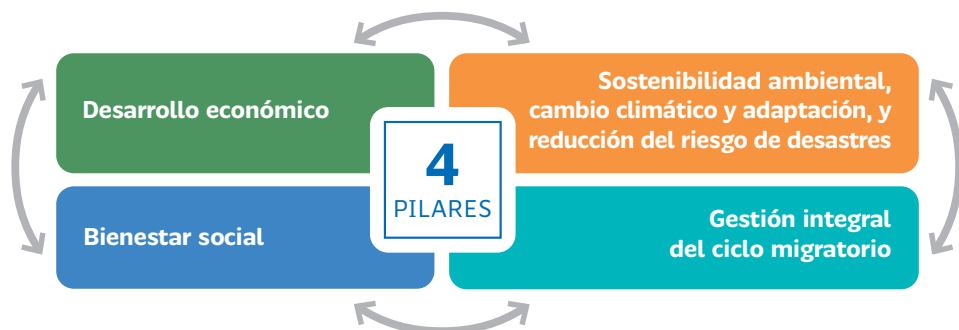
El Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México se ordena en cuatro pilares estratégicos acordados por los países: i) desarrollo económico; ii) bienestar social; iii) sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres, y iv) gestión integral del ciclo migratorio. Dadas sus características, los pilares estratégicos no son estancos, sino que, al contrario, siguen un criterio de ordenamiento que permite la interconexión entre ellos. Es decir, cada pilar estratégico responde a objetivos específicos y tiene sentido en sí mismo, pero, dada la integralidad del Plan, unos refuerzan a otros y las acciones propuestas están interrelacionadas (véase el diagrama IV.3).

Por este motivo, se establecieron dos criterios básicos para la clasificación de las diferentes recomendaciones, acciones y proyectos en los pilares estratégicos:

- La actividad se asigna al pilar donde se concentren más recursos.
- Las actividades vinculadas al pilar de gestión integral del ciclo migratorio solo se refieren a personas migrantes que están en tránsito, a la espera de asilo o que han manifestado la voluntad de retornar a su país de origen.

Diagrama IV.3

Plan de Desarrollo Integral: pilares estratégicos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para la implementación del Plan de Desarrollo Integral, a su vez, los pilares estratégicos se han desagregado en dos niveles: programas y proyectos (véase el diagrama IV.4).

Diagrama IV.4

Plan de Desarrollo Integral: niveles para la implementación



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de las consultas con los países, el análisis de las acciones de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, y las intervenciones de diferentes donantes nacionales e instituciones multilaterales y financieras en los cuatro países, se ha elaborado una taxonomía que permite vincular los pilares estratégicos con proyectos concretos, estableciendo programas para coordinar las diversas acciones asociadas a la implementación del Plan (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

Plan de Desarrollo Integral: pilares estratégicos y programas

Pilares estratégicos	Programas
Desarrollo económico	Infraestructura habilitante
	Fomento comercial e integración regional
	Desarrollo productivo
	Desarrollo territorial
	Macroeconomía para el desarrollo
Bienestar social	Inclusión social y laboral
	Habilidades para la vida
	Desarrollo infantil integral
	Salud a lo largo de la vida
	Prevención de violencia y cultura de paz
Sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres	Generación de conocimiento, datos y herramientas para la adaptación al cambio climático y riesgos de desastres
	Fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres
	Cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza
Gestión integral del ciclo migratorio	Respuestas integrales nacionales
	Acciones regionales

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como una manera de darle sentido de realidad al Plan de Desarrollo Integral, la CEPAL, en su papel de coordinadora de esta iniciativa, ha hecho un esfuerzo para recabar y consensuar un conjunto de propuestas concretas de proyectos. Estas están ordenadas en los 15 programas de los cuatro pilares estratégicos del Plan. En este proceso han participado los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, así como las máximas autoridades de los estados del sur-sureste de México. Estas propuestas de proyectos son un instrumento para visualizar las necesidades y prioridades de los países y conectarlas con los mecanismos y actores que permitan su financiación y posterior ejecución. En relación con esto último, el financiamiento puede provenir del reordenamiento del presupuesto público, de la suscripción de deuda con la banca internacional o de diversas fuentes de cooperación internacional. Además, reconociendo que no es un conjunto completo y cerrado, las 114 propuestas de proyectos incluidas en este documento permiten poner en acción iniciativas que den vida al Plan de Desarrollo Integral. De hecho, algunas de las propuestas son iniciativas en curso o de pronta implementación, que podrían ser fácilmente escalables y ampliables a una cobertura mayor. El Plan de Desarrollo Integral es un marco ordenador que permite generar sinergias entre las múltiples iniciativas que en la actualidad se despliegan en la subregión.

1. Pilar de desarrollo económico

El nivel insuficiente de desarrollo de los países del norte de Centroamérica y del sur-sureste de México actúa como factor desencadenante de la migración. Esto es evidente al comparar estos países con algunos de sus vecinos, como Costa Rica y Panamá, que tienen mayores niveles de desarrollo humano y pequeños flujos de migración. Existe una estrecha relación entre la migración y las estructuras socioeconómicas desiguales, incapaces de generar suficientes empleos decentes y garantizar la seguridad individual y social de los ciudadanos. En particular, la productividad laboral en los Estados Unidos es más de diez veces superior a la de El Salvador, Guatemala u Honduras, y más de cuatro veces mayor que la de México. A esto se agrega una demanda de mano de obra no calificada de bajo costo en los Estados Unidos y otros países que cuentan con una legislación que, sin proponérselo, favorece flujos migratorios ilegales, desordenados y en condiciones inseguras. En los últimos tiempos, la dinámica migratoria se ha visto alterada por el endurecimiento de las medidas de contención en las fronteras, situación exacerbada por eventos disruptivos, como desastres ambientales y altos niveles de violencia.

Si los gobiernos no propician niveles adecuados de inversión y generación de empleo decente, las mayores capacidades de las personas favorecidas por las políticas sociales pueden resultar en un aumento de la propensión a migrar. Por consiguiente, se debe generar un gran impulso de inversiones para crear empleo decente masivo y, al mismo tiempo, seguir fortaleciendo las capacidades de la fuerza laboral. La sincronización de las políticas sociales y económicas favorece el arraigo y genera confianza, lo que permite que la emigración sea una opción y no una obligación. Si no se da un gran impulso a la inversión y no se cierran las brechas de productividad y de salarios, la presión para migrar continuará.

La baja productividad y la insuficiente generación de empleo decente también son consecuencia de la debilidad de la estructura productiva. La producción de bienes y la oferta de servicios en los espacios rurales de los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México, que son grandes expulsores de migrantes, son de bajo valor agregado. Las cadenas de valor tienen poca articulación entre los eslabones y asimetrías de poder que dan el control —con la consecuente apropiación de valor— a intermediarios y comerciantes, en detrimento de los productores. Asimismo, las bajas capacidades, la escasez de recursos financieros para invertir e innovar y los problemas de infraestructura limitan los avances en materia de calidad y competitividad.

Para superar estos problemas, el Plan de Desarrollo Integral incluye un pilar de desarrollo económico que se divide en cinco programas que articulan acciones:

- Infraestructura habilitante
- Fomento comercial e integración regional
- Desarrollo productivo
- Desarrollo territorial
- Macroeconomía para el desarrollo

a) Programa de desarrollo de infraestructura habilitante

La infraestructura contribuye a mejorar la productividad y la competitividad mediante mejoras en la conectividad, las fuentes de energía, el acceso a los recursos y los

mercados, e incluso la formación de capital humano. Además, permite habilitar las condiciones básicas para la prestación de servicios como salud, educación, vivienda, transporte, saneamiento, seguridad, cultura y deportes.

La construcción de infraestructura contribuye al aumento del PIB por su papel multiplicador en el uso de insumos básicos como acero, cemento, materiales de acabados y equipamiento. A su vez, por su impacto en la generación de empleo, contribuye a la expansión de la demanda interna, ampliando la capacidad del consumo.

Muchos programas sociales recurren a la implementación de planes de inversión en pequeña infraestructura como mecanismo para transferir rápidamente recursos a sectores más vulnerables con base en metodologías intensivas en empleo.

El manejo y la construcción de infraestructura es un área delicada en la asignación de recursos. La gran magnitud de los recursos empleados, las opciones para su habilitación, los riesgos de caer en prácticas poco transparentes en la definición de obras y sus características, así como en la asignación de contratos y en la revisión y control de los costos, la ponen muchas veces en una situación de escándalo público. Estas características pueden provocar la resistencia de los funcionarios responsables de la implementación de obras, quienes, frente al riesgo de caer en cuestionamientos y procesos judiciales, llegan a trabar procesos de inversión.

En los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México, los Estados tienen poca capacidad de intervención para proveer los bienes públicos suficientes y de calidad que son parte intrínseca del desarrollo y la aspiración de las sociedades. La debilidad fiscal se traduce en niveles bajos de inversión pública, tanto en infraestructura como en servicios sociales.

Para que el sector privado sea inversionista y contribuya a cerrar las brechas de infraestructura será preciso definir un marco jurídico sólido, que provea condiciones de seguridad para el inversionista y los Estados que participen. Este marco debe incorporar las mejores prácticas que desincentiven la corrupción y podrá basarse en diversas modalidades de asociaciones público-privadas, cofinanciamiento o concesiones para movilizar recursos de inversionistas privados, fondos soberanos y fondos de inversión.

En el Plan de Desarrollo Integral se resalta que se deben emprender obras de infraestructura de gran alcance y reducir los costos de la energía para apoyar la integración de los países y los territorios, fortaleciendo las economías locales, asegurando la alimentación de la población y revirtiendo los daños al medio ambiente. En la última década, la inversión en infraestructura en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México se ha focalizado en el transporte y la energía. En el primer caso, la poca inversión se concentró en grandes corredores viales, puertos y aeropuertos, lo que ha contribuido a una degradación progresiva de la cobertura y calidad de las vías secundarias, los caminos interiores y los puentes rurales, obras que resultan fundamentales para la conectividad social y el desarrollo económico.

El programa de desarrollo de infraestructura habilitante tiene por objeto crear condiciones de desarrollo en los territorios que presentan altos niveles de pobreza y desempleo producto de la falta de infraestructura, con el fin de incrementar la cohesión social y disminuir los factores que llevan a que las personas dejen su lugar de origen. Las particularidades económicas, sociales y geográficas de las zonas más apartadas del territorio hacen que estas poblaciones tengan poco acceso a mercados y servicios (salud, educación y sanidad).

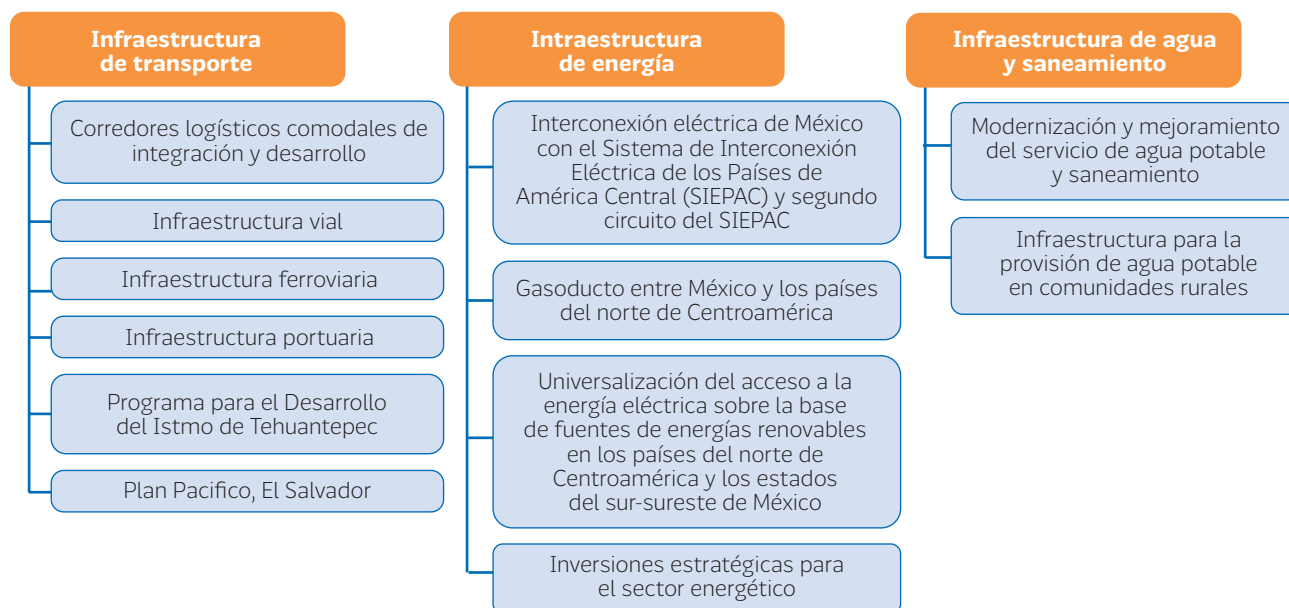
El avance del programa implica tener presentes las acciones que ya se han puesto en marcha y pueden contribuir a su mejor desarrollo: i) Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en diciembre de 2017; ii) Programas nacionales de conservación vial en Guatemala, El Salvador, Honduras y México, y iii) Recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en materia de derechos humanos e infraestructura.

Para concretar acciones a nivel regional, nacional y territorial, el programa se organiza en tres subprogramas:

- Infraestructura de transporte para generar las condiciones para la coordinación de grandes inversiones en infraestructura regional de transporte (corredor comodal) y promover obras de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria de acuerdo con las prioridades nacionales. Asimismo, apoyar iniciativas de desarrollo de infraestructura logística en territorios específicos, por ejemplo Istmo de Tehuantepec en México y Plan Pacífico en El Salvador.
- Infraestructura energética para generar las condiciones para la inversión en el desarrollo productivo y la transición energética hacia fuentes renovables, la convergencia regulatoria y la interconexión subregional de estas obras.
- Infraestructura de agua potable y saneamiento necesaria para mejorar la cobertura y calidad de servicios básicos esenciales.

Diagrama IV.5

Programa de desarrollo de infraestructura habilitante



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro IV.2

Programa de desarrollo de infraestructura habilitante

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Conectar el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC) con México • Diversificar la oferta de hidrocarburos para los países del norte de Centroamérica a través de un gasoducto con México • Desarrollar corredores logísticos que generen un mercado logístico ampliado • Universalizar el acceso a servicios modernos de electricidad • Generar oportunidades de trabajo y acceso a mejores infraestructuras viales • Ampliar el acceso a los servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la seguridad, continuidad y competitividad del servicio eléctrico con obras de 1.800 km para el segundo circuito del SIEPAC y 225 km para la interconexión de México y el SIEPAC • Introducción de gas natural a los países del norte de Centroamérica y creación de 6.000 empleos directos durante la fase de construcción y 20.000 empleos directos e indirectos a largo plazo • Reducción del 30% en los costos logísticos en el comercio subregional y del 25% en los siniestros viales • Instalación de paneles solares en 200.000 viviendas y 10.000 escuelas y centros de salud • 10 TWh de generación anual de electricidad y 4 millones de toneladas anuales de CO₂ equivalente evitadas • Mejora de los accesos y las conexiones en un 50% de los asentamientos interiores • Nueva infraestructura vial en territorios priorizados
3. Propuestas de proyecto del programa	
1.1	Conexión de México con el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y segundo circuito del SIEPAC
1.2	Gasoducto entre México y los países del norte de Centroamérica
1.3	Corredores logísticos comodales de integración y desarrollo
1.4	Universalización del acceso a la energía eléctrica sobre la base de fuentes de energías renovables en los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México
1.5	Plan Pacífico, El Salvador
1.6	Conexión ferroviaria norte-sur, Guatemala
1.7	Desarrollo de caminos rurales, Guatemala
1.8	Modernización y mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento, Honduras
1.9	Infraestructura vial logística, Honduras
1.10	Inversiones estratégicas para el subsector de la energía, Honduras
1.11	Desarrollo del istmo de Tehuantepec: corredor multimodal interoceánico, México
1.12	Infraestructura de sistemas autónomos de paneles solares para bombeo de agua en comunidades rurales, estado de Campeche
1.13	Reconstrucción de carreteras alimentadoras interregionales, estado de Chiapas
1.14	Modernización y ampliación del Puerto Chiapas, estado de Chiapas
1.15	Autopista entre el Aeropuerto Internacional de Acapulco y el nuevo emprendimiento turístico del Pacífico, estado de Guerrero
1.16	Rehabilitación del área de mercado de la Central de Abasto Margarita Maza de Juárez, estado de Oaxaca
1.17	Autopista a la Cuenca del Papaloapan y libramiento en la ciudad de Tuxtepec, estado de Oaxaca
1.18	Carretera de acceso al nuevo puerto de Frontera, estado de Tabasco
1.19	Infraestructura industrial y logística para el comercio con Centroamérica, estado de Tabasco
1.20	Terminal de cabotaje multimodal de Alvarado, estado de Veracruz
1.21	Proyecto de generación de energía distribuida, estado de Yucatán
1.22	Mejora de las condiciones de conectividad y movilidad en municipios con mayor rezago, estado de Yucatán

*Presupuesto***22.425 millones de dólares***Duración:***5 años**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 1.5 en adelante (en negritas) son proyectos priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México o de los estados del sur-sureste de México.

b) Programa de fomento comercial e integración regional

Gran parte del comercio entre los países del norte de Centroamérica, y también entre estos y México, está exenta de aranceles, pero enfrenta barreras no arancelarias en los pasos de frontera. Existen restricciones normativas y logísticas, así como prácticas administrativas, que encarecen y obstaculizan el comercio de los tres países con México e inhiben la creación de cadenas productivas regionales. Esto es particularmente grave porque la mayoría de los bienes exportados por los países del norte de Centroamérica a México provienen de las áreas rurales, que son las mayores expulsoras de migrantes.

Pese a la cercanía geográfica, el comercio con los países del norte de Centroamérica es una pequeña proporción del comercio total de México y presenta asimetrías a su favor. Las medidas de facilitación del comercio podrían incrementar la productividad y la competitividad con acciones que permitan que los bienes y servicios circulen de manera segura y eficiente. La reducción de costos asociados al comercio por medidas en frontera provendría de la armonización y simplificación de documentos, y de la automatización de los procedimientos aduaneros. En particular, es importante avanzar en la armonización y el reconocimiento mutuo de normas sanitarias y fitosanitarias para limitar espacios de discrecionalidad que generan trabas innecesarias a los intercambios, especialmente de productos agrícolas. Así, con acciones que permitan avanzar en arreglos institucionales y favorecer la cooperación para la facilitación del comercio y el tránsito de personas, se profundizaría la integración productiva entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Las propuestas contenidas en este programa se potencian mutuamente con las contempladas en el programa de desarrollo productivo, que apuntan a promover los encadenamientos entre los cuatro países (véase el apartado c).

Cuadro IV.3

Programa de fomento comercial e integración regional

Presupuesto:
40,1 millones de dólares
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Armonizar arreglos institucionales y facilitar el tránsito entre los países del norte de Centroamérica y México Promover la armonización y el reconocimiento mutuo de capacidades, requisitos y procedimientos en materia sanitaria y fitosanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del comercio entre los países del norte de Centroamérica y México Reducción del 50% en tiempos y costos asociados a los procedimientos aduaneros en la subregión Aumento del 15% en las exportaciones centroamericanas de productos considerados sensibles Incremento del comercio entre los países del norte de Centroamérica y México
3. Propuestas de proyecto del programa	
1.23	Facilitación del comercio entre México y los países del norte de Centroamérica
1.24	Armonización de normas y reducción de las barreras técnicas al comercio: igualar capacidades entre los países
1.25	Profundización del comercio y los vínculos productivos a través de la Unión Aduanera de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, Honduras^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Proyecto priorizado por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

c) Programa de desarrollo productivo

El programa de desarrollo productivo impulsa un cambio estructural progresivo, es decir, una mayor diversificación e intensidad tecnológica en la generación de valor agregado y empleo, para aumentar la productividad, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Sus iniciativas buscan coordinar el apoyo público a los pequeños productores, incrementar su asociatividad, posibilitar la participación de todos los actores en la elaboración e implementación de las políticas, ampliar el acceso a nuevos mercados, mejorar el desempeño tecnológico del entramado productivo, fomentar la innovación y aumentar la resiliencia y adaptación al cambio climático.

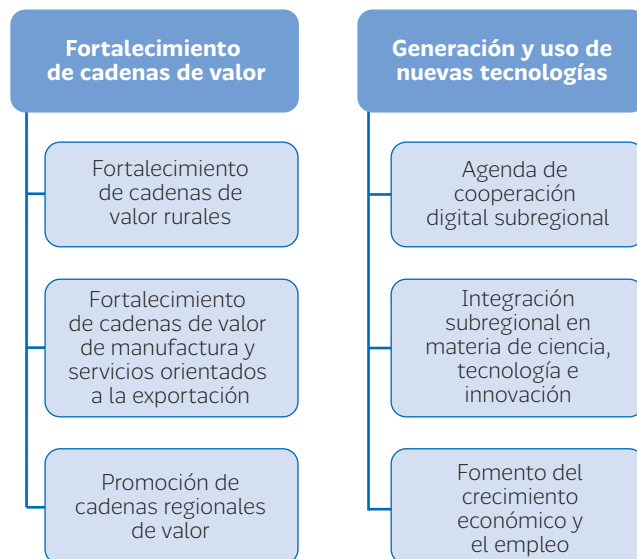
Las fuerzas que impulsan a la migración se magnifican en las zonas rurales: baja productividad, menores salarios, seguridad social precaria, escasez y debilidad de la infraestructura habilitante, mayores riesgos por desastres agroclimáticos y eventos catastróficos, ausencia de mecanismos de transferencia de riesgos y nuevas formas de inseguridad personal. En situaciones de pobreza extrema, parte de la población recurre a la economía ilegal y al crimen organizado para financiar el costo de la migración, con el consiguiente sometimiento de la persona migrante y su familia a condiciones de vulnerabilidad y explotación. Al mismo tiempo, la salida masiva de jóvenes acelera el envejecimiento demográfico.

Para superar las trampas de bajo crecimiento, es necesario integrar y coordinar políticas públicas en ámbitos como el desarrollo productivo, la macroeconomía, el desarrollo social y el medio ambiente. La política industrial o de desarrollo productivo, de particular importancia para los objetivos de este programa, supone la implementación, por parte de instituciones del Estado y actores económicos, de instrumentos dirigidos al fortalecimiento de actividades de producción, transformación o servicios, a una mayor integración y complementariedad productiva, y a la incorporación de mayor intensidad tecnológica y más conocimientos en los procesos productivos. Comprende instrumentos como el fomento de la innovación, la inversión en educación y la construcción de habilidades, el fomento a la exportación, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y la promoción de la competitividad. En un sentido amplio, abarca desde políticas dirigidas a las industrias nacientes y al fomento a la innovación, hasta políticas comerciales y de regulación que crean el marco jurídico y económico para el funcionamiento de las empresas.

Este programa se concentra en las políticas de desarrollo productivo, articuladas en torno a dos subprogramas (véase el diagrama IV.6).

Diagrama IV.6

Programa de desarrollo productivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

i) Fortalecimiento de cadenas de valor

El fortalecimiento de cadenas de valor se logra mediante la articulación de eslabones, la incorporación de nuevos actores y un escalamiento económico y social. El escalamiento económico implica la transformación productiva de los eslabones de la cadena y de la cadena en su conjunto hacia mejores productos y servicios, procesos de producción superiores o actividades de mayor valor agregado y más intensivas en conocimiento. Mediante el escalamiento social, los actores de la cadena y sus comunidades incrementan su nivel de vida en virtud de condiciones de empleo con protección social, derechos laborales y un ambiente de trabajo seguro, especialmente para jóvenes y mujeres.

El sistema de las Naciones Unidas, y en particular la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha diseñado diversas metodologías para el fortalecimiento de cadenas nacionales o regionales. Se ha adoptado un enfoque sistémico que, además de incorporar los eslabones de la cadena, incluye a los actores públicos y privados que regulan o apoyan sus actividades (organismos gubernamentales, universidades, proveedores de servicios, cámaras empresariales o centros de investigación). Un componente básico es el diálogo entre actores públicos y privados, convocados a mesas consultivas para debatir los diagnósticos y las propuestas. De este modo se enriquece el análisis, se crean o refuerzan los compromisos entre los integrantes de la cadena, se favorece la formulación de estrategias innovadoras, se facilitan los acuerdos y se aumenta la transparencia en las decisiones.

El objetivo de este subprograma es formular e implementar estrategias que permitan un escalamiento social y económico en cadenas de valor seleccionadas. Las actividades se organizan en tres áreas: i) fortalecimiento de cadenas de valor rurales, en virtud de lo cual, las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los países del norte

de Centroamérica y México han permitido identificar oportunidades en las cadenas acuícolas, del café, la agroindustria y el turismo rural; ii) fortalecimiento de cadenas de valor de manufactura y servicios orientados a la exportación, y iii) promoción de cadenas regionales de valor para fortalecer la integración regional aprovechando las economías de escala y la complementariedad entre los países.

Este subprograma tiene elementos transversales. Primero, el fortalecimiento de cada cadena de valor debe incluir acciones para la adaptación y mitigación del cambio climático. Segundo, las estrategias incluirán la operación de un fondo de apoyo (promoción comercial, tecnología y consolidación e integración de conglomerados empresariales) para financiar la implementación de las estrategias. Las estrategias también consideran el fomento de la inversión productiva de las remesas familiares, orientada al escalamiento económico de las cadenas en los países de origen de las personas migrantes y en los Estados Unidos, el principal país de destino.

ii) Generación y uso de nuevas tecnologías

En México y los países del norte de Centroamérica se reconoce la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y avanzar en un cambio estructural progresivo. Sin embargo, el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB se mantiene en un nivel muy bajo, casi sin cambios en los últimos 15 años. Otros indicadores, como el número de titulados de grado, investigadores en ciencia y tecnología, y la cantidad de patentes solicitadas, también muestran rezagos significativos.

Los países de la subregión también enfrentan retos en materia de conectividad, en particular en lo que respecta al acceso a Internet. Además, la incorporación de tecnologías digitales en el sector productivo y los servicios es extremadamente limitada. La digitalización también podría tener mayor impacto en la mejora de la educación, la salud, la igualdad de género y la transparencia política, lo que, en última instancia, redundaría en una mejor calidad de vida.

La insuficiencia de recursos destinados a la ciencia, la tecnología y la innovación se da en un marco internacional caracterizado por una creciente segmentación de los mercados y las cadenas de valor, en un contexto de revolución tecnológica. Esto abre espacios para políticas e iniciativas transfronterizas y las justifica, especialmente ante la necesidad de diseñar e implementar estrategias que demandan cuantiosas inversiones. Los estados del sur-sureste de México y los países del norte de Centroamérica comparten una especialización productiva similar en la que tienen gran relevancia las actividades agropecuarias, agroindustriales y energéticas. Pese a que existen centros de investigación en estas áreas con líneas de trabajo similares, la interrelación entre ellos es reducida o nula, con lo que se desaprovecha la oportunidad de enriquecer sus actividades, alcanzar mejores resultados y lograr economías de escala.

Este subprograma tiene por objeto fomentar la generación y el uso de nuevas tecnologías, así como fortalecer las actividades innovadoras, con miras a incrementar la productividad, dinamizar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida. Las actividades buscan fortalecer los sistemas de innovación y la integración en materia de ciencia, tecnología e innovación entre los países del norte de Centroamérica y

México para la ejecución de iniciativas regionales dirigidas a atender retos comunes. Entre las acciones se destaca la creación de un fondo regional de ciencia, tecnología e innovación que apoye iniciativas regionales, en particular el financiamiento de grupos regionales de investigación básica o aplicada, consorcios regionales de innovación, intercambios académicos y uso compartido de infraestructura.

Por otra parte, se busca formular una agenda de cooperación que permita una mayor inclusión digital para potenciar el impacto económico y social de la adopción y el uso de estas tecnologías. Para ello, se implementarían estrategias de expansión de la banda ancha e inclusión digital en zonas rurales y periurbanas, programas de comercio electrónico para mipymes mediante capacitación, investigación, soluciones innovadoras, estructuras de colaboración, asociaciones y la incorporación de herramientas digitales y sistemas de apoyo a las industrias creativas mediante financiamiento, programas de asociatividad y asistencia técnica a emprendedores.

Cuadro IV.4

Programa de desarrollo productivo

Presupuesto:
**1.540 millones
de dólares**
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer cadenas de valor rurales de bienes y servicios con miras a incrementar el valor agregado y los ingresos de los productores Establecer modelos de desarrollo integral comunitario en torno al turismo y la conservación de los recursos naturales, históricos y culturales Fortalecer cadenas de valor de manufactura y servicios orientados a la exportación Establecer cadenas regionales de valor Desarrollar una agenda de cooperación que permita una mayor inclusión digital Fortalecer los sistemas de innovación y la integración en materia de ciencia, tecnología e innovación 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de la calidad de vida de los productores agrícolas en la subregión: <ul style="list-style-type: none"> Aumentar la productividad de 50.000 productores de café Creación de un fondo de apoyo para beneficiar a 20 cadenas de valor Incorporación de 600.000 nuevos usuarios de Internet y beneficio a 2.000 empresas que participan en programas de apoyo Diez proyectos transfronterizos de ciencia, tecnología e innovación <ul style="list-style-type: none"> Un incremento del 20% en las ganancias de pequeñas y medianas empresas (pymes) participantes Una patente y tres publicaciones científicas por proyecto
3. Propuestas de proyecto del programa	
1.26	Fortalecimiento de cadenas de valor rurales y creación de un fondo de apoyo en El Salvador, Guatemala, Honduras y México
1.27	Fortalecimiento de la cadena del café y de los sistemas productivos de los pequeños productores cafetaleros de los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
1.28	Agenda de cooperación digital entre México y los países del norte de Centroamérica
1.29	Hacia un sistema regional de innovación en los países del norte de Centroamérica y México: integración en materia de ciencia, tecnología e innovación
1.30	Fomento de la inversión de la diáspora de El Salvador, El Salvador
1.31	Muros de Prosperidad: desarrollo transfronterizo Guatemala-México, Guatemala-Honduras y Guatemala-El Salvador, Guatemala
1.32	Sello Blanco para productos locales, Guatemala
1.33	Fortalecimiento de cadenas de valor para el escalamiento de mipymes, Guatemala
1.34	Desarrollo de cadenas de valor dinamizadoras y generadoras de oportunidades en los territorios, Honduras
1.35	Mejora del desempeño logístico, competitividad e integración económica regional, Honduras
1.36	Maya Ka'an: desarrollo comunitario con turismo y conservación de los recursos naturales, históricos y culturales, estado de Quintana Roo
1.37	Instalación de una microjuguera en la región norte, estado de Veracruz

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 1.30 en adelante (en negritas) son proyectos priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

d) Programa de desarrollo territorial

Este programa contribuye a crear condiciones de desarrollo en los territorios rurales con altos niveles de pobreza, inseguridad alimentaria y nutricional, y vulnerabilidad ambiental. Estos territorios están estrechamente vinculados a ciudades intermedias, que tienen un papel clave como proveedores de servicios y oportunidad de mercado. Potenciar esta relación entre el campo y la ciudad es fundamental para disminuir o eliminar los factores que llevan a las personas a dejar su lugar de origen, con lo que se reducen los procesos de migración irregular, desordenada e insegura. En diálogo con los gobiernos nacionales, se han identificado algunos territorios prioritarios donde se concentran los principales factores que explican los altos flujos migratorios:

- El sur-sureste de México, donde se concentra una población rural y campesina, que basa su economía en el maíz, el frijol y otros productos de autoconsumo cuyas condiciones productivas es necesario mejorar. El Gobierno mexicano ha dado prioridad a estos territorios, ocupados por pueblos indígenas con culturas milenarias, para recibir gran parte de sus programas públicos. Las autoridades de esos estados han presentado proyectos al gobierno federal y al sistema de las Naciones Unidas, que se han incorporado al Plan de Desarrollo Integral.
- La frontera norte de Guatemala es otra área estratégica que juega un papel crítico en materia migratoria. El Gobierno de Guatemala, que busca crear “Muros de Prosperidad” en virtud de una política de desarrollo económico local centrada en la creación de empleos, el fomento a las mipymes y a las pequeñas unidades productivas de la agricultura familiar, ha dado prioridad a este espacio (véase el apartado c).
- El Trifinio, que es un espacio trinacional compartido por El Salvador, Guatemala y Honduras, con una gran biodiversidad y fuerte presencia de una agricultura campesina e indígena, donde se ejecuta una estrategia de desarrollo que el Plan de Desarrollo Integral debe potenciar.
- El litoral atlántico y pacífico de Guatemala, en cuyo potencial ámbito turístico se pueden generar encadenamientos entre los operadores turísticos y los proveedores de alimentos y servicios. Algo similar puede hacerse en las zonas costeras del sur-sureste de México, El Salvador y Honduras, donde es factible articular corredores biológicos, parques naturales y mecanismos de gestión de la biodiversidad en un círculo virtuoso entre turismo, medio ambiente, desarrollo agrícola, desarrollo rural y consolidación de pymes urbanas.
- Las áreas urbanas localizadas en el municipio de Tapachula y en la región del istmo de Tehuantepec, en el sur de México, que se encuentran sometidas a una fuerte presión por el flujo de migrantes y cuentan con una alta población flotante. Las autoridades (municipales, estatales y nacionales) y el sistema de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras entidades) buscan implementar un programa de desarrollo urbano aplicando el concepto de operaciones urbanas integrales, que concretan las estrategias territoriales en la

escala local. Se busca construir un modelo de planificación e intervención social que pueda aplicarse a otras ciudades intermedias de la subregión y complemente el enfoque rural de los ministerios de agricultura y otros ministerios o agencias de fomento.

La CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también han identificado otros territorios a los que los Gobiernos nacionales pueden dar cierta prioridad¹. La propuesta del Plan de Desarrollo Integral es escoger unos 40 territorios prioritarios para centrar en ellos una estrategia de inclusión social y productiva que genere oportunidades, mejorando la inserción económica y laboral, así como las condiciones de vida de las personas y sus familias. La apuesta es poner en valor el potencial productivo de cada territorio que complemente los enfoques centrados en resultados inmediatos y en lo puramente asistencial, que también resultan indispensables.

La estrategia del programa se ordena en cinco elementos: i) enfoque territorial rural-urbano; ii) visión de desarrollo integral del territorio y el hábitat para potenciar los vínculos y las complementariedades entre las realidades urbanas y rurales; iii) fortalecimiento de los espacios de participación y gobernanza local; iv) creación de espacios y herramientas para ampliar y fortalecer el diálogo y el trabajo colaborativo que abarca una multiplicidad de actores y niveles; y v) generación de bienes públicos y apoyo a la inclusión productiva y social de las poblaciones vulnerables.

La apuesta y el enfoque de este programa se basa en las experiencias y lecciones aprendidas por los gobiernos, la sociedad civil y los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, y se conecta con estrategias nacionales y locales vigentes que resultan clave para una implementación exitosa de este componente del Plan de Desarrollo Integral.

El programa de desarrollo territorial ejecutará sus acciones e inversiones bajo el liderazgo de cada Gobierno, junto con los actores presentes en cada uno de los territorios rurales. Estas acciones se focalizarán preferentemente en 40 territorios: la mitad se desplegarán en los países del norte de Centroamérica y la otra mitad en el sur-sureste de México². En esos territorios, las intervenciones se harán a nivel territorial, asociativo e individual. En este último nivel se prevé una cobertura de 400.000 explotaciones (unidades productivas): 200.000 en los países del norte de Centroamérica y 200.000 en el sur-sureste de México. Esto contará con el apoyo de ciertas acciones, entre las que se destaca el fondo único de inversión. Esos productores representan el 13,3% y el 8% del universo total en los países del norte de Centroamérica y en el sur y sur-este de México, respectivamente, lo que equivale a 1,5 millones y 2,6 millones de unidades productivas. A esos productores familiares se agrega un importante porcentaje de hogares sin acceso a la tierra. Por ello, el programa impulsa un amplio espectro de actividades más allá de la agricultura, que se promoverán mediante las líneas programáticas del Plan de Desarrollo Integral, en especial las referidas a las cadenas productivas³. Una vez seleccionados los territorios para cada

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago, 2018.

² El número exacto y la selección específica de territorios se determinarán en conjunto con las autoridades de cada Gobierno. Por lo tanto, la cifra de 40 territorios solo es referencial.

³ Véase el apartado c) sobre el programa de desarrollo productivo.

una de las intervenciones del programa se pondrá en marcha un modelo de trabajo que asegure una focalización de los beneficiarios finales, priorizando los segmentos de mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

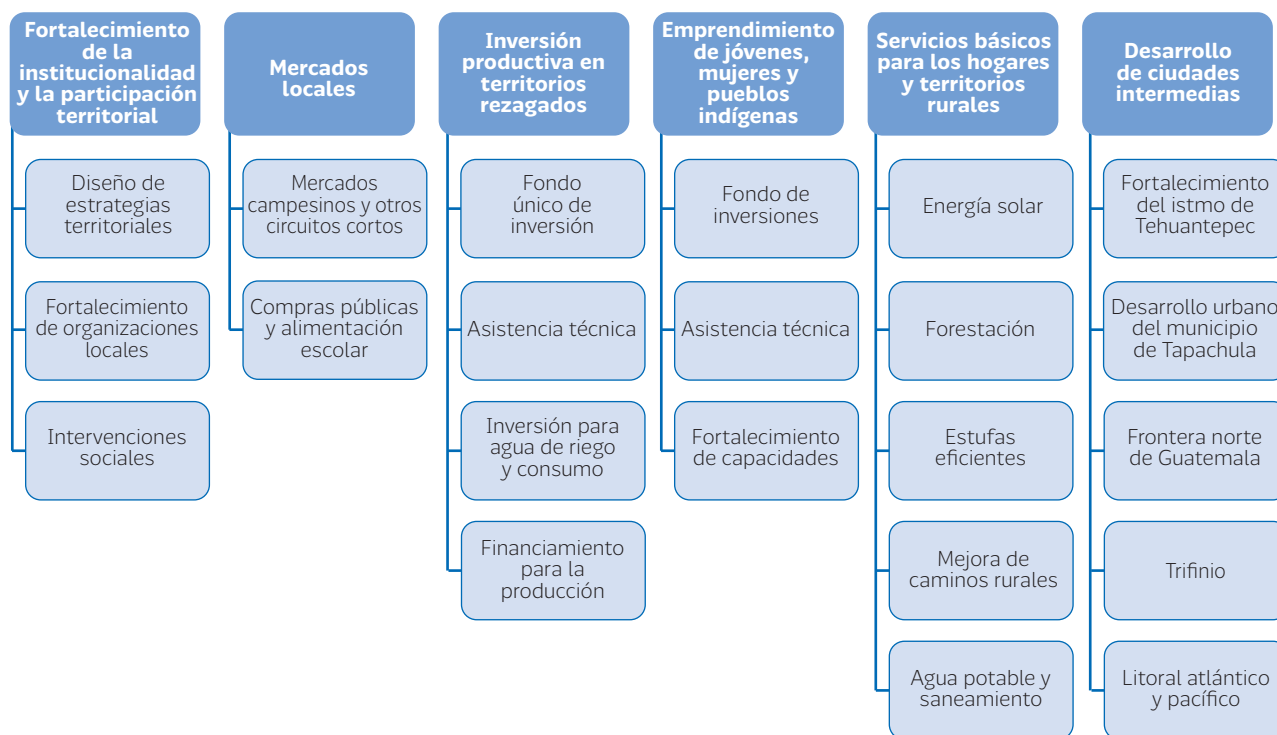
El programa se organiza en seis subprogramas (véase el diagrama IV.7):

- Fortalecimiento de la institucionalidad y la participación territorial
- Mercados locales
- Inversión productiva en territorios rezagados
- Emprendimiento de jóvenes y mujeres rurales y de pueblos indígenas
- Servicios básicos para los hogares y territorios rurales
- Desarrollo de ciudades intermedias

Junto a estas acciones focalizadas en los territorios rurales se implementarán acciones macrosectoriales orientadas a generar condiciones para dinamizar cadenas productivas y clústeres en ámbitos como el agrícola, industrial, agroindustrial, de turismo, de servicios rurales y de servicios ambientales.

Diagrama IV.7

Programa de desarrollo territorial



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro IV.5

Programa de desarrollo territorial

Presupuesto:
7.195 millones de dólares
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la institucionalidad y la participación de las comunidades locales Estimular la demanda local: mercados y compras públicas de alimentos Crear un fondo único de inversión para el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento Apoyar a emprendedores rurales: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas Proveer servicios básicos para los hogares Desarrollar ciudades intermedias para reforzar la relación entre el medio rural y urbano 	<ul style="list-style-type: none"> Oportunidades y estabilidad económica para 400.000 unidades productivas-familias campesinas - Aumento de la productividad, incremento de la producción de autoconsumo y para comercialización - Aumento de ingresos: 160.000 productores indígenas, 150.000 mujeres rurales y 100.000 jóvenes - Nuevos sistemas de riego: 20.000 unidades productivas y 60.000 hectáreas - Encadenamiento de mercados locales y regionales: 120.000 productores Calidad de vida en 40 territorios: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora del 35% de los caminos secundarios y terciarios - Luz eléctrica fotovoltaica: 200.000 familias - Agua potable: 40.000 hogares - Planificación y desarrollo urbano en ciudades intermedias
3. Propuestas de proyecto del programa	
1.38	Fortalecimiento de la institucionalidad y participación territorial
1.39	Mercados locales y compras públicas de alimentos
1.40	Inversión básica para el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento: fondo único de inversión
1.41	Emprendimiento: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas
1.42	Servicios básicos para los hogares y territorios rurales
1.43	Desarrollo de ciudades intermedias: istmo de Tehuantepec, Tapachula y frontera norte de Guatemala
1.44	Desarrollo territorial del Trifinio, El Salvador
1.45	Surf City El Salvador: programa holístico de desarrollo turístico en la franja costero-marina, El Salvador
1.46	Desarrollo territorial económico en Guatemala, Guatemala
1.47	Fortalecimiento del sector turístico en Guatemala, Guatemala
1.48	Desarrollo integral territorial en el Corredor Seco de Honduras, Honduras

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 1.44 en adelante (en negritas) son proyectos priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

e) Programa de macroeconomía para el desarrollo

Aunque las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y macroprudenciales) afectan el crecimiento económico, el dinamismo del sector productivo, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental, las políticas macroeconómicas de los países del norte de Centroamérica y México no están articuladas en torno a una estrategia de crecimiento económico y desarrollo de largo plazo.

Para lograr un cambio estructural progresivo —es decir, que aumente la diversificación y la intensidad tecnológica del aparato productivo— es esencial que se registre un incremento sostenido de la inversión y de la productividad, lo que exige estabilidad y previsibilidad. En este campo, la política macroeconómica tiene un papel fundamental: minimizar la amplitud y frecuencia de los ciclos económicos y contribuir a sostener la inversión y el ritmo de crecimiento de la productividad en niveles que permitan una expansión y utilización continua de la capacidad productiva. Por ello, una macroeconomía para el desarrollo debe ampliar el papel anticíclico y de crecimiento de largo plazo de la política fiscal, rediseñar el contexto institucional en materia monetaria, cambiaria y crediticia, y fortalecer la política macroprudencial.

En contextos de desaceleración o recesión, el componente autónomo más relevante de una política fiscal contracíclica es la inversión pública, que, además de incidir en la coyuntura, trae aparejados efectos positivos de mediano y largo plazo. Por ello, se debe proteger el gasto en esa inversión y evitar que se utilice como una variable de ajuste en la fase descendente del ciclo.

Dado que el crédito privado es marcadamente procíclico, sobre todo en las fases de contracción, las autoridades monetarias, además de monitorear la inflación, deben prestar atención a la dinámica del ciclo financiero, su relación con el nivel de actividad y otras variables macroeconómicas, como el tipo de cambio.

Las tasas de recaudación tributaria son particularmente bajas en los cuatro países, en especial en Guatemala y México. El fortalecimiento de las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda son condiciones necesarias para que potencien su crecimiento económico y afiancen las bases para un mayor desarrollo en el largo plazo.

Es preciso que la política fiscal apoye el crecimiento y habilite presupuestos públicos con mayor espacio para la inversión social, el despliegue, mantención y recuperación de infraestructura, y la expansión de la protección social universal. Por ello, es impostergable una reforma tributaria que combata la evasión, la elusión y los privilegios fiscales, y eleve de manera significativa la recaudación. Por el lado del gasto público, es necesario realizar aún más esfuerzos para mejorar la progresividad y calidad, y lograr una mayor flexibilidad en su ejecución. Los pactos fiscales renovados, con estrecho acompañamiento de la sociedad, pueden mejorar el control del gasto público, asegurar ganancias en eficiencia y transparencia, y reducir la corrupción. Por otra parte, si bien los altos y sostenidos niveles de remesas tienen efectos positivos en las economías de los países del norte de Centroamérica y México, también generan problemas macroeconómicos, como la apreciación del tipo de cambio real, aumentos en los precios al consumidor y un alza de las importaciones. Por el contrario, si se dan incentivos y se fortalecen las capacidades de los receptores, es posible provocar cambios en la estructura productiva, por ejemplo, mediante la inversión en cadenas de valor en territorios rurales.

El programa de macroeconomía para el desarrollo prevé, en una primera fase, elaborar estudios por país, que serán la base para el diseño y la puesta en marcha de nuevas estrategias fiscales; formular estrategias de coordinación de las políticas macroeconómicas con las políticas de desarrollo productivo, bienestar social y sostenibilidad ambiental; fortalecer la coordinación interinstitucional mediante comités técnicos ad hoc; y diseñar nuevas estrategias fiscales de recaudación y uso eficiente del gasto público. Esto permitiría mejorar la comprensión de las herramientas con que cuentan los países del norte de Centroamérica y México para potenciar su desarrollo económico, coordinar las políticas públicas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fortalecer la capacidad de recaudación fiscal y mejorar la comprensión de los instrumentos para aumentar la eficiencia y la flexibilidad en la ejecución del gasto público.

Los ministerios responsables de las finanzas públicas deberán establecer una estrategia de trabajo y un mecanismo de diálogo para realizar los estudios y formular las políticas. Esta estrategia debe adecuarse a las particularidades de cada país.

Cuadro IV.6

Programa de macroeconomía para el desarrollo

Presupuesto:
**2,5 millones
 de dólares**

Duración:
2 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Formular estrategias de coordinación de las políticas macroeconómicas • Fortalecer la coordinación interinstitucional • Diseñar nuevas estrategias fiscales de recaudación y uso eficiente de gasto • Profundizar la integración de los sistemas financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de un comité técnico para la coordinación de políticas públicas • Programación financiera integrada en cada país • Adopción de una estrategia fiscal de recaudación y gasto en los países del norte de Centroamérica y México
3. Propuestas de proyecto del programa	
1.49 Identificación de espacios fiscales y financieros para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Pilar de bienestar social

Para que la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México sea una decisión voluntaria y no forzada por un conjunto de carencias y falta de alternativas, es fundamental mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las poblaciones, sobre todo en los territorios con fuerte propensión migratoria. Es importante anotar, sin embargo, que la mejora del bienestar y la calidad de vida de estas poblaciones es un objetivo en sí mismo y constituye una obligación pública, más allá de que, en plazos diferentes, se exprese en la modificación de los patrones migratorios.

Las propuestas de política agrupadas en programas y asociadas al pilar de bienestar social se conciben como parte integrante de las intervenciones orientadas a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México, y, por tanto, se alinean con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo acordada por los países de América Latina y el Caribe⁴.

Las propuestas incluidas en este pilar se presentan como una oportunidad única para viabilizar el logro de las metas sociales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en países que comparten fenómenos como la migración, la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, la informalidad laboral, la desnutrición infantil y la inseguridad alimentaria, el bajo nivel educacional, la escasa calidad de la educación (incluida la falta de acceso a educación sexual integral (ESI)), el limitado acceso a servicios de salud de calidad en un marco de transición epidemiológica, y altos niveles de embarazo en niñas y adolescentes, así como elevados índices de violencia y femicidios. Todas estas características obstaculizan el logro de avances en materia de bienestar y dificultan la inclusión social y laboral sin dejar a nadie atrás. Para avanzar en esta línea y aprovechar el espacio de oportunidad que hoy se genera, en particular con el potencial del bono demográfico de estos países, no basta con ampliar la cobertura de servicios, sino que es necesario poner énfasis en ámbitos de política que dinamicen las sinergias, tanto en cada pilar como entre los distintos pilares del Plan de Desarrollo Integral, con el fin de generar efectos sostenibles. El costo de no hacerlo es elevado y las consecuencias podrían ser irreversibles.

El pilar de bienestar social se ha conceptualizado como un sistema articulado de políticas públicas para atender elementos centrales del desarrollo en materia de inclusión social y laboral en los países, y avanzar de manera sostenida en la erradicación de la pobreza en todas sus formas y en la eliminación de la violencia (en tanto causas relevantes de la migración), en la universalización de derechos sociales y culturales, la disminución de carencias, y el aumento de la participación y la cohesión social, abordando los desafíos de la desigualdad y la discriminación con una mirada intercultural.

⁴ El 3 de octubre de 2019, las autoridades participantes en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe aprobaron en la Ciudad de México la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, como “instrumento técnico y político que permitirá avanzar hacia la implementación de la dimensión social del desarrollo sostenible y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y así contribuir a la erradicación de la pobreza y al logro de mayores niveles de igualdad y bienestar en América Latina y el Caribe.

A la luz de la realidad de los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México, para dar cuenta de los objetivos, se priorizan seis programas de políticas públicas que contribuyen a alcanzar la inclusión social y laboral, así como la cobertura universal de la protección social, articulando acciones y propuestas conjuntas desde los distintos ámbitos. Estos programas se orientan a los siguientes aspectos:

- Inclusión social y laboral
- Habilidades para la vida
- Desarrollo infantil integral
- Salud a lo largo de la vida
- Prevención de violencia y cultura de paz

Cada programa está compuesto por distintos elementos, que se traducen, a su vez, en acciones de política sectorial en materia de trabajo, salud, educación, cultura, protección social y seguridad humana, fortaleciendo las capacidades institucionales y aprovechando las oportunidades de la integración regional y el cambio tecnológico. Como expresión del enfoque integral del Plan de Desarrollo Integral, en el pilar de bienestar social los programas interactúan entre sí y con otros programas de los demás pilares del Plan. Asimismo, en cada programa se priorizan ciertas poblaciones debido a su especificidad y necesidades.

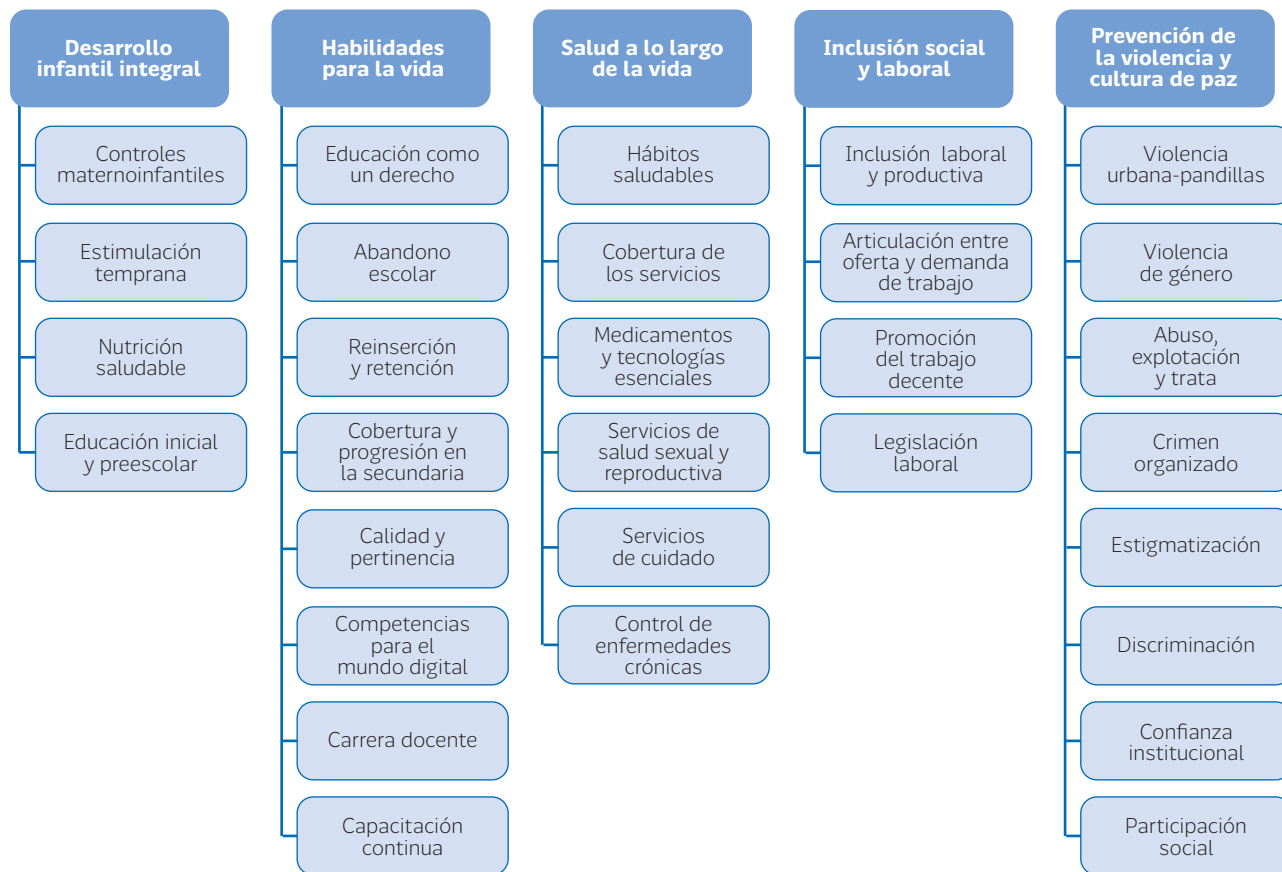
La implementación de las políticas propuestas permitirá mejorar indicadores clave en materia de trabajo decente, malnutrición, salud, educación, cultura, protección social, violencia y cohesión social.

El pilar de bienestar social no pretende cubrir todos los ámbitos de la política social de los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México, sino focalizarse en aquellas áreas consideradas clave para un desarrollo inclusivo. Estos elementos, articulados con las políticas y acciones ya existentes, permitirán lograr avances en múltiples dimensiones relevantes para el desarrollo sostenible.

Los esfuerzos desplegados en el marco del Plan de Desarrollo Integral son un impulso importante, pero no son suficientes para alcanzar niveles de bienestar social sostenidos. Por lo tanto, es preciso complementarlos con las políticas de largo plazo de los países, las que por cierto requieren una actualización importante en materia de fiscalidad, financiamiento, inversión e institucionalidad y con bases legales acordes a las necesidades y los modelos de organización y gestión. Las políticas públicas de cada país, por ejemplo en materia de trabajo, educación, salud y vivienda, cumplen un papel clave a la hora de dar viabilidad y sostenibilidad a los logros que se alcancen con el Plan. Para el pilar de bienestar social resulta de particular importancia avanzar hacia sistemas de protección de cobertura universal en los países, sin los cuales se corre el riesgo de no obtener los resultados esperados en términos de una mejora significativa del nivel de vida de todas las personas.

En el diagrama IV.8 se presenta un listado resumido de los principales ámbitos de política que se consideran en cada programa.

Diagrama IV.8
Pilar de bienestar social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dado el carácter multidimensional, las distintas propuestas presentadas se pueden relacionar con uno o más programas de pilar de bienestar social. En cada programa se enumeran los diferentes proyectos propuestos y al final se presenta un cuadro, a modo de resumen, con la participación que tendría cada propuesta en los distintos programas.

a) Programa de inclusión social y laboral

El trabajo decente, productivo y de calidad es fundamental para que las personas y sus familias accedan a los ingresos necesarios para mantener un nivel de vida adecuado, y es esencial para lograr un desarrollo económico sostenible. Además, resulta clave para la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad, la promoción del bienestar y la inclusión social. Solo uno de cada cuatro hogares latinoamericanos se encuentra en situación de doble inclusión —social y laboral—, y se registran grandes brechas que afectan especialmente a los hogares de las zonas rurales cuyo jefe o jefa es indígena, afrodescendiente o una persona con discapacidad.

Los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe en general, y en particular los de los países incluidos en el Plan de Desarrollo Integral, se caracterizan por presentar elevados niveles de informalidad y grandes brechas en la calidad de los empleos, un limitado acceso a la protección social y bajos ingresos laborales, con diferencias aún mayores en el caso de las mujeres. Esto incluye carencia de seguridad social y, por tanto, falta de aseguramiento de salud y pensiones, contratos y jornadas de trabajo no regulados y desprotegidos de la inspección laboral, falta de seguros por desempleo, accidentes y enfermedades laborales, y baja cobertura de protección de la maternidad y la paternidad.

Una de las formas de inserción laboral menos protegidas es el trabajo por cuenta propia no calificado, que es una fuente muy importante de generación de empleo e ingresos en los mercados laborales de la región, especialmente para mujeres y jóvenes. Los trabajadores familiares no remunerados y una importante proporción de los trabajadores asalariados, incluidos quienes trabajan en el servicio doméstico, también están excluidos de la protección social. Las transformaciones en el mundo del trabajo, asociadas a la revolución tecnológica, pueden aumentar aún más la proporción de ocupados en situación de precariedad. En la actualidad, la velocidad e intensidad de los cambios están generando procesos productivos y mercados que traen nuevas oportunidades, pero también generan riesgos para el mundo del trabajo.

El futuro del trabajo está ligado a la revolución tecnológica, pero también depende de nuevas configuraciones de las cadenas de valor, de las tendencias demográficas y del urgente tránsito hacia economías ambientalmente sostenibles. El resultado neto dependerá de las dinámicas macroeconómicas y las formas de organización del trabajo, así como de factores políticos e institucionales, donde la inversión en capacidades y los instrumentos de articulación entre oferta y demanda de trabajo son centrales.

A fin de asegurar que las nuevas generaciones adquieran las habilidades y competencias para el mercado laboral del futuro, se deben implementar medidas para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, prevenir la deserción escolar y actuar de manera concertada para lograr un equilibrio entre las oportunidades y los resultados en el campo educativo. Al mismo tiempo, deben potenciarse las oportunidades de formación a lo largo de la vida, dada la necesidad de adquirir nuevas competencias que sean útiles para abordar los cambios. En ese ámbito, es central mejorar y potenciar el sistema de educación y de formación técnico-profesional de modo que apunte a un mundo cada vez más complejo, en el que será preciso fortalecer las capacidades de aprendizaje a lo largo de la vida (en coordinación con la empresa privada y las instituciones públicas) y en donde la educación debe preparar a todas las personas para la ciudadanía, la democracia y las nuevas demandas del mundo laboral.

Para profundizar la inclusión social y laboral es clave considerar la capacidad para desempeñarse en el terreno digital, que exige importantes competencias transversales para adaptarse a un mundo cambiante, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la creatividad, y, en particular, las competencias socioemocionales, como la autoconfianza, la colaboración y la persuasión, y las capacidades de liderazgo y gestión. También es vital contar con las herramientas para aprender y desaprender de manera continua.

En este contexto, para avanzar en mayores niveles de productividad y expandir las capacidades de los países, con crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, es necesario avanzar simultáneamente en la inclusión social y la inclusión laboral.

Este programa busca implementar políticas laborales y productivas dirigidas a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo para aumentar la inclusión laboral y cerrar las brechas que existen en el mercado de trabajo. Por ello, las políticas de inclusión laboral y productiva, junto con la inclusión financiera y las estrategias de formalización —tanto del trabajo asalariado como del trabajo independiente— tienen la importante función de reducir desigualdades en distintos ámbitos, desde la educación y la capacitación técnica y profesional, hasta el acceso al crédito, a las oportunidades de emprendimiento y a la protección social contributiva para los grupos que enfrentan las mayores barreras, respondiendo al llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “asegurar que nadie se quede atrás”⁵.

Este componente del pilar de bienestar social pone énfasis en las brechas de inclusión laboral que enfrentan los jóvenes, las mujeres, los adultos de hogares con menor nivel socioeconómico, las personas migrantes, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. Asimismo, el programa busca fortalecer los procesos de transición de la educación y la formación al mundo del trabajo, considerando las demandas proyectadas de fuerza laboral con diversos tipos de calificación. En el marco de la inclusión social y laboral es que debe considerarse el inicio de la implementación, en los tres países del norte de Centroamérica, de las iniciativas impulsadas por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID): *Sembrando Vida*⁶ y *Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Es importante destacar que no basta con facilitar el acceso a un trabajo, sino que se debe fortalecer el trabajo decente, bien remunerado, productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Esto supone potenciar la institucionalidad laboral de manera de expandir la formalización del trabajo, adaptar códigos laborales y sistemas de la seguridad social a las nuevas realidades y contar con instancias de regulación e inspección laboral que garanticen los derechos de los trabajadores. Asimismo, es importante garantizar la libertad sindical y fortalecer la negociación colectiva.

Este componente del pilar de bienestar social necesita la interconexión de políticas de diversos ámbitos, en especial de trabajo, educación, protección social, desarrollo productivo y salud. Por otra parte, tiene una dependencia directa de las iniciativas de inversión y desarrollo económico contenidas en el pilar de desarrollo económico, al depender de cómo estas producen una expansión de la demanda de trabajo.

En términos de resultados esperados, con la implementación de este programa de inclusión social y laboral se busca alcanzar logros significativos en cuanto a reducir la tasa de desempleo, incrementar los ingresos de los trabajadores (en particular aquellos en condición de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica), disminuir la informalidad laboral y mejorar la cobertura de la protección social, así como incrementar las tasas de productividad. Esto deberá expresarse en una mejora en la distribución funcional del ingreso y en una reducción sostenida de la pobreza.

⁵ Véase Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), 2015 [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

⁶ Véase la propuesta 3.16 en el pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres.

Cuadro IV.7

Programa de inclusión social y laboral

Presupuesto:
498 millones de dólares
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar y promover la inserción laboral de jóvenes en situación de riesgo • Asistir en la formación de emprendimientos productivos y brindar capacitación al respecto • Aumentar la cobertura de la educación secundaria y el desarrollo de competencias relevantes para la vida y el trabajo • Implementar reformas para reducir la informalidad en las empresas y el empleo • Mejorar los sistemas de intermediación laboral • Apoyar a mujeres y jóvenes indígenas y afrodescendientes para reducir las brechas de desigualdad y las condiciones de exclusión • Concretar reformas institucionales para mejorar la cobertura de la protección social • Implementar el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil • Generar información confiable y comparable sobre condiciones de vida y empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las condiciones de formación y acceso a empleo de los jóvenes • Disminución de las brechas de oportunidad de mujeres y jóvenes indígenas y afrodescendientes • Aumento del promedio de escolaridad • Descenso de los niveles de informalidad en las empresas y el empleo • Incremento de los ingresos de los trabajadores • Mejora en la cobertura de la protección social • Disminución del trabajo infantil
3. Propuestas de proyecto del programa	
2.1	Inserción laboral sostenible de jóvenes en situación de riesgo social en El Salvador, Guatemala y Honduras y los estados del sur-sureste de México
2.2	Empleo de jóvenes con enfoque de género
2.3	Construir igualdad: liderazgo y empoderamiento de las mujeres indígenas, afrodescendientes y garífunas en los países del norte de Centroamérica y sur-sureste de México
2.4	Cerrando brechas de desigualdad para los pueblos indígenas
2.5	Estrategias integrales para la formalización de las empresas y el empleo en El Salvador, Guatemala, Honduras y sur-sureste de México
2.6	Formación para el futuro del trabajo
2.7	Pensiones no contributivas y protección social para grupos de escasa cobertura: trabajadores migrantes y sus familias, trabajadores independientes, microempresas, trabajadoras domésticas y migrantes
2.8	Prevención y erradicación del trabajo infantil
2.9	Jóvenes construyendo el futuro en el sur-sureste de México y en los países del norte de Centroamérica, México
2.10	Reapropiación de los espacios públicos y creación de proyectos de investigación tecnológicos por medio de la participación y la capacitación para el empleo de los jóvenes de 15 a 29 años, estado de Campeche

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 2.9 en adelante (en negritas) son proyectos priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

b) Programa de habilidades para la vida

La educación desde los primeros años de vida es un derecho humano fundamental, que habilita a las personas el acceso al disfrute de otros derechos. Es central para desarrollar la socialización y facilitar la inclusión social y laboral. Si bien este proceso se inicia antes del ingreso a la escuela y continúa en la edad adulta, es en la etapa escolar cuando se elaboran procesos críticos para adquirir y desarrollar habilidades, fortalecer la capacidad analítica y la creatividad, y ejercer la ciudadanía. Tener más años de escolarización en programas de educación de calidad, incluida la educación sexual integral (ESI), con un enfoque humanista, facilita el desarrollo de las capacidades individuales, permite prevenir embarazos tempranos y no deseados, genera mejores oportunidades laborales y mayores ingresos para alcanzar niveles mínimos de bienestar, y habilita para una participación más plena en sociedades democráticas.

La insuficiente acumulación educativa de la población activa y la falta de calidad, inclusión y equidad en la educación son restricciones importantes en términos de capacidades, que tienen consecuencias en la productividad, la desigualdad, la convivencia y la construcción de ciudadanía. Además de que la educación es un derecho humano, invertir en la capacidad de las personas se justifica desde un punto de vista económico, tanto para la sociedad en su conjunto como a nivel individual (en términos de retornos de ingresos y oportunidades laborales de mejor calidad). La educación también facilita la inclusión social (por ejemplo, en lo referido a la salud y el autocuidado) y entrega herramientas para que las personas puedan integrarse como ciudadanos plenos al complejo mundo de hoy (empoderamiento y participación política). Si esto ha sido válido en las últimas décadas, la importancia de contar con un proceso educativo de calidad es aún mayor si se consideran las habilidades necesarias para una adecuada inclusión social y laboral que permita, la transición hacia sociedades justas, igualitarias, pacíficas e inclusivas, economías con bajas emisiones de carbono, y el ejercicio de la ciudadanía en la sociedad del conocimiento actual.

En las últimas décadas, la subregión ha mostrado avances en cuanto a la proporción de jóvenes que finalizan algún ciclo educativo. Sin embargo, el progreso es heterogéneo si se compara un país con otro, e incluso en los propios países, donde todavía hay una gran cantidad de jóvenes excluidos, sobre todo en el nivel secundario. También se enfrentan desigualdades en la oferta del sistema educativo, que se expresan en la calidad de los servicios, la infraestructura, el tamaño de las escuelas, el cuerpo docente y el logro de aprendizajes.

La transformación del sistema educativo en un mecanismo real de inclusión social y laboral para lograr niveles adecuados de bienestar y reducción de las desigualdades sociales que plantea grandes retos. El tema no es solo cuántos años se mantiene una persona en un régimen de escolarización, sino qué y cómo aprende durante el trayecto, y cómo se articula esta mayor escolaridad con mercados laborales que son cada vez más expansivos y dinámicos, pero que también presentan grandes barreras de acceso y mecanismos de exclusión y jerarquización. Asimismo, es sumamente relevante impulsar un sistema de educación inclusivo y multicultural, con iniciativas para prevenir el acoso y la violencia, y con una educación integral sobre derechos sexuales y reproductivos.

Esta dimensión del pilar de bienestar social tiene como prioridad atender las desigualdades y las brechas a las que se enfrentan niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI), personas con discapacidad, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes.

Los siguientes son algunos elementos para considerar a fin de acometer el desafío de contar con un sistema educativo que transfiera las habilidades que exige la sociedad del siglo XXI:

- Repensar el propósito de la enseñanza, con un enfoque humanista, y entender la educación como un derecho y un bien público, no solo como un instrumento o un insumo para formar parte de un proceso productivo, sino como un elemento esencial para el desarrollo personal y el desenvolvimiento como ciudadano.
- Identificar nuevos enfoques intersectoriales para replantear integralmente el funcionamiento y la gobernanza del sistema educativo, así como el vínculo de las políticas formativas con las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza.

- Resolver las tareas pendientes en materia de cobertura y progresión. Todavía hay que extender el acceso básico de un “núcleo duro” de exclusión. Es necesario ampliar la oferta, tanto de infraestructura como de programas de segunda oportunidad o reinserción, que incluyan a la población migrante retornada.
- Avanzar en calidad y pertinencia para la adquisición de nuevas competencias a fin de facilitar la adaptación al cambio tecnológico y participar en la sociedad del siglo XXI: redefinir los contenidos, las pedagogías y la evaluación de los logros de acuerdo con los contextos específicos y las necesidades de las personas y comunidades, incorporando en la valoración de los aprendizajes la diversidad étnica y sociocultural, así como los requisitos de formación ciudadana más generales; disponer de una oferta educativa y formativa innovadora y flexible; promover una mayor participación, y ajustar la cultura escolar a la cultura de los jóvenes.
- Abordar factores de postergación: las brechas de género suelen agudizarse con otros ejes estructurantes de la desigualdad, como la pobreza, la ruralidad y la pertenencia a pueblos indígenas o poblaciones afrodescendientes.
- Invertir en la carrera docente. La formación inicial y continua debe actualizarse y es imperativo que la profesión recobre el prestigio perdido a fin de atraer los mejores candidatos y candidatas a la docencia.
- Establecer políticas de reinserción y retención para padres y madres adolescentes, que incluyan: prevención del embarazo, servicios integrales mínimos para la salud sexual y reproductiva, ejercicio de la ciudadanía y empoderamiento de niñas y adolescentes, eliminación de la discriminación, apoyo en los tiempos y cuidados durante la maternidad y la primera infancia, garantía de la continuidad de los estudios (esto se extiende al cuidado de otras personas en general) y un enfoque de igualdad de género (integración de los hombres a la responsabilidad y el proceso de crianza).

Dar oportunidad para las diversas potencialidades:

- Conocer la diversidad de trayectorias y brindar la oportunidad de continuar con los estudios de manera flexible; ofrecer posibilidades de entrada y salida del sistema con certificaciones intermedias; organizar sistemas de formación que permitan el flujo entre programas, la continuidad y actualización de los estudios; reforzar los sistemas de oferta formal, pero también las formas alternativas, como las escuelas itinerantes y nocturnas, y la educación secundaria a distancia (aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)); fortalecer los servicios de cuidado, y reconocer la necesidad de tener oportunidades de formación a lo largo de la vida.
- Mejorar los contenidos, las pedagogías y los entornos educativos, apoyando a los países para avanzar en el cumplimiento de la meta 4.7 del ODS 4— “De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante (...) los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”⁷.

⁷ Véase Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo Sostenible” [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.

- Fortalecer la escuela o el ámbito educativo como un espacio seguro, libre de violencia (acoso y violencia de género, homofóbica, violencia en el noviazgo y de cualquier otro tipo), que incluya formación y educación en ciudadanía.
- Fortalecer los procesos de articulación entre el sector educativo y la salud, con intervenciones de promoción de la salud y acciones de prevención orientadas al abuso sexual infantil, las violencias de género y el embarazo en adolescentes.

El programa de habilidades para la vida se relaciona tanto con el pilar de desarrollo económico (por su articulación con el mercado de trabajo y las habilidades requeridas para una estructura productiva específica) como con el pilar de sostenibilidad ambiental (por el impacto que tiene una formación que considere el medioambiente, tanto a nivel personal y comunitario como profesional).

Con la implementación de propuestas en el marco de este programa de habilidades para la vida, se espera aportar de manera significativa al avance en indicadores educativos con mayores tasas de cobertura, menores tasas de exclusión escolar, tasas más elevadas de graduación de educación secundaria alta (12 años) y adquisición de habilidades, así como un incremento en las tasas de participación laboral de los y las jóvenes con trabajo decente.

Cuadro IV.8

Programa de habilidades para la vida

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar mecanismos y modalidades alternativas para la reinserción en el proceso educativo • Diseñar protocolos y capacitar a los docentes para enfrentar la violencia y responder a emergencias en las escuelas • Mejorar la infraestructura de las escuelas para enfrentar los desastres naturales • Fortalecer los sistemas educativos nacionales y subnacionales • Establecer mecanismos para educación alternativa/no formal, acelerada y puentes educativos • Diseñar nuevos paquetes formativos • Crear un centro de desarrollo y formación especializado en las necesidades de los migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • El 100% de los municipios contará con mecanismos de reinserción educativa • 500.000 personas con rezago educativo completarán sus estudios secundarios • 60.000 escuelas (18 millones de alumnos) contarán con un entorno seguro, libre de violencia y resiliente a los desastres naturales • Reducción de la deserción escolar • Mejora de los niveles de competencias básicas en lectura y matemáticas • Jóvenes formados y certificados en habilidades digitales y empleos verdes • Entorno educativo mejorado y adaptado a las necesidades de la educación continua
3. Propuestas de proyecto del programa	
2.11	Garantizar la oportunidad de acceder a una educación con calidad y pertinencia en los niveles básico y medio, en entornos seguros, resilientes y libres de violencia, para todas las personas en las regiones con mayor tasa de migración
2.12	Mi Nueva Escuela, El Salvador
2.13	Fortalecimiento de las mancomunidades, Guatemala
2.14	Centro universitario para el desarrollo integral del sur-sureste de México y los países del norte de Centroamérica, estado de Tabasco

Presupuesto:

2.660 millones de dólares

Duración:

5 años

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 2.12 en adelante (en negritas) son proyectos priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

c) Programa de desarrollo infantil integral

La apuesta por la primera infancia y el desarrollo infantil temprano como programa sustantivo de una estrategia de desarrollo para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México se sostiene en la evidencia acumulada sobre el papel que estas políticas tienen en el ejercicio de los derechos de niños y niñas y sus familias; su papel en el desarrollo cognitivo y la adquisición de habilidades no cognitivas de las personas, y sus réditos en la productividad de los países; la contribución de sus políticas a la participación laboral, especialmente de las madres y su potencial para abonar a la igualdad, la cohesión social y el desarrollo sostenible en los países, apuntando a las causas que se encuentran en la base de la violencia y la desigualdad social.

La investigación es contundente respecto de cómo las experiencias en la primera infancia constituyen bases fundamentales para el desarrollo y la salud en las siguientes etapas, así como del alto impacto que tienen las inversiones tempranas en las sociedades: las políticas para la primera infancia pueden, entre otras cosas, generar mayor igualdad y reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por el contrario, las distorsiones agudas en el ciclo del desarrollo infantil temprano, como las generadas por la malnutrición, tienen un efecto profundo en la adquisición de habilidades, el desarrollo cognitivo, la mortalidad y la prevalencia de morbilidades a lo largo del ciclo de vida de niños y niñas⁸. La malnutrición tiene altos costos económicos, que han sido insuficientemente visibilizados en sus repercusiones presentes y futuras. Por otra parte, políticas como las transferencias monetarias para familias con niños y niñas, así como las políticas de cuidado, incluidas licencias y servicios para el cuidado, tienen un efecto demostrado en la reducción de la pobreza y en la incorporación de la mujer al trabajo remunerado en países desarrollados. No obstante, la cobertura de estas políticas es aún insuficiente en América Latina y muy insuficiente en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México⁹.

Las políticas de atención integral a la primera infancia para el desarrollo infantil temprano requieren un sistema articulado de intervenciones en diferentes ámbitos, así como un enfoque de ciclo de vida. En este sentido, son clave los ámbitos de la salud maternoinfantil, la nutrición, la estimulación temprana, la educación inicial y preescolar, y los cuidados, en el marco del sistema de protección social. Aquí también es importante el conjunto de licencias para el cuidado y los arreglos para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado de cuidado en las familias, así como los servicios, transferencias y regulaciones para el cuidado, ya que todo contribuye a una cultura de corresponsabilidad social, a la inclusión laboral de mujeres y hombres, y al cuidado de la primera infancia. A estas se suman otras prestaciones de la protección social que pueden comprender asignaciones familiares contributivas y no

⁸ En un análisis realizado para 21 países de América Latina se destacaba Guatemala como el país con mayor prevalencia de desnutrición crónica (46,5%), mientras que México se encontraba entre los países con mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes (véase A. Palma, "Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2 de abril de 2018 [en línea] <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>).

⁹ La información disponible para ocho países de América Latina, alrededor de 2014, muestra que la asistencia a la educación preescolar de niños y niñas de 3 a 5 años en México llegaba al 71,8%, mientras que en Honduras solo alcanzaba el 37,6% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017).

contributivas, así como otros mecanismos de transferencias monetarias y en especie, orientadas a proteger los ingresos de las familias con niños y niñas en esta etapa del ciclo de vida.

El programa del desarrollo infantil integral busca impulsar políticas de atención integral a la primera infancia con particular atención a niñas y niños de hasta 6 años que viven en hogares en situación de pobreza, rurales, indígenas y afrodescendientes, mujeres embarazadas y en puerperio, y personas cuidadoras de niñas y niños. Las propuestas que conforman el programa incluyen iniciativas para proteger los derechos humanos de las mujeres que participan en las cadenas transnacionales de cuidado, aumentar la cobertura y calidad de servicios esenciales para el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia, y reducir la desnutrición crónica.

Su implementación tendría efectos no solo en el pilar de bienestar social, sino también en el pilar de desarrollo económico y en las consideraciones que deban ser tenidas en cuenta para la gestión del ciclo migratorio y la protección de los derechos de los niños y las niñas en sus diversas fases. Por otra parte, tiene una directa dependencia de las iniciativas de inversión y desarrollo económico contenidas en el Plan de Desarrollo Integral, y de la medida en que estas producen una ampliación de la demanda de trabajo.

Los indicadores clave para analizar el logro de los objetivos contenidos en este programa de desarrollo infantil integral incluyen: incremento de las tasas de control de embarazo y desarrollo infantil temprano, disminución de la desnutrición crónica, aumento de la participación de niños y niñas en centros de cuidado y desarrollo infantil, y descenso de las tasas de rezago del ingreso a educación primaria.

Cuadro IV.9

Programa de desarrollo infantil integral

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar propuestas legislativas para la protección de los derechos laborales de las mujeres que realizan trabajo de cuidado Sensibilizar, capacitar y brindar apoyo técnico para la formulación de programas de apoyo a las tareas de cuidado Reducir brechas de cobertura en servicios esenciales (salud, nutrición, educación y protección) Fortalecer los mecanismos institucionales de detección de necesidades, formulación de políticas y gestión Mejorar la atención de salud primaria y desarrollo de sistemas de control de calidad de los servicios de salud Aumentar las tasas de control de embarazo y el desarrollo infantil temprano Expandir la cobertura, el acceso y el uso de servicios de salud, nutrición y desarrollo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora en los derechos y la situación laboral de 200.000 mujeres dedicadas al cuidado Suministro de servicios esenciales para el desarrollo integral a 1,6 millones de niños y niñas menores de 6 años Reducción de al menos un tercio de la pobreza infantil multidimensional en municipios seleccionados Descenso de al menos un tercio de la cantidad de niños y niñas fuera de la escuela en municipios seleccionados Mejora en el acceso, la cobertura y el uso de servicios de salud y nutrición en municipios seleccionados Disminución de los niveles de desnutrición en niños y niñas menores de 5 años en municipios seleccionados
3. Propuestas de proyecto del programa	
2.15	Aumento de la cobertura y calidad de servicios esenciales para el desarrollo integral de niñas y niños en la primera infancia en situación de mayor vulnerabilidad en los países del norte de Centroamérica y México
2.16	Atención integral a la primera infancia para la prevención y reducción de la desnutrición crónica en 35 municipios priorizados de dos departamentos de Guatemala
2.17	Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano "Crecer Juntos", El Salvador

Presupuesto:

645 millones de dólares

Duración:

5 años

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El proyecto 2.17 (en negritas) es un proyecto priorizado por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o de los estados del sur-sureste de México.

d) Programa de salud a lo largo de la vida

La salud es una piedra angular del desarrollo pleno de las personas y de las sociedades. No obstante, el goce de este derecho fundamental es una de las deudas sociales más grandes en los países del norte de Centroamérica y en los nueve estados del sur-sureste de México. Tener un buen estado de salud física y mental, que facilite la participación en los estudios y el mercado laboral, y la existencia de servicios de salud próximos, oportunos y pertinentes pueden ser factores que propicien el arraigo a los territorios.

Un importante reto para mejorar los indicadores de salud de la población y cerrar las notorias brechas en esta materia es la falta de acceso a servicios de salud oportunos y de calidad. Este acceso se puede ver restringido por diversas barreras, como las de índole económica, geográfica, cultural, lingüística y actitudinal. Además, persiste una elevada fragmentación y superposición de las prestaciones y de la cobertura de salud, que se evidencia en las grandes disparidades que existen en la calidad de los servicios a los que acceden distintos grupos de población, lo que perpetúa las inequidades.

En este contexto, mejorar el estado de salud de la población en los países participantes en el Plan de Desarrollo Integral debe verse como una inversión estratégica que tendría externalidades positivas en otros ámbitos del desarrollo, como la posibilidad de estudiar y adquirir habilidades nuevas, y de participar en el mercado laboral. A su vez, aunque en la salud pueden intervenir factores genéticos, son fundamentales los determinantes sociales. Los entornos físicos, económicos y sociales en los que las personas nacen, crecen y se desenvuelven tienen una gran influencia en el desarrollo de enfermedades, así como en su identificación y tratamiento. De esta manera, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social tienen un impacto significativo en la salud de la población. En vista de la interrelación entre la salud y otros ámbitos de bienestar social, las intervenciones orientadas a mejorar el estado de salud de la población deben adoptar un abordaje integrado con iniciativas que apuntan a promover otras dimensiones del bienestar social.

También es importante reconocer que el proceso de sano desarrollo y crecimiento de las personas es un continuo en el que cada etapa se relaciona estrechamente con la anterior y la siguiente. Por lo tanto, promover la salud de las personas en un sentido amplio requiere de un enfoque integral, que tome en cuenta las necesidades y los desafíos cambiantes que ellas enfrentan en materia de salud a lo largo de su vida: desde la salud materno-infantil hasta las enfermedades crónicas y el cuidado de las personas mayores.

Mejorar sustancialmente el acceso efectivo a los servicios de salud de la población en los municipios y territorios de mayor propensión migratoria, y asegurar que estos sean suficientes, oportunos, próximos y de calidad, con enfoque de derechos y perspectiva de género, interculturalidad y consideración del curso de vida, debe ser una prioridad.

El programa de salud a lo largo de la vida busca mejorar el acceso a los servicios, avanzar en la universalización y forjar sinergias entre estrategias de salud y de protección social en los territorios con mayor propensión migratoria. El programa considera los

determinantes sociales de la salud, de manera de potenciar inversiones en acciones preventivas que tiendan a disminuir los riesgos de enfermedades. En este sentido, se destacan el acceso oportuno a servicios de inmunización y control, y la extensión de los servicios de atención primaria, promoción de la salud en la comunidad, alimentación saludable, y acceso al agua potable y a servicios de saneamiento.

Tal como se ha indicado, el componente de salud a lo largo de la vida tiene nexos bidireccionales con políticas de diferentes ámbitos, particularmente de educación, trabajo y protección social. Sumado a ello, la salud a lo largo de la vida tiene una relación directa con los pilares de sostenibilidad ambiental y de gestión del ciclo migratorio. En el primer caso, por ser el medio ambiente el espacio en el que proliferan o se controlan algunos agentes contaminantes, y en el cual se presentan los desastres asociados al cambio climático, y en el segundo, por los riesgos sanitarios particulares que tienen los migrantes en tránsito.

En términos de resultados esperados, con este programa de salud a lo largo de la vida se prevé una mejora en los indicadores de cobertura y control de salud, una disminución de las tasas de morbimortalidad y un incremento de la esperanza de vida.

Cuadro IV.10

Programa de salud a lo largo de la vida

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el equipamiento y las instalaciones médicas (consultorios, clínicas y hospitales) Mejorar los procesos de abasto de medicamentos Lograr la vacunación universal e implementar políticas para abatir la muerte materna e infantil Fortalecer las competencias para la gestión y el monitoreo de los programas de protección social y acceso a la salud Implementar programas y paquetes de apoyo para la salud sexual y reproductiva Fortalecer las capacidades de los centros de atención a migrantes y unidades de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora del acceso efectivo a los servicios de salud de 10 millones de personas en los municipios con mayor propensión migratoria Aumento de la atención de migrantes
3. Propuestas de proyecto del programa	
2.18	Acceso universal a servicios de salud suficientes, oportunos y próximos, en especial en los municipios y territorios con mayor propensión migratoria.
2.19	Intervenciones humanitarias y de desarrollo por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en los países del norte de Centroamérica y México

Presupuesto:

6.010 millones de dólares

Duración:

5 años

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

e) Programa de prevención de violencia y cultura de paz

Como se indica más adelante, la violencia es un fenómeno que acompaña la historia reciente de los países de la subregión y, aunque su naturaleza haya cambiado y los conflictos armados hayan finalizado, sigue siendo muy alta. Sus características actuales en cuanto a nivel, intensidad y expresión territorial, su carácter transnacional,

los femicidios, los crímenes de odio y su vinculación con la delincuencia organizada hacen que sea imprescindible una mirada multisectorial¹⁰.

Dadas las particularidades de las violencias que hoy se registran en estos países, el programa de prevención de violencia y cultura de paz se focaliza en la juventud. Esta etapa de la vida es una de las más afectadas por el fenómeno de la violencia y este es uno de los principales factores que contribuyen a la mortalidad y a la carga de morbilidad en dicha etapa, especialmente en el caso de los hombres. La alta visibilidad y creciente participación juvenil en pandillas u otras formas organizadas de violencia urbana fortalecen una visión estigmatizada sobre la juventud como protagonista de actos de violencia, asociándola en el imaginario colectivo con atribuciones negativas, tales como juventud “desviada” o “desadaptada”. En algunos estudios realizados en Centroamérica se da cuenta de que esto es más bien consecuencia de la marginación y la exclusión que sufre esta población en diversos territorios de la subregión, lo que lleva a que se generen grupos de pertenencia alternativos, como las maras, que ofrecen una opción diferente de inclusión social: inclusión en la exclusión. Los rasgos de la exclusión social que parecen encontrarse con mayor frecuencia en el origen de las situaciones de violencia en la juventud son la marginalidad urbana, la falta de acceso a canales de movilidad social y de consumo, la exclusión de los ámbitos educativo y laboral, la socialización en la agresividad y en el delito desde edades tempranas (en las familias y los vecindarios), y la frustración de expectativas cuando la ampliación de la escolaridad de muchos jóvenes no garantiza mejores oportunidades laborales o de bienestar.

Una de las formas de violencia más predominantes es la violencia de género, que afecta a mujeres, niñas y adolescentes, en especial a aquellas que se encuentran en situación de exclusión y vulnerabilidad por las condiciones de vida que enfrentan. Algunas de las causas de la violencia de género obedecen a normas y patrones culturales profundamente enraizados, que desvalorizan a las mujeres y las niñas, ubicándolas en relaciones de poder desiguales en la sociedad. Las mujeres, niñas y adolescentes migrantes son un grupo particularmente vulnerable a la violencia, incluso la de carácter sexual. Las consecuencias de la violencia son muy graves, no solo para las víctimas, sino también para sus familias, la comunidad y la sociedad en general.

Es imprescindible reconocer como derechos ineludibles la seguridad y la vida sin violencia en todas sus manifestaciones, y encauzar un cambio cultural basado en la paz, la tolerancia y la valoración de la vida humana en toda su diversidad. Revertir la violencia, particularmente en el ámbito urbano, implica considerar el diseño de políticas integrales que, mediante una presencia más sólida del Estado, se enfoquen en las múltiples causas, con medidas de prevención, seguridad ciudadana, reducción de la impunidad, rehabilitación y restauración. Para ello es necesario articular estrategias a distintos niveles, incorporando la perspectiva territorial. Sin embargo, más allá de esto, hay que considerar estrategias de largo plazo que permitan recuperar aspectos del contexto social generalizado como una cultura de paz, propiciando la resolución

¹⁰ Los crímenes de odio se definen como “todo acto doloso, generalmente realizado con saña, que incluye, pero no se limita a: violaciones del derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal; el cual tiene la intención de causar daños graves o muerte a la víctima, basando la agresión en el rechazo, intolerancia, desprecio, odio y/o discriminación hacia un grupo en situación de vulnerabilidad, en este caso siendo este grupo la población LGBTI”. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Diagnóstico sobre los crímenes de odio motivados por la orientación sexual e identidad de género en Costa Rica, Honduras y Nicaragua*, 2013 [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33181.pdf>.

no violenta de conflictos y favoreciendo que los actores violentos dejen de serlo por su propia voluntad. Asimismo, se requiere reconocer la responsabilidad compartida entre todos los actores sociales, así como propiciar la existencia de un escenario de confianza institucional, sobre todo en instituciones como la policía y el Poder Judicial, pasando de una concepción de seguridad pública a una de seguridad humana y cultura de paz.

Un escenario como el que se describió no se alcanza en el corto plazo. Del mismo modo que el panorama de violencia no se ha revertido, las iniciativas de reversión deberán considerar una gradualidad que sea, por cierto, más rápida que el proceso de deterioro. Por otra parte, es necesario reconocer que el establecimiento de estos elementos es condición necesaria, pero no suficiente, para revertir los procesos de violencia. Es preciso plantear reformas institucionales y respuestas que consideren elementos de fractura social, que lleven a formar parte de pandillas para satisfacer necesidades de identidad, sentido de pertenencia y, sobre todo, de autorrealización. Ello permitirá diseñar respuestas que deberían lograr satisfacer las necesidades de participación social de los jóvenes sin los elementos violentos que actualmente los caracterizan.

El programa de prevención de violencia y cultura de paz formula respuestas a las manifestaciones de violencia más cercanas a las personas, tanto en el ámbito de la prevención como de la contención, ampliando las opciones de inclusión social de las y los jóvenes en una sociedad que los excluye y estigmatiza, y que no les asegura una realización personal plena. El programa incluye respuestas que fortalecen las instituciones y el estado de derecho, e involucran a aquellos segmentos de la población y territorios urbanos y rurales más vulnerables en esta dimensión, que están compuestos por jóvenes de menor nivel socioeconómico, mujeres, policías y pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes.

Este componente se conecta con relaciones bidireccionales de políticas de variados ámbitos, particularmente de educación, salud, seguridad, trabajo, protección social y desarrollo productivo. Los homicidios, al igual que los femicidios y las extorsiones, tienen un impacto directo en las decisiones de inversión, las economías locales, las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), la productividad y el desarrollo económico en general, por lo que hay que trabajar en políticas multisectoriales para generar espacios sinérgicos con beneficios para facilitar las inversiones, el crecimiento y la productividad. De esta manera, se destaca el vínculo con el pilar de desarrollo económico.

Como medida de logro de las acciones que forman parte de este programa sobre prevención de violencia y cultura de paz, se espera una disminución en las tasas de victimización, homicidios y femicidios, un descenso de las extorsiones y un aumento de los niveles de cohesión, confianza interpersonal, participación y adhesión a procesos democráticos.

Cuadro IV.11

Programa de prevención de violencia y cultura de paz

Presupuesto:
55 millones de dólares
Duración:
3 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Brindar asistencia técnica para diseñar estrategias focalizadas y fortalecer capacidades locales de prevención del delito y seguridad ciudadana • Fortalecer los sistemas municipales de protección a la niñez y adolescencia • Crear espacios de educación y de desarrollo integral • Informar a la población migrante sobre los riesgos y delitos de mayor incidencia, sus derechos y el acceso a la justicia • Articular respuestas nacionales efectivas frente a los delitos de mayor incidencia • Fortalecer las capacidades de detección e investigación de delitos en contra de migrantes, así como del marco legal y operativo para combatir la corrupción y el crimen organizado • Ofrecer un servicio integrado de respuesta (proyecto piloto) para sobrevivientes de violencia de género y trata de personas • Proporcionar asistencia técnica para mejorar el marco legislativo a fin de prevenir la violación de los derechos humanos y proveer reparación cuando sea necesario • Fortalecer los gobiernos locales para la prevención de la violencia, la articulación interinstitucional, el control y la persecución penal, la rehabilitación e inserción social, y la atención y protección de las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los niveles de delito y aumento de la seguridad ciudadana • Acceso de los habitantes de municipios seleccionados a educación y actividades culturales • Reducción de las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes frente a los delitos cometidos en su contra • Mejora de la capacidad de los países para enfrentar la trata de personas y la violencia de género • Mejora del marco legislativo de los países para la protección de los derechos humanos • Reducción del impacto de la violencia y el delito mediante la prevención y el control • Garantía de cumplimiento de la ley y garantía de atención integral y protección a las víctimas
3. Propuestas de proyecto del programa	
2.20	Fortalecimiento de la seguridad humana a nivel local
2.21	Prevención y respuesta a la violencia contra niñas, niños y adolescentes, y fomento del uso responsable de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en El Salvador, Honduras, Guatemala y México
2.22	Programa regional de protección, asistencia y acceso a la justicia de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México, con enfoque de lucha contra la corrupción
2.23	Respuesta a la explotación, el abuso y la trata (REACT)
2.24	Fortalecimiento del estado de derecho, el enfoque de derechos humanos, la administración de justicia y la lucha contra la impunidad en El Salvador, Honduras, Guatemala y México
2.25	Apoyo a la implementación de políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana
2.26	Gestión de información para políticas públicas de seguridad ciudadana, con enfoque de género, basadas en la evidencia
2.27	Implementación de una fábrica de artes y oficios y habilitación de espacios de atención para el desarrollo inclusivo social, la cultura de paz y la prevención de la violencia y el delito, estado de Quintana Roo, México

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: El proyecto 2.27 (en negritas) es un proyecto priorizado por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o los estados del sur-sureste de México.

3. Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres

Por su ubicación geográfica, los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México enfrentan múltiples factores de riesgo, como una prolongada estacionalidad ciclónica proveniente del mar Caribe y del océano Pacífico, amenazas de origen hidrometeorológico, una fuerte actividad sísmica y erupciones volcánicas derivadas de la geomorfología de sus territorios con confluencia de placas tectónicas activas, y recurrentes incendios forestales exacerbados por el cambio climático¹¹.

El Salvador, Honduras y Guatemala, debido a su exposición y vulnerabilidad, se encuentran entre los países del mundo con mayor riesgo de desastres por amenazas naturales o que han sufrido más pérdidas económicas como porcentaje del PIB en los últimos 20 años.

El cambio climático y la degradación ambiental multiplican los riesgos y afectan la actividad económica, en especial la del sector agrícola, que genera entre el 15% y el 30% del empleo de la subregión. En este contexto, los impactos de los desastres —como pueden ser las sequías cíclicas— actúan como agentes expulsores de la población de su región de origen. Por ejemplo, las lluvias irregulares han convertido al Corredor Seco Centroamericano en una de las zonas más susceptibles del mundo a la variabilidad y el cambio del clima¹². La mitad de la población de Guatemala y Honduras que habita en el Corredor Seco vive en zonas rurales en condiciones de pobreza¹³. La gran mayoría de esta población está formada por pueblos indígenas que se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático debido a su dependencia directa de ecosistemas frágiles, la agricultura de secano y los productos forestales. Más aún, el cambio climático, que es una causa importante de la migración rural, intensifica otras causas de migración socioeconómicas y de inestabilidad social.

Por todo lo expuesto, y en virtud de las contribuciones determinadas a nivel nacional del Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en este pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres del Plan de Desarrollo Integral se propone abordar los factores mencionados y se sugieren distintos caminos para alcanzar un desarrollo económico más inclusivo y sostenible en la subregión. Sus objetivos son:

- Aumentar la información para la toma de decisiones sobre los efectos del cambio climático y el riesgo de desastres, así como las capacidades de los actores nacionales para anticipar, prevenir y responder oportunamente a esos eventos.

¹¹ Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)/Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDEENAC), *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica*, 2014 [en línea] <https://eird.org/americas/docs/informe-regional-centromericano-RAR.pdf>.

¹² El Corredor Seco Centroamericano es parte de una de las tres regiones climáticas de Mesoamérica. Constituido por una zona de bosque tropical seco en la vertiente pacífica de Centroamérica, se extiende desde la costa de Chiapas en México hasta el oeste de Costa Rica y provincias occidentales de Panamá. El Corredor Seco cruza El Salvador, Guatemala y Honduras, tres países de la subregión sumamente vulnerables y expuestos tanto a la sequía como a precipitaciones extremas.

¹³ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Cronología del Corredor Seco: el acelerador de la resiliencia en Centroamérica”, 2017 [en línea] <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/1024540/>.

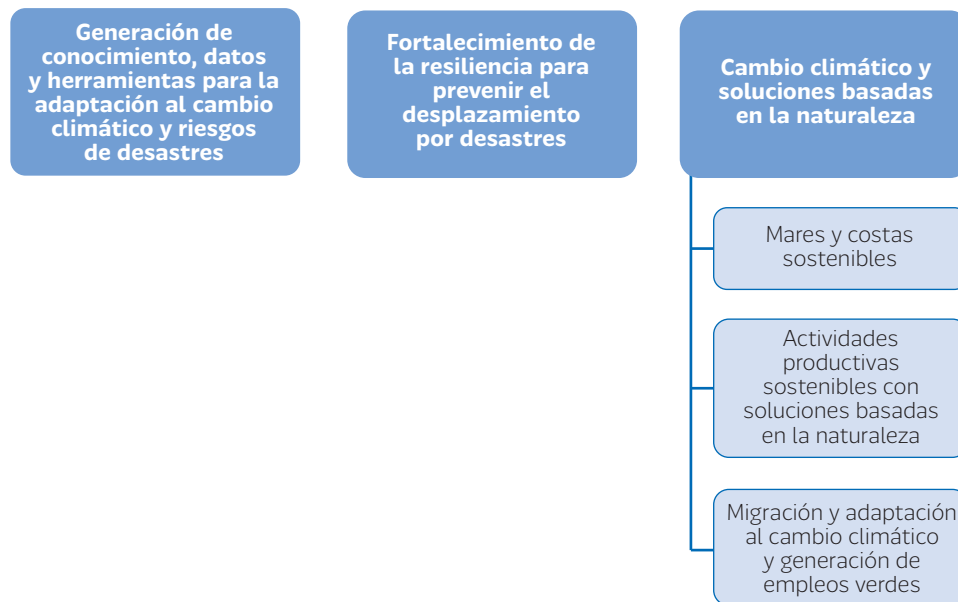
- Implementar políticas públicas con un enfoque de desarrollo que tome en cuenta el cambio climático y el riesgo de desastres.
- Incrementar las inversiones públicas y privadas, y reducir las pérdidas económicas derivadas del cambio climático y los desastres.
- Incluir criterios de gestión de riesgos climáticos y de ocurrencia de desastres en la evaluación de las inversiones públicas y privadas.
- Aumentar la resiliencia de los territorios urbanos, costeros y rurales, prestando atención al enfoque de género.
- Abordar el impacto del cambio climático mediante soluciones basadas en la naturaleza que permitan a las comunidades hacer un uso eficiente de los recursos y generar ingresos.
- Reducir el desplazamiento por desastres mediante la disminución de los riesgos, la respuesta oportuna y eficaz a los desastres, la prevención de la creación de nuevos riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia.
- Implementar medidas regionales coordinadas para enfrentar los desplazamientos internos, incluidas iniciativas de desarrollo que aborden los factores subyacentes.

Para ello, en este pilar se trabajará en tres áreas: i) generación de conocimiento, datos y herramientas para la adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres; ii) fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres, y iii) soluciones basadas en la naturaleza.

En el diagrama IV.9 se presenta un listado resumido de los principales ámbitos de política que se consideran en cada programa.

Diagrama IV.9

Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a) Programa de generación de conocimiento, datos y herramientas

La falta de datos apropiados y desagregados es una de las principales limitantes para la gestión integral de riesgos y la acción climática. La recolección, el análisis y el uso de datos es clave para el diseño y la mejora de las políticas e intervenciones públicas en la materia.

Este programa tiene por objeto fortalecer las capacidades técnicas e institucionales para elaborar y actualizar datos hidrometeorológicos y geológicos, estadísticas desagregadas e información oportuna para la prevención y respuesta a fenómenos naturales. Asimismo, busca contribuir a la actualización y el fortalecimiento de sistemas de alerta temprana ante múltiples riesgos. Para poder cumplir con estos objetivos es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación institucional, tanto a nivel nacional como regional, que permitan gestionar la información generada, y diseñar e implementar, a nivel nacional y local, productos y servicios de información hidrometeorológica y geológica.

Más allá de cuantificar los efectos de un desastre, la evaluación sistemática tiene beneficios para la reducción de riesgos ante futuros eventos. La recolección permanente de datos permite anticipar riesgos, orientar intervenciones de política para abordar los problemas subyacentes que exacerban el riesgo de desastre e impulsar la protección financiera. Dado que esos datos ponen de relieve las vulnerabilidades, son útiles, entre otras cosas, para establecer prioridades de intervención, reubicación de asentamientos expuestos, elaboración de planes de mantenimiento, y diseño de intervenciones focalizadas para el apoyo de poblaciones vulnerables. También son de importancia los modelos de proyecciones climáticas para anticipar acciones y reducir el riesgo de desastres.

La creación de una cuenta satélite permite disponer de información para el diseño de políticas orientadas a fortalecer la resiliencia frente a los desastres. Un avance en esta línea permitiría establecer —en términos monetarios y en unidades físicas— los efectos de un fenómeno natural o humano y sus repercusiones en la economía, la sociedad y el ambiente de manera sistemática. Con ello se pueden evaluar los impactos de los desastres sobre los avances en el desarrollo y los posibles retrasos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para avanzar en este propósito se necesita elaborar, validar y difundir una guía metodológica para la construcción de cuentas satélite para la evaluación de desastres y la capacitación de funcionarios técnicos en aspectos metodológicos.

La capacidad para identificar espacios de sinergia, comprender la integralidad de la reducción del riesgo de desastres y abordar el tema de forma multisectorial pasa por entender los desastres, sus causas y efectos. Por este motivo, la creación de capacidades es fundamental en la reducción del riesgo de desastres. Contar con instituciones y funcionarios altamente calificados, capaces de identificar espacios de colaboración, de aprovechar la información disponible y de diseñar políticas públicas integrales, es fundamental para reducir el riesgo de desastres. Por lo tanto, las capacidades institucionales deben ser tan transversales como los efectos de estos eventos destructivos, para lo cual es necesario involucrar sectores como los de finanzas, micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), educación, salud, cultura y patrimonio, vivienda, transporte, energía, hidroelectricidad, agua y saneamiento,

telecomunicaciones y medio ambiente, además de sectores productivos, como los de turismo y agricultura. A partir de la existencia de información sobre los efectos que un desastre puede tener en sectores como la educación, la energía o el transporte es posible elaborar políticas públicas focalizadas y avanzar hacia una gestión integral del riesgo.

También es deseable que, de forma simultánea al fortalecimiento de las capacidades institucionales, se implementen mecanismos de trabajo en el terreno con las comunidades afectadas por los desastres o los efectos del cambio climático. Esto permitiría conocer las necesidades de las comunidades y establecer un lenguaje común para una mejor transferencia y apropiación de conocimientos y tecnologías. La conformación de mesas de trabajo conjunto y procesos continuos de retroalimentación entre instituciones locales y comunidades puede aumentar la resiliencia de estas últimas¹⁴.

Cuadro IV.12

Programa de generación de conocimiento, datos y herramientas

Presupuesto:
**4,7 millones
de dólares**
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar para identificar vacíos y oportunidades en la generación de información estadística • Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales mediante talleres y reuniones regionales • Generar y actualizar la información estadística e hidrometeorológica • Diseñar una plataforma (o actualizar una que ya exista) para la integración de la información regional generada y procesada • Desarrollar una guía metodológica para la medición de desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención y anticipación de desastres a nivel nacional • Reducción de la exposición humana y de infraestructura a los peligros y el riesgo de desastres asociados • Disminución del impacto de desastres en el medio rural: <ul style="list-style-type: none"> - 3.600.000 unidades productivas agrícolas - Parques nacionales y corredores forestales
3. Propuestas de proyecto del programa	
3.1	Fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales para la generación de datos climáticos y geológicos para prevención y atención de riesgos de desastres
3.2	Sistema de cuentas satélite para la medición de los desastres y su impacto en el desarrollo regional y nacional: guía metodológica

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

b) Programa para el fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

Este programa tiene por objeto la construcción de capacidades institucionales para la gestión de riesgos y el diseño de políticas públicas sectoriales, la protección financiera, el robustecimiento de los sistemas nacionales de inversión pública y la minimización del desplazamiento de personas por causa de desastres. De este modo, se mejoraría el conocimiento de los efectos de las amenazas resultantes de la vulnerabilidad económica, social y ambiental, aumentaría la calidad de las intervenciones públicas y se reducirían los impactos de eventos extremos.

Con este programa se pretende fomentar las inversiones para reducir los desplazamientos y mejorar la respuesta y atención a las poblaciones desplazadas. Para ello, es necesario comprender los procesos de desplazamiento por desastre y fortalecer las capacidades institucionales para la prevención y atención de esos

¹⁴ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) trabajan en los Servicios Integrados Participativos de Clima para la Agricultura (PICSA) en América Latina y el Caribe (con inclusión de Guatemala y Honduras), y han sido bastante exitosos a la hora de aumentar la resiliencia y evitar pérdidas de cultivos producto del cambio climático. Estas iniciativas son de costo relativamente bajo y lo que más necesitan es coordinación.

movimientos. El propósito es elaborar planes de reducción del riesgo de desastres donde se incorpore a los desplazamientos como una dimensión relevante y disponer de un sistema transfronterizo integrado de manejo de información de la población desplazada por fenómenos extremos. En la misma línea, es necesario mejorar la atención a comunidades vulnerables y migrantes ambientales en los países del norte de Centroamérica.

Para atender las necesidades humanitarias, especialmente las resultantes de la violencia, la migración y el desplazamiento, es fundamental tener una visión sistémica. En esta línea, destacan las estrategias de recuperación en las que se considera el aumento de las situaciones de conflicto y amenazas naturales (por ejemplo, la evaluación de necesidades posdesastre (ENPD) y la evaluación de la recuperación y consolidación de la paz). Asimismo, la implementación de intervenciones en áreas geográficas estratégicas, caracterizadas por la alta presencia de población migrante y situaciones de crisis complejas, hace necesario garantizar medios de vida, principalmente entre la población en condiciones de exclusión y pobreza, en particular mujeres y jóvenes. La adecuada focalización de la asistencia pública en los más afectados y la adaptación de los distintos sistemas de protección social permitirán promover enfoques que aborden las causas subyacentes de la vulnerabilidad como parte de una respuesta integral (por ejemplo, mediante el desarrollo programas de empleo para el mejoramiento de la infraestructura, la recuperación de las laderas o la conservación del agua). Es preciso promover estrategias de transición al desarrollo, como el apoyo a la asociatividad y la promoción de alternativas productivas, en el marco de programas de rehabilitación rápida de la producción de alimentos y los medios de vida.

Las herramientas mencionadas de evaluación de necesidades posdesastre y evaluación de la recuperación y consolidación de la paz generan planes de contingencia o de respuesta, así como de recuperación y rehabilitación. Además de este tipo de instrumentos, existen estrategias de protección financiera que respaldan la capacidad de los gobiernos para hacer frente a los efectos de los desastres (o del cambio climático), reducir la volatilidad del presupuesto, mejorar los procesos de planificación y establecer prioridades y cursos de acción. Otros beneficios incluyen la transparencia, la eficiencia en el uso de los recursos, el aumento de la capacidad de respuesta, la inclusión financiera y la distribución de riesgos. El Estado debe proteger sus inversiones en infraestructura pública y como prestador de servicios y asistencia, y también debe suavizar los efectos que su responsabilidad de proteger a la población pueda tener en las finanzas públicas. Por lo tanto, es fundamental que estas inversiones sean resilientes y cuenten con protección financiera, especialmente si se considera que los países del Plan de Desarrollo Integral necesitan inversiones en infraestructura de alrededor del 6% de su PIB anual.

La protección de inversiones públicas permitiría reducir las pérdidas de capital a causa de los desastres y proteger a las poblaciones que utilizan estos servicios e infraestructuras. Se busca desarrollar una metodología para la incorporación de criterios que consideran múltiples amenazas para la reducción del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático en la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. Además, será necesario diseñar y validar una guía metodológica para la evaluación de las amenazas y vulnerabilidades en función de la fragilidad de las estructuras en el sitio de los proyectos, y aumentar la resiliencia de la infraestructura pública y privada para responder a la ocurrencia de eventos de desastres.

Las acciones propuestas deben ir acompañadas de iniciativas de sensibilización para los encargados de tomar las decisiones (en todos los niveles) y de la construcción de capacidades institucionales para un adecuado manejo de los recursos y uso de las metodologías desarrolladas. Asimismo, se pretende reunir información que permita cuantificar el costo fiscal de los desastres y su impacto en los avances alcanzados por los países, además del análisis costo-beneficio asociado al enfoque de la reducción del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático en los proyectos de inversión pública.

Los mecanismos de aseguramiento agropecuario permiten reducir la vulnerabilidad y la exclusión social de los pequeños productores en zonas rurales. Por lo tanto, se necesitan servicios productivos y financieros integrales que apoyen el crecimiento económico, inclusivo y sostenible, y que incorporen la dimensión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático. En este escenario, los microseguros agropecuarios paramétricos constituyen una respuesta a los desafíos climáticos. Lo que se propone es que los pequeños productores agropecuarios puedan contar con mecanismos de aseguramiento versátiles, flexibles y abiertos, la generación de datos agroclimáticos básicos y la participación de cooperativas agropecuarias, asociaciones mutuales e instituciones microfinancieras activas de zonas rurales en la comercialización de estos instrumentos de transferencia de riesgos.

Cuadro IV.13

Programa para el fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

Presupuesto:
174 millones de dólares
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar informes sobre riesgos de desastres Desarrollar estudios nacionales sobre la vulnerabilidad a factores graduales y repentinos relacionados con el cambio climático Fortalecer capacidades a nivel nacional y local (gobiernos locales, empresas y otros) Formular planes para la reducción del riesgo de desastres Sistematizar las buenas prácticas Diseñar e implementar un programa piloto de microseguros agropecuarios basados en índices climáticos 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un plan para la reducción del riesgo de desastres en 15 ciudades Capacitación de 1.200 funcionarios nacionales y regionales/locales en la gestión de desastres Aprobación de una legislación para la gestión de desastres Cuatro instrumentos técnicos y normativos para la incorporación de criterios de reducción del riesgo de desastres y respuesta al cambio climático en las inversiones públicas 99.000 pequeños productores con seguros agropecuarios
3. Propuestas de proyecto del programa	
3.3	Fortalecimiento institucional de la resiliencia de los gobiernos locales y nacionales en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México para la reducción del riesgo de desastres y la prevención de flujos migratorios
3.4	Protección de inversiones públicas nacionales mediante la reducción del riesgo de desastres y respuesta al cambio climático
3.5	Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café
3.6	Asistencia y fortalecimiento de la resiliencia de hogares y comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria en el Corredor Seco de El Salvador, Guatemala y Honduras
3.7	Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café, Honduras
3.8	Fortalecimiento de la cadena de valor de café sostenible y resiliente al cambio climático, Honduras

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 3.7 y 3.8 (en negritas) fueron priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México o de los estados del sur-sureste de México.

c) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

La relación entre el cambio climático y la migración ha adquirido relevancia en los últimos tiempos. Las grandes expulsiones en muchas regiones han alertado sobre la necesidad de generar modelos de vida sostenibles para poblaciones vulnerables. Con esta finalidad, el sistema de las Naciones Unidas busca coordinar acciones entre sus organismos que propongan soluciones. En este programa se incluyen tres subprogramas con objetivos ambientales, sociales y económicos: i) mares y costas sostenibles; ii) actividades productivas sostenibles con soluciones basadas en la naturaleza, y iii) mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes¹⁵.

Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), durante la próxima década las industrias oceánicas se expandirán al menos tan rápido como la economía mundial en su conjunto¹⁶. Estas industrias pueden contribuir en los sectores de energía, turismo y transporte, así como generar empleos en la pesca y la producción de alimentos. Por lo tanto, los impactos que en ellas tengan las perturbaciones climáticas pueden acarrear graves consecuencias sociales y económicas.

Por otra parte, mediante la utilización de enfoques integrales en las actividades productivas sostenibles basadas en la naturaleza, se puede promover el arraigo a los lugares de origen de muchas familias. Se pueden construir opciones para crear medios de vida sostenibles, al mismo tiempo que se preserva el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos, promoviendo también la resiliencia al cambio climático. Son una oportunidad para mejorar procesos de producción, generar incentivos, movilizar fuentes de financiamiento y fortalecer cadenas de valor. También es posible fomentar actividades económicas que valoricen los territorios, los paisajes, el comercio de productos sostenibles o verdes, y el patrimonio biocultural.

Debido a que las mujeres urbanas y rurales, con una gran proporción de mujeres indígenas, son quienes se ven especialmente afectadas por las condiciones del territorio, es importante la integración del enfoque de género en los subprogramas. También es pertinente considerar en las acciones la participación de jóvenes para crear capital social y un relevo generacional.

Los países del norte de Centroamérica tienen un alto grado de urbanización, por lo que también se proponen acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en el medio urbano. En el caso de la mitigación, se recomiendan proyectos de electromovilidad en los sistemas de transporte y de eficiencia energética enfocada en las pequeñas y medianas empresas (pymes). Además, se plantea la adaptación basada en los ecosistemas (ABE) en diez ciudades.

En las acciones y actividades de los subprogramas se considera la generación de empleos verdes y se recomienda destacar su relevancia en los planes nacionales y las estrategias sectoriales. También se avanzaría en el diseño de un sistema de

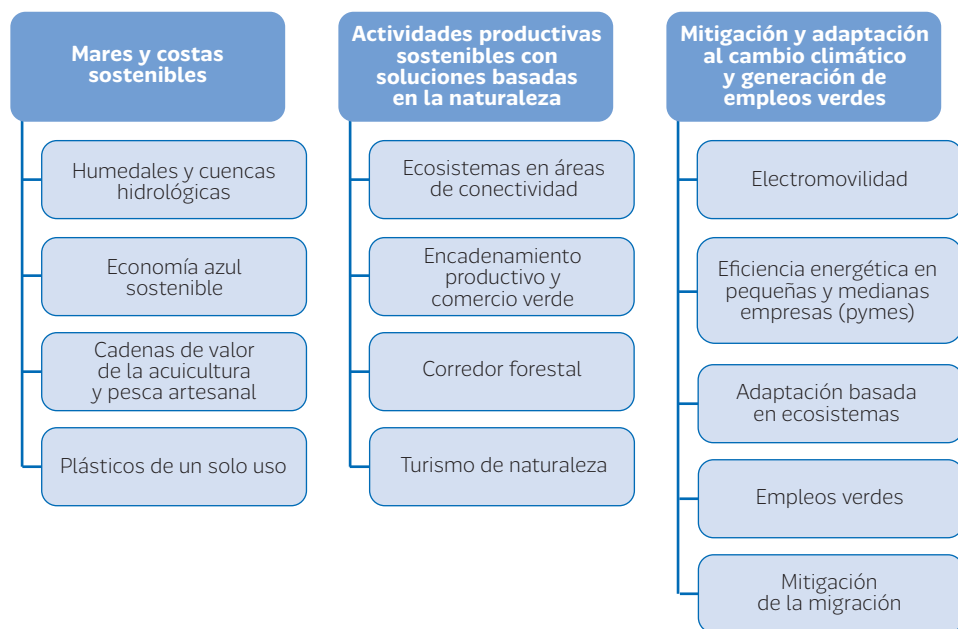
¹⁵ Un ejemplo de solución basada en la naturaleza que abarca los tres subprogramas es la restauración de manglares: a) contribuye a incrementar la protección de las costas frente a los vientos huracanados; b) incrementa las áreas para la reproducción y el desarrollo temprano de especies importantes en pesquerías artesanales, y c) como los manglares son bosques, aumentan las opciones de captura de CO₂.

¹⁶ OCDE, *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing, París, 2016.

incentivos económicos por la generación de cobeneficios derivados de servicios ecosistémicos. Por último, se plantea la mitigación de la migración forzada mediante intervenciones rápidas en contingencias, el fortalecimiento de capacidades, el desarrollo de operaciones urbanas integrales y la mejora de las condiciones de bienestar de barrios con alta expulsión de migrantes.

Diagrama IV.10

Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

i) Mares y costas sostenibles

El diseño del subprograma de mares y costas sostenibles implica la adopción de una estrategia de economía azul sostenible, el fomento de cadenas de valor en la acuicultura y el desarrollo de la pesca artesanal sostenible e inclusiva, en un marco de ordenamiento de cuencas hidrológicas que supone erradicar las fuentes de impacto antropogénico (como los residuos plásticos) desde el territorio.

Los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México poseen abundantes recursos marinos costeros. La transición a economías oceánicas sostenibles basadas en la conservación y restauración de los ecosistemas marinos y costeros, reconocidos como patrimonio natural, apoya el desarrollo sostenible y ofrece la oportunidad de generar cambios socioeconómicos a largo plazo.

El diseño del programa propuesto se fundamenta en el fomento y la armonización de las prácticas de conservación y utilización sostenible del patrimonio natural marino-costero; el desarrollo de capacidades de los gobiernos nacionales; la aplicación de herramientas, métodos y procesos para integrar los principios de la economía azul sostenible, y la implementación de mecanismos de transición de actividades sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental en los ecosistemas marinos.

En virtud de la elevada participación del empleo de pesca artesanal en el sector pesquero, se busca mejorar las condiciones de trabajo de los pescadores artesanales, que se encuentran marginados del sistema de seguridad social y excluidos de las políticas previsionales. Más aún, el 84% de los pescadores artesanales no ha recibido ningún tipo de capacitación y el 86% no ha accedido a créditos.

La incorporación de un enfoque integrado de humedales y cuencas hidrológicas involucra a las comunidades locales y permite abordar las causas de la degradación de los ecosistemas costeros. Esto es relevante, ya que las acciones tomadas a nivel de la costa para proteger los manglares dependen de las condiciones de las cuencas y los humedales circundantes, en particular de la cantidad y calidad de los flujos de agua que drenan dichos manglares.

En cuanto a la calidad del agua, es necesario erradicar la contaminación de origen antropogénico. En los últimos años, ha crecido la generación y llegada de plásticos a los ecosistemas marítimos costeros. La basura plástica marina puede tener un impacto ecológico significativo por enredos e ingestión, y también puede actuar como un vector para el transporte de especies invasoras y otros contaminantes. Los desechos plásticos tienen impacto económico en una variedad de sectores costeros, como turismo y recreación, navegación, pesca, acuicultura, agricultura y salud humana. Además, la intervención plantea el fortalecimiento del marco legal, mediante el asesoramiento técnico a los tres niveles de gobierno, para eliminar los artículos de plástico de un solo uso y evitar que terminen en los mares y océanos. A la vez, se apoyará la creación y el fortalecimiento de capacidades para la plena implementación de las leyes nacionales y locales en la materia. En este mismo sentido, la intervención promueve el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la implementación de una economía circular con el objeto de modificar los patrones de producción, incrementar la eficiencia de los recursos y minimizar el desperdicio en las cadenas de valor. Por último, se pretende crear y fomentar capacidades en la implementación de emprendimientos basados en la economía circular.

ii) Actividades productivas sostenibles con soluciones basadas en la naturaleza

Para promover el desarrollo sostenible de las comunidades rurales cercanas a áreas de alto valor biológico o de comunidades con una gran vulnerabilidad debido al cambio climático, es necesario proponer soluciones de actividades productivas sostenibles basadas en la naturaleza, que ayuden a proteger o conservar zonas de alta biodiversidad y a reducir la migración de poblaciones vulnerables.

La implementación de acciones que ayuden a mitigar y solucionar estos problemas debe ser integral y tener aproximaciones multidisciplinarias e intersectoriales. Se debe cumplir con los ODS y promover la cooperación entre actores sociales locales y regionales, así como la cooperación entre ministerios y países.

Es preciso buscar los enfoques más adecuados para priorizar y establecer las acciones basadas en la naturaleza. Los enfoques de cuenca y de paisaje pueden ser útiles para establecer las acciones a nivel local. Los enfoques territoriales son necesarios para priorizar y establecer acciones en un lugar donde generen sinergias entre actores sociales. Asimismo, las actividades productivas sostenibles deben serlo en virtud del uso de prácticas agroecológicas u otras que sean benéficas para mantener y conservar los servicios ecosistémicos; también es necesario que se tomen en cuenta

las cadenas de valor. Además de aumentar significativamente la resiliencia climática¹⁷, estas prácticas reducen las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementan las alternativas de desarrollo sostenible, demostrando la estrecha relación entre la sostenibilidad y la resiliencia a corto y largo plazo¹⁸.

Es necesario implementar incentivos para promover las mejores prácticas, reconocer la capacidad de los productores (algunos de los cuales ya cumplen con estándares internacionales que les permiten exportar) y fortalecer el mercado interno por medio de empresas tractoras que promocionen la venta y el consumo locales. Se debe considerar al mercado desde el inicio en las soluciones que se establezcan. Otro incentivo son los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos, identificando aquellos cobeneficios derivados de la implementación de soluciones basadas en la naturaleza, como la agroforestería, que pueden generar externalidades positivas como la captura o secuestro de carbono o la conservación de recursos hídricos. Para ello, en primera instancia es necesario generar y fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales para implementar un sistema adecuado y transparente de identificación, monitoreo, información y verificación. A partir de ahí se puede desarrollar un esquema de pilotaje, con apoyo de fondos internacionales, que permita sentar las bases de sistemas que articulen aportes nacionales y de privados, y permitan la generación de ingresos a las comunidades en el terreno. Estas acciones deben promover la conservación y el buen uso de los recursos naturales, ya que solo así podría asegurarse que los medios de vida de las personas sigan estando disponibles en el futuro. En resumen, los sistemas productivos sostenibles basados en la naturaleza pueden ayudar a reducir los impactos negativos sobre los ecosistemas y conservar la biodiversidad.

iii) Mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes

La migración es una de las principales consecuencias sociales del cambio climático, al tiempo que contribuye al crecimiento de las zonas urbanas que ya se encuentran superpobladas. La rápida expansión urbana es particularmente importante en las ciudades pequeñas y medianas, que crecen más rápido que la mayoría de las megaciudades. Por consiguiente, la acelerada urbanización no planificada presiona cada vez más a las autoridades de las ciudades para que aumenten la provisión de servicios básicos e infraestructura, lo que, a la vez, afecta los ecosistemas urbanos. Si además se consideran los efectos adversos derivados del cambio climático, se potencian los daños a los ecosistemas y la población. Por otra parte, las ciudades consumen más de dos tercios de la energía mundial y representan más del 70% de las emisiones mundiales de CO₂.

¹⁷ Tras el paso del huracán Mitch, los agricultores que utilizaban prácticas de diversificación, como cultivos de cobertura, cultivos intercalados y agroforestería, sufrieron menos daños que sus vecinos que recurrían a monocultivos convencionales: presentaron una cobertura superficial del 20% al 40% superior, mayor humedad y menor erosión del suelo, además de menores pérdidas económicas (C. Nicholls y M. Altieri, "Bases agroecológicas para la adaptación de la agricultura al cambio climático", *Cuadernos de Investigación UNED*, vol. 11, N° 1, Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica [en línea] <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5156/515661223008/html/index.html>).

¹⁸ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) estima que las soluciones basadas en la naturaleza pueden aportar más de un tercio de la mitigación necesaria hasta 2030 para estabilizar el calentamiento a menos de 2° adicionales (véase [en línea] <https://www.cbd.int/doc/c/1b88/80cc/c57d9d9fcae18649eeb7455b/sbstta-23-03-es.pdf>).

Como parte del presente subprograma, se identifica la electromovilidad como un componente de mitigación de estas emisiones. Por otra parte, la eficiencia energética representa una oportunidad más rentable y de alto impacto para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Un enfoque industrial de reducción de emisiones y eficiencia energética permitiría un doble impacto: mitigación y desarrollo productivo.

Además de mitigar, es imprescindible emprender acciones para la adaptación de los sistemas urbanos a los efectos adversos del cambio climático. Para ello, el subprograma propone un componente de adaptación basada en ecosistemas a implementarse en diez ciudades. Otro factor importante es la integración del enfoque de género a la adaptación urbana, para lo cual se promoverá la formulación e implementación de políticas socialmente justas, igualitarias y equitativas.

La mitigación y adaptación al cambio climático incidirá en las actividades económicas y en la dinámica social de las comunidades, especialmente en la creación de empleo y en las oportunidades de obtener ingresos. Este proceso implica una transición ecológica justa, en virtud de la cual se deberán asegurar formas que potencien al máximo las oportunidades de trabajo decente para todos, reduzcan las desigualdades, promuevan la justicia social y apoyen las actividades afectadas por los impactos del cambio climático.

Cuadro IV.14

Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Desplegar una estrategia de mares y costas sostenibles Implementar actividades productivas sostenibles con soluciones basadas en la naturaleza Desarrollar acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático y la generación de empleos verdes Implementar la forestación y construcción de corredores forestales Fortalecer las capacidades para el establecimiento de un mecanismo de pago por servicios ecosistémicos 	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque integrado de humedales y cuencas hidrológicas Estrategia de economía azul sostenible: fomento a la innovación y las capacidades comerciales de las cadenas de valor de la acuicultura y la pesca artesanal Restauración de 1.000 hectáreas de manglares Acceso de 5.000 mujeres y jóvenes rurales a servicios financieros Reforestación de un millón de hectáreas y creación de 100.000 empleos Operación de 100.000 hectáreas con sistemas de pagos por servicios ecosistémicos Creación de 40 destinos turísticos de naturaleza Introducción de al menos 30 autobuses eléctricos Implementación del plan de adopción y ejecución coherente de eficiencia energética para pequeñas y medianas empresas (pymes) a nivel nacional
3. Propuestas de proyecto del programa	
3.9	Mares y costas sostenibles en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
3.10	Actividades productivas sostenibles con soluciones basadas en la naturaleza
3.11	Forestación en pequeña escala, pago por servicios ecosistémicos y construcción de un corredor forestal de los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México
3.12	Mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes
3.13	Parque binacional volcán Tacaná
3.14	Gestión sostenible de los recursos hídricos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad, Guatemala
3.15	Fortalecimiento de mecanismo de sostenibilidad ambiental, mitigación y adaptación al cambio climático, Guatemala
3.16	Sembrando Vida en el sur-sureste de México y el norte de Centroamérica, México

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 3.14, 3.15 y 3.16 (en negritas) fueron priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o los estados del sur-sureste de México.

Presupuesto:

3.030 millones de dólares

Duración:

5 años

4. Pilar de gestión integral del ciclo migratorio

La migración desde los países del norte de Centroamérica y México se ha debido tradicionalmente a la búsqueda de condiciones de vida más favorables en otros países, en particular los Estados Unidos. Esta dinámica es consecuencia de factores como las condiciones laborales precarias, la desigualdad económica y la falta de oportunidades en los países de origen. Asimismo, la pobreza, la exclusión social, la reunificación familiar, la inseguridad alimentaria y los eventos climáticos extremos se mantienen como factores de peso que también impulsan la migración. A estos elementos se agregan la persecución, la inseguridad y la violencia —incluida la violencia de género— como causas de desplazamiento interno o hacia el exterior¹⁹.

A medida que las políticas de movilidad humana se han ido endureciendo para desincentivar la inmigración, en particular la de carácter irregular, los gobiernos han aumentado el número de detenciones y la magnitud de los flujos de retorno. Estas políticas también afectan a las personas desplazadas por la fuerza: más de 318.000 personas de los países del norte de Centroamérica solicitaron asilo en 2018 y un número similar fue desplazado internamente en su país en 2019. En particular, la creciente xenofobia y la discriminación de género afectan seriamente los derechos y la vida de las mujeres y las niñas.

La violencia expone a riesgos de seguridad a los migrantes (incluidos los que retornan) y a los desplazados forzados, en particular aquellos cuya salida fue motivada por la violencia o sobre quienes pesan amenazas. En tales condiciones de vulnerabilidad, aumenta la propensión a que las personas, sobre todo los jóvenes, se vinculen a actividades económicas informales o ilícitas. En otros casos, migrantes y desplazados forzados en situaciones de vulnerabilidad son obligados a realizar actividades ilícitas o trabajo forzado como víctimas de la trata de personas. En la última década, la violencia en Centroamérica, relacionada en muchos casos a la rivalidad entre pandillas (maras), la extorsión, el control territorial y el narcotráfico, ha alcanzado niveles sin precedentes²⁰.

Al mismo tiempo, la vulnerabilidad ante los desastres y el cambio climático puede causar desplazamientos y afectar la capacidad de retorno de los migrantes, ya que la inseguridad alimentaria y la falta de oportunidades laborales en el sector primario deterioran los medios de vida de las comunidades de regreso. Las limitaciones a las

¹⁹ A partir de 2018 se constata un cambio acelerado de los flujos migratorios. Por ejemplo, aumentó de forma significativa el número de migraciones que se realizan en núcleos familiares, con un incremento de niñas, niños y personas mayores. Entre 2018 y 2019, el número de personas que se trasladan en unidades familiares aumentó de 107.000 a 457.000. Véase Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, “U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions FY2018”, noviembre de 2018 [en línea] <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/fy-2018>; y “U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions FY2019”, noviembre de 2019 [en línea] <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/fy-2019>.

²⁰ En 2015, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la tasa de mortalidad en América Latina y el Caribe fue cinco veces mayor que el promedio mundial. La región es, de hecho, la más peligrosa del mundo para los jóvenes: cerca de 70 adolescentes mueren cada día debido a la violencia interpersonal.

solicitudes de asilo y a la migración hacia los Estados Unidos llevan a buscar rutas de entrada alternativas, que tienden a ser más costosas y generan ambientes propicios para actividades delictivas relacionadas con la migración irregular (como el tráfico y la trata de personas, las extorsiones, y la violencia sexual y de género).

La reintegración social, cultural y económica de las personas que regresan se enfrenta con una capacidad institucional limitada, de escasa cobertura e inefectiva. El creciente número de personas desplazadas internamente, retornadas y deportadas que han estado fuera de sus lugares de origen por un largo tiempo hace que el proceso de protección de la movilidad humana sea cada vez más complejo, en especial para los gobiernos locales, que suelen verse sobrepasados en su capacidad de generar oportunidades y beneficios a las personas migrantes y desplazadas de manera forzada para mitigar los factores adversos.

Para enfrentar esta situación, el pilar de gestión integral del ciclo migratorio plantea acciones en dos niveles: un programa de respuestas integrales nacionales y otro de temáticas regionales. Mientras que el primero propone proyectos sobre la movilidad humana para cada país del Plan de Desarrollo Integral, los programas regionales se han construido en torno a áreas temáticas que articulan un conjunto de acciones vinculadas entre sí.

a) Programa de respuestas integrales nacionales

Los países del Plan de Desarrollo Integral son lugares de origen, tránsito y retorno de personas migrantes, refugiadas y nacionales; algunos de ellos también son, aunque en menor grado, regiones de destino. Las causas de la migración y el desplazamiento forzado son multifactoriales, al tiempo que la movilidad humana tiene efectos en diversos ámbitos de la sociedad, como la salud, la seguridad, la economía y la educación.

Para responder a estos desafíos, el programa propone para cada país o subregión acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional para enfrentar los efectos del desplazamiento forzado y la migración. La implementación del programa estará a cargo de un equipo formado por representantes de los gobiernos y de las Naciones Unidas. Las respuestas integrales nacionales incluyen propuestas específicas para abordar situaciones de emergencia desde el punto de vista de la protección y la asistencia a migrantes. Entre estas acciones se destacan: la asistencia humanitaria directa y la atención a necesidades básicas; los sistemas de remisión; la asistencia consular de emergencia; los procedimientos de evacuación; la gestión de fronteras y políticas de admisión donde se produzcan flujos transfronterizos; la atención de salud y el apoyo psicosocial, y la coordinación entre los gobiernos y otros interlocutores humanitarios.

Cuadro IV.15

Programa de respuestas integrales nacionales

Presupuesto:
258 millones de dólares
Duración:
5 años

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los sistemas de registro, recepción, alojamiento y atención de emergencia Asegurar el acceso a los documentos migratorios y de identidad Abordar el desplazamiento forzado debido a la violencia mediante un modelo de sistema local de atención Facilitar la creación y aplicación de programas de trabajo Mejorar el acceso de la población migrante y la población de acogida a los servicios de educación, salud y sanitarios Fortalecer los sistemas de recepción y asistencia para la población en tránsito y los retornados Desarrollar un sistema de reintegración sostenible de respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de sistemas de registro formales que permitan generar datos estadísticos desagregados de personas retornadas, solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes El 100% de las personas solicitantes y refugiadas en México cuentan con documentación migratoria 17 sistemas locales de atención creados y en ejecución en El Salvador, y 30 puntos de atención humanitaria fortalecidos en Guatemala 24.000 personas contratadas por empleadores en zonas de integración en México 32.000 personas en México que cuentan con seguridad social y se benefician con servicios de cuidados 500 beneficiarios hondureños de programas de reintegración Cursos de emprendedurismo para al menos un 40% de las personas retornadas, desplazadas internamente o en riesgo de desplazamiento en El Salvador
2. Propuestas de proyecto del programa	
4.1	Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana en El Salvador, con enfoques de igualdad de género y de derechos humanos
4.2	Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana en Honduras
4.3	Atención de las necesidades inmediatas y promoción de la integración local a largo plazo de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en México
4.4	Más oportunidades e inclusión social para las niñas, niños y adolescentes y sus familias potenciando la gobernanza local en los municipios con mayor población migrante de Honduras
4.5	Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana, Guatemala
4.6	Atención de las necesidades inmediatas y promoción de la integración local a largo plazo de las personas migrantes de Honduras, refugiadas y solicitantes de asilo en México, Honduras
4.7	Fortalecimiento de la atención humanitaria a migrantes, estado de Puebla
4.8	Movilidad humana, repatriación asistida y reintegración, estado de Puebla

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 4.5 en adelante (en negritas) fueron priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o los estados del sur-sureste de México.

b) Programa de acciones regionales**i) Gestión de la información**

La producción, el análisis y la difusión de datos oportunos, fiables y de calidad (meta 17.18 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)) son necesarios para lograr una gestión eficaz de la movilidad humana. Pese a ello, existe una brecha en la elaboración y disponibilidad de información, así como limitaciones en la coordinación entre países para el intercambio de datos, en particular los referentes a asuntos de género. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y el pacto mundial sobre los refugiados exigen la implementación de nuevas normas sobre la movilidad humana mediante el aprovechamiento de fuentes de datos tradicionales y la exploración de nuevos medios de recopilación y análisis de datos.

Esta demanda de datos plantea desafíos a las plataformas de información existentes en los países de la subregión. La información sobre movilidad humana es heterogénea y no es oportuna. Los censos de población, que constituyen la principal fuente para medir la movilidad, solo proporcionan datos cada diez años, a pesar de que este fenómeno cambia continuamente. En general, esta situación se ha perpetuado, ya que no se han puesto en marcha alternativas metodológicas y de fuentes de información, como las encuestas y los registros administrativos.

En la actualidad, la recopilación de la mayor parte de la información disponible sobre movilidad humana en la subregión está a cargo de organismos internacionales, en un contexto en que todos los países mantienen registros administrativos, aunque con diferentes prácticas de recopilación y gestión de datos (por ejemplo, para entradas y salidas, visas, solicitudes de asilo, permisos de residencia y permisos de trabajo). Las mejores prácticas internacionales hacen hincapié en la necesidad del intercambio de información comparable entre los gobiernos y las partes interesadas, y en la formulación de políticas basadas en evidencia. Las diferencias metodológicas para la recopilación de datos entre los países inhiben este proceso y la identificación precisa y actualizada de las tendencias migratorias. En general, las actividades de cada entidad nacional se llevan a cabo de forma independiente y poco articulada.

En este contexto, con base en las experiencias subregionales, se generará un mecanismo de coordinación y seguimiento para dar valor a la información y al conocimiento producido por las entidades participantes. La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas trabajará con el Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género (CEEG) para producir información relevante para los gobiernos y otras partes interesadas a fin de responder de manera efectiva a los desafíos de la movilidad humana en la subregión.

ii) Enfoque de género

La migración y el desplazamiento forzado tienen un efecto distinto en mujeres y niñas. El 68,3% de las migrantes y desplazadas por la fuerza que ingresaron a México informaron haber sido víctimas de violencia durante el tránsito hacia los Estados Unidos. Casi un tercio de las mujeres encuestadas habían sufrido abusos sexuales durante el viaje (31,4%). Si se consideran solo la violación y otras formas de violencia sexual directa, se constata que el 10,7% de las mujeres fueron afectadas durante el tránsito por México. Las consecuencias de la violencia en el bienestar psicológico y la capacidad de buscar ayuda son abrumadoras: el 47,1% de las víctimas expresó que la violencia que sufrieron las había afectado emocionalmente²¹.

En la protección de las mujeres y niñas existen grandes deficiencias en temas como albergues con enfoque de género; medidas sustitutivas a la detención; atención psicosocial en las estaciones migratorias y durante el proceso de solicitud de asilo; medidas de contención emocional; acceso a medicamentos y salud (en particular en el ámbito sexual y reproductivo); acceso a oportunidades laborales y de formación, y apoyo legal.

Durante los desplazamientos forzados y los movimientos migratorios, especialmente en los desplazamientos del núcleo familiar, las mujeres también cumplen la función de cuidadoras, un rol que les viene tradicionalmente dado desde los sesgos de

²¹ Véase Médicos Sin Fronteras (MSF), *Forced to flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis*, Ginebra, 2017.

género. En algunos casos, esto les impide adelantar los trámites para la solicitud de protección internacional cuando se requiere y limita sus oportunidades laborales y de formación.

Por estas razones, las acciones con enfoque de género buscan promover una respuesta institucional integrada para la protección y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en condición de movilidad humana a lo largo de todo el ciclo migratorio, en particular en lo referente a la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres, la oferta de servicios de empoderamiento y de cuidados para familias migrantes, la provisión de un mayor acceso a la asistencia de reintegración y empoderamiento de las mujeres y niñas retornadas.

iii) Niñas, niños, adolescentes y familias

Las principales causas de la migración y el desplazamiento forzado tienen efectos significativos en la vida de niños, niñas y adolescentes que migran o se desplazan forzosamente, muchas veces solos. En particular, son vulnerables a violaciones de derechos durante todo el ciclo migratorio. Además, los niños y niñas dejados atrás por padres y madres desplazadas son más vulnerables a la explotación, la pobreza y los abusos. Muchos de ellos intentan unirse a sus padres cuando llegan a la adolescencia.

Durante el tránsito migratorio, los niños y niñas están expuestos a múltiples riesgos, como el tránsito por zonas peligrosas, delitos, abusos y explotación, a lo que se suma la ausencia de albergues especializados, atención o representación legal. Llegar al destino puede suponer cierto alivio temporal, pero las vulnerabilidades persisten. El riesgo de deportación y retorno, incluso para niños y niñas con necesidades de protección internacional, está presente en cualquier punto del viaje; si tenían necesidades de protección internacional, hay claramente violaciones del derecho internacional. Los procesos de deportación suelen ser traumáticos, ya que a menudo implican la detención de los menores y no suelen estar coordinados con el país de origen, lo que los deja perdidos en el sistema o sin preparación para el retorno. Además, los niños y niñas pueden sufrir discriminación y estigma a su regreso. Debido a los peligros relacionados con la reintegración en sus comunidades podrían necesitar apoyo para la reubicación y atención alternativa. Por otra parte, la falta de información sobre los canales regulares para la migración y el desconocimiento de las incipientes opciones de desarrollo local en la subregión hacen que la migración irregular siga siendo un desafío.

Las acciones enfocadas en niños, niñas, adolescentes y familias buscan mejorar la protección integral de la niñez migrante y sus familias, y su acceso a servicios de calidad, con pertinencia cultural en países de origen, tránsito, destino y retorno. Asimismo, buscan fortalecer la capacidad de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado de divulgar información que permita una migración segura, ordenada y regular, y que promueva alternativas de desarrollo a la migración irregular.

iv) Cambio climático y desastres

Los efectos del cambio climático (como sequías, inundaciones, desertificación, contaminación del aire, y subida del nivel del mar) y los desastres tienen incidencia directa en la movilidad humana. Cada vez más personas se desplazan como consecuencia de los impactos ambientales. Aunque hay una relación recíproca entre medio ambiente y movilidad humana, la falta de estudios específicos tiende

a eclipsar las consecuencias ambientales de la migración y el desplazamiento. Esto ha llevado a que solo en pocas ocasiones estos elementos se consideren en la respuesta humanitaria o en la planificación para el desarrollo. De continuar en esta senda, se agudizarán los impactos negativos sobre los ecosistemas y la biodiversidad, lo que dificultará el cumplimiento de los ODS y creará un ciclo de retroalimentación negativo. Además, los impactos no monitoreados de las consecuencias ambientales de la movilidad humana sobre la salud pública y el riesgo de desastres continuarán empeorando y exigiendo un aumento en la ayuda humanitaria. Las acciones para cambio climático y desastres contribuyen a mejorar el tratamiento de la migración por motivos ambientales, tanto en el caso de desastres repentinos como de fenómenos graduales. Para ello, se busca desarrollar capacidades, prevenir la migración forzada, mejorar la adaptación al cambio climático y la resiliencia ante desastres, así como la protección de los derechos.

v) Migración laboral regular

En buena medida, la movilidad humana en Centroamérica y México es una migración laboral, impulsada por factores entre los que se cuentan la articulación de la subregión con la economía mundial y las políticas de facilitación de la movilidad. La falta de un sistema de protección robusto y de mecanismos efectivos de reclutamiento laboral responsable crea un ambiente permisivo para prácticas de reclutamiento sin escrúpulos, que conducen al abuso, la explotación y la trata de personas.

En este ámbito se propone una estrecha colaboración entre las instituciones gubernamentales pertinentes, las agencias de reclutamiento laboral, los empleadores y la sociedad civil para disminuir o eliminar la explotación y el abuso de los trabajadores migrantes en el proceso de reclutamiento. En ese proceso deben participar representantes de los migrantes laborales y se debe prestar especial atención a los diferentes grupos de género.

Las acciones incluyen investigaciones realizadas por el sector académico, organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas para comprender mejor las prácticas de contratación de los trabajadores migrantes y las responsabilidades ante tácticas de reclutamiento informales y fraudulentas que pretenden dirigir y mantener a los trabajadores en situaciones de trata de personas, abuso y explotación. Además, se busca fortalecer los servicios de información, consulta, asesoría, conciliación y resolución de conflictos laborales para las personas migrantes por parte de los ministerios de trabajo y el poder judicial de los distintos países. Asimismo, es imperativo apoyar a los Estados para que desarrollen la institucionalidad, las políticas públicas y el marco legal adecuados para asegurar la protección y el respeto de los derechos humanos a las personas en situación de movilidad.

vi) Gestión de fronteras

Las fronteras de los países del Plan de Desarrollo Integral presentan debilidades estructurales y en algunas partes son fácilmente permeables debido a la ineficacia de los controles. Los recursos humanos y logísticos son insuficientes para enfrentar las necesidades. El escaso control sobre los flujos de migración irregular, el contrabando y el tráfico ilícito de migrantes, así como la falta de conocimiento de las obligaciones internacionales de los Estados al respecto, afectan las relaciones diplomáticas entre los países de tránsito y destino. Por otra parte, las deficiencias de control de fronteras y la débil presencia de agentes encargados de hacer cumplir la ley en las

zonas fronterizas permiten la proliferación de actividades ilegales, como el tráfico ilícito de migrantes y el contrabando. Esto aumenta la inquietud nacional y regional en materia de seguridad.

Este programa apoyará la labor de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) para combatir el tráfico y la trata de personas, en línea con las obligaciones internacionales sobre acceso al territorio para personas refugiadas. Esto se llevará a cabo mediante el asesoramiento y apoyo para la validación de documentos.

vii) Salud

Los factores vinculados a la movilidad humana y las condiciones en que esta se lleva a cabo afectan el bienestar físico y mental de las personas migrantes, especialmente de los desplazados forzados y de los que huyen de las catástrofes naturales o provocadas por el hombre, o ambos. En múltiples ocasiones —debido a la falta de estatus legal, estigma, discriminación, xenofobia, barreras culturales y bajos ingresos—, las personas migrantes tienen acceso limitado a servicios básicos de salud, programas de vacunación y otras acciones de salud pública. Esto genera un círculo vicioso que conduce a un mayor deterioro de la salud.

Las personas desplazadas y migrantes pueden tener trastornos mentales y se beneficiarían de servicios de salud mental culturalmente adaptados, oportunos y accesibles. Pese a ello, suelen enfrentar grandes barreras para acceder a servicios de salud mental y apoyo psicosocial, dos ayudas que son particularmente limitadas para quienes no cuentan con seguro de salud ni con los medios económicos para pagar estos servicios de forma directa. Además, algunas veces no usan estos servicios por temor a represalias, como la denuncia a las autoridades e incluso la deportación.

Las acciones de este subprograma buscan facilitar el acceso de las personas migrantes a los servicios de salud mental y asistencia psicosocial con base comunitaria.

viii) Diáspora y remesas

El aporte de las diásporas con frecuencia es el sustento de muchas personas en las comunidades de origen y contribuye a reducir la pobreza. Los flujos de remesas pueden facilitar el acceso a mejores cuidados de salud y alimentos, aumentar las oportunidades de que niños y niñas accedan a la educación, mejorar las viviendas y las condiciones sanitarias, promover el emprendimiento y la inclusión financiera, y reducir la inequidad. El apoyo de las diásporas tiene especial relevancia en los países del norte de Centroamérica, donde las remesas representan un porcentaje considerable del PIB.

A fin de que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible de sus países de acogida y comunidades de origen, se busca invertir en el desarrollo y reconocimiento mutuo de aptitudes, calificaciones y competencias de migrantes y refugiados. Se facilitará el acceso al sistema de protección social para las personas desplazadas y sus dependientes en los países de origen, mejorando los instrumentos, apoyando el establecimiento de mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas, y fomentando el diálogo binacional entre países de origen y de destino. Se fomentará la inclusión financiera de migrantes, refugiados y sus familiares, promoviendo transferencias de remesas más

rápidas, seguras y económicas, y su uso eficiente y sostenible. También se apoyará el fortalecimiento de la asistencia consular, así como la cooperación entre los cuatro países con el propósito de fomentar una atención más eficiente y de mejor calidad en los países de destino.

Cuadro IV.16

Programa de acciones regionales

1. Acciones	2. Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger y empoderar a las mujeres y las niñas en condición de movilidad • Mejorar la protección integral de la niñez migrante y sus familias • Fortalecer la atención a comunidades vulnerables y migrantes ambientales • Proveer servicios de información, consulta, asesoría, conciliación y resolución de conflictos laborales a las personas migrantes • Contribuir a los esfuerzos contra la trata de personas • Dar respuesta a las necesidades psicosociales y de salud mental • Facilitar el acceso de las personas migrantes al sistema de protección social • Mejorar la producción de conocimiento sobre la población migrante y el ciclo migratorio • Potenciar el aporte de la diáspora en sus países de acogida y comunidades de origen 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de 100.000 mujeres y 30.000 niñas a servicios de protección, atención y cuidado • Recuperación de 20.000 niños no acompañados del trauma mental de la violencia física y sexual, el abuso y la migración forzada • Beneficio a 600 miembros de poblaciones vulnerables a los impactos graduales del cambio climático con intervenciones de salud pública • Oferta de servicios de información, consulta, conciliación, inspección y solución de conflictos laborales a 5.000 personas • Instalación de ocho estaciones de control para apoyar la recepción y protección de 10.000 migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito • Atención a 1.200 personas migrantes por parte de equipos comunitarios de salud mental y asistencia psicosocial • Disposición, por parte del 53,5% de la población a nivel nacional, de una cuenta en una institución financiera regulada • Realización de 16 talleres para mejorar la capacidad de los gobiernos de recopilar, analizar y sistematizar datos de la movilidad humana
3. Propuestas de proyecto del programa	
4.9	Gestión de información sobre movilidad humana
4.10	Protección y empoderamiento de las mujeres y niñas durante todo el ciclo migratorio en los países del norte de Centroamérica y México
4.11	Migración y desplazamiento forzado de niños, niñas, adolescentes y familias
4.12	Movilidad humana, cambio climático y desastres
4.13	"Welcoming Cities"—Ciudades acogedoras: mejorar la gobernanza urbana en contexto de movilidad humana
4.14	Fomentar una migración laboral regular y el acceso a la justicia laboral
4.15	Fortalecimiento de la gestión fronteriza y lucha contra delitos
4.16	Prevención y combate del tráfico ilícito de migrantes y delitos cometidos en contra de las personas migrantes en los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y los estados del sur-sureste de México
4.17	Mejora del acceso a servicios de salud mental y asistencia psicosocial de base comunitaria para desplazados y las comunidades de acogida en las zonas fronterizas de los países del norte de Centroamérica y México
4.18	Protección del migrante e inversión productiva de remesas
4.19	Fomento de la inversión de la diáspora, El Salvador
4.20	Inserción laboral de trabajadores migrantes de Honduras en los Estados Unidos, Honduras
4.21	Inversión productiva de remesas, Honduras
4.22	Portabilidad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, Honduras

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los proyectos 4.19 en adelante (en negritas) fueron priorizados por los Gobiernos de los países del norte de Centroamérica, México, o los estados del sur-sureste de México.

Presupuesto:

198 millones de dólares

Duración:

4 años

D. Ejes transversales

Todos los pilares estratégicos deben considerar los siguientes cuatro ejes transversales: i) fortalecimiento institucional, ii) integración regional, iii) cambio tecnológico y iv) establecimiento de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

Diagrama IV.11

Plan de Desarrollo Integral: pilares estratégicos y ejes transversales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1. Fortalecimiento institucional

El desarrollo económico y social implica un cambio en las estructuras que conduzca hacia sociedades más igualitarias y con mayores capacidades técnicas y de administración, que se reflejen en incrementos constantes de productividad en un marco de sostenibilidad ambiental.

Para lograrlo, es necesario que las instituciones públicas incrementen de manera sostenida y progresiva sus capacidades de visión prospectiva, diseño y ejecución de políticas públicas, y su respectiva evaluación y ajustes.

Este Plan de Desarrollo Integral propone una serie de acciones que pueden ejecutarse desde los Estados, las administraciones locales o diversos órganos públicos o privados. En cualquier caso, las acciones deben contribuir al fortalecimiento progresivo de las capacidades institucionales de los cuatro países comprendidos en el Plan, incluidas mejoras en los mecanismos de participación, evaluación y transparencia.

A los efectos de este documento, se entiende como gobernanza al conjunto de prácticas, procesos, costumbres y aplicación de normas, en el marco de las cuales ocurren las interacciones entre diversos actores del sector público, la sociedad civil, los gremios, los grupos de interés que están interesados en la implementación de iniciativas comunes y todos los agentes que intervienen en ello²². Por gobernabilidad se entiende la medida actual con la que un sistema es conducido de manera efectiva

²² Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial: la gobernanza y las leyes*, Washington, D.C., 2017.

y eficaz. Por último, la gestión pública aborda los aspectos de manejo de la cosa pública (*res publica*) que están relacionados con la planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos.

En los últimos 12 años, en los países del norte de Centroamérica, la pobreza se redujo menos que el promedio de América Latina y el Caribe. Mientras la democracia se instaló como la forma de gobierno, se avanzó poco en el establecimiento de instituciones generadoras de oportunidades de expansión económica y social, y la corrupción continuó poniendo trabas al progreso. Algunas distorsiones institucionales, por ejemplo, aun hacen que sea más factible y rentable adquirir bienes y servicios en otros mercados. Estas deficiencias institucionales y de limitada gobernabilidad condicionan la creación de mercados internos competitivos y perpetúan asimetrías estructurales de baja productividad, alta desigualdad y limitada resiliencia en los países del norte de Centroamérica y en los estados del sur-sureste de México.

El Plan de Desarrollo Integral enfrenta el reto de consolidar sociedades inclusivas, resilientes y eficientes, donde menos personas estén en situación pobreza, pero con una institucionalidad aún incipiente y con problemas de credibilidad de parte de la ciudadanía. La gobernabilidad efectiva y el funcionamiento de las instituciones serán un pilar fundamental para la creación de oportunidades con las cuales las personas y sociedades pueden forjar su propio destino y colaborar con otras. En El Salvador, Guatemala, Honduras y México, la gobernabilidad será la base en la que se sustente el Plan de Desarrollo Integral de cara a expandir oportunidades.

La sostenibilidad del desarrollo se pone en entredicho cuando una proporción significativa de la ciudadanía manifiesta que ha dejado de ver a la democracia y a la gobernabilidad como el medio para mejorar su calidad de vida. El aumento de la desigualdad y el estancamiento en la reducción de la pobreza han generalizado una percepción de ausencia de progreso y carencia de oportunidades.

La ciudadanía cada vez vota menos en las elecciones y demanda servicios públicos a los funcionarios electos con mayor intensidad, con la expectativa de mejorar en algún aspecto su calidad de vida. Lo mismo pasa con las demandas en materia de seguridad ciudadana, ante las cuales el sector público es el que tiene la responsabilidad central de proveer oportunidades y medios para la resolución pacífica de conflictos y la provisión de seguridad y protección de las personas.

Para que el sector público pueda responder efectivamente a la ciudadanía se hacen necesarias profundas transformaciones de las instituciones públicas. No se pueden resolver los nuevos desafíos de la gobernabilidad sin actualizar el pensamiento sobre la democracia y los grandes acuerdos de convivencia pacífica. En la actualidad, el desafío es enfocar el apoyo en configurar un contrato social que permita garantizar la convivencia, construir confianza, promover una participación más significativa y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas sociales. En este sentido, una gobernabilidad efectiva significa catalizar procesos institucionales que generen:

- Oportunidades de desarrollo socioeconómico y participación significativa, que surgen con el fortalecimiento de las instituciones que garantizan el derecho de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, migrantes y desplazados, y personas con discapacidad a la participación inclusiva en la vida pública. También es importante crear condiciones institucionales para un crecimiento económico no solo fuerte sino también justo y sostenible.

- Oportunidades de transformación institucional, mediante la promoción de capacidades de gestión e implementación en centros de gobierno, el diseño y acompañamiento de soluciones innovadoras de provisión de servicios públicos, y el fortalecimiento institucional para luchar contra la corrupción y apuntalar la rendición de cuentas, todo orientado a mejorar las capacidades de respuesta de las instituciones del Estado a las demandas de la población.
- Oportunidades de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que se consiguen con políticas públicas integrales basadas en evidencia estadística, desarrollo de conocimiento e innovación, así como con garantías para el acceso a la justicia, a los derechos humanos y a la atención y protección de las víctimas. Para avanzar en estos puntos es necesario el apoyo y fomento de capacidades para gestionar la conflictividad a través de procesos de diálogo y mediación como herramientas de cohesión social, transformación de la conflictividad y restablecimiento de la confianza.

a) Compras públicas: un desafío para la gobernanza

La implementación del Plan de Desarrollo Integral estará a cargo de las entidades públicas de los países del norte de Centroamérica y los nueve estados del sur-sureste de México, y se concretará mediante el establecimiento de una gran cantidad de relaciones público-privadas en un territorio que se caracteriza por la debilidad de las entidades del Estado.

Los principales agentes de ejecución e implementación del Plan serán las administraciones públicas de todo nivel (federal, nacional, departamental o municipal, según el caso) y la relación público-privada será su eje principal a través del instrumento de la contratación pública. Por este motivo, el funcionamiento adecuado de los sistemas de compras públicas de insumos, bienes y servicios públicos es condición indispensable para que el Plan de Desarrollo Integral pueda producir resultados.

Las compras gubernamentales pueden cumplir un papel esencial en la mejora de las condiciones de permanencia entre las poblaciones más vulnerables. Esto es, si se conceptualiza el poder agregado de las compras del Estado —en servicios y bienes públicos, incluida infraestructura— como una herramienta para fomentar el desarrollo económico, más allá de la concepción tradicional de las adquisiciones públicas como el simple proceso de abastecimiento. Si se concibe estratégicamente, el agregado de compras públicas en todos los niveles de descentralización tiene un gran potencial de generar empleo e ingresos, incluso en el corto plazo, que es lo que el Plan de Desarrollo Integral necesita para traducirse en victorias rápidas o ganancias tempranas.

En materia de compras públicas, en las últimas dos décadas (sobre todo en los últimos cinco años), se ha puesto énfasis en incrementar la transparencia, el escrutinio público y la rendición de cuentas sobre las transacciones. En los países que forman parte del Plan de Desarrollo Integral, los avances en cuanto a la evaluación del desempeño de los proveedores y contratistas públicos han sido más modestos, y aún menos numerosas son las experiencias donde el sector público ha logrado incrementar la eficiencia —hacer más con menos—, reducir el dispendio a lo largo de la cadena de abastecimiento y mejorar la relación entre calidad y precio de los insumos, servicios y bienes públicos contratados. Si bien en los cuatro países hay varios casos en los

que ciertas entidades públicas han logrado resultados positivos para incrementar la rentabilidad de las adquisiciones públicas, por lo general se trata de logros que abarcan solo una parte de la cadena y la sostenibilidad de la rentabilidad sería aún incipiente. En otras palabras, los sistemas de compras públicas en los cuatro países todavía están muy lejos de considerar la producción y el consumo responsable, y sus impactos positivos o negativos sobre la colectividad, el ambiente y las generaciones futuras.

Desde una perspectiva práctica, y a la vista de sus resultados, las principales debilidades estructurales —y estructurantes— que se detectan en los sistemas de compras públicas en la subregión son las siguientes:

- Una excesiva normatividad que puede dificultar la realización de una contratación pública estratégica. Esta situación se puede dar a todo nivel, desde la legislación nacional (federal y estatal en el caso de México), hasta los reglamentos, las normas y la organización interna de las entidades. En algunos casos, el origen de los excesos en materia de normatividad radica en la voluntad de prevenir actos de corrupción, fraude, malversación de fondos, conflictos de intereses y otras conductas nocivas. Por ello se han puesto en marcha una serie de mecanismos —a menudo muy complejos y contradictorios en sus diferentes niveles y expresiones—, orientados a desalentar estas prácticas. Ante este panorama, las adquisiciones se paran, lo que origina carencias de insumos y bienes públicos, y puede generar la creación de algún régimen especial o excepción de urgencia/emergencia, que lleva a la realización de compras especiales a altísimos precios, bajos niveles de calidad y con sospechas de corrupción.
- Atención a los aspectos formales y desvinculación del resultado real. Los organismos de control tienden a poner énfasis en el cumplimiento procedimental y no en los resultados finales de las adquisiciones y en el interés de la institución y del público. De este modo, los encargados de gestionar los procesos de compras públicas deben optar por tomar las decisiones que les permita la norma, aun cuando las consecuencias sean desventajosas para el interés público. A su vez, los privados que participan en los procesos deben competir más por el cumplimiento de detalles formales que por la calidad y los precios de los bienes y servicios que proponen.
- El sistema público-privado no tiene incentivos para que se obtenga la mejor rentabilidad en el interés público. Asociado a ello, existe un marco poco conducente a obtener la mejor relación entre calidad y precio en las compras del Estado, lo que se traduce en pérdidas de poder de compra y en limitaciones a la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos de calidad. Asimismo, condiciona a los actores privados que no tienen incentivos para presentar propuestas que generen mayor valor a precios decrecientes.
- Bajo nivel de profesionalización y reconocimiento de los compradores públicos. Existen asimetrías sustantivas y amplias respecto de las compensaciones y del acceso a formación y capacitación entre los compradores del Estado y los proveedores del sector privado. Esto crea una situación donde quien gestiona cuantiosos fondos públicos por lo general no accede a una capacitación en temas estratégicos, sino meramente formales; de allí que se tienden a establecer relaciones extremadamente asimétricas entre compradores y proveedores, tanto en materia técnica como en aspectos legales. Las entidades públicas suelen ser “malos compradores”.

- Falta de incentivos para poner en valor la creatividad, la innovación y las nuevas tecnologías. El sistema público-privado en los países del Plan de Desarrollo Integral tampoco tiene incentivos para ir más allá de lo habitual. Hay notables atrasos en la inclusión en el sistema público de los temas de innovación —metodológica y tecnológica—, que en los últimos años han revolucionado la vida cotidiana de nuestras sociedades.

Las compras públicas son una herramienta clave para alcanzar los objetivos de desarrollo macroeconómico y está subutilizada en los cuatro países. Esta perspectiva tiene aristas fundamentales desde varios ángulos y los siguientes son los más relevantes:

- La utilización del poder económico de las compras gubernamentales como herramienta de direccionamiento de flujos financieros hacia segmentos objetivo de las políticas de desarrollo. Por ejemplo, a través de los criterios de dimensionamiento de los contenidos de cada unidad contractual se puede incorporar a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Asimismo, mediante la aplicación de mecanismos de preferencia puede darse un margen de tolerancia financiera en pos de contratar empresas con mayoría de mujeres, poblaciones de ciertas características étnicas o regionales, o productores locales.
- Es clara la relación entre la mayor eficiencia de las compras gubernamentales y el impacto en el incremento de la inclusión social —y la participación política local— y la reducción de la pobreza, lo que contribuye a mejorar las condiciones de permanencia, ya que son precisamente los segmentos más desfavorecidos y vulnerables de las sociedades los que más dependen de los bienes y servicios públicos.
- La explícita orientación a resultados en el interés público y la objetividad de las compras gubernamentales también permitirán un mejor relacionamiento de la administración pública con el sector privado. Esto atraerá a empresas que tradicionalmente optan por no participar en licitaciones públicas y que son las que suelen tener mejor conducta ética, costos razonables y calidad de productos y servicios de nivel aceptable, además de estar más orientadas hacia la innovación y la creatividad, ya que basan su negocio en el abastecimiento al sector privado.
- Por último, la calidad de la gestión de las compras gubernamentales es un indicador claro y muy visible de la calidad de la gobernanza, y esto contribuye a la credibilidad de la gestión pública y genera la confianza de la ciudadanía. Difícilmente un plan de desarrollo pueda implementarse de forma exitosa en un contexto donde el gobierno carece del respaldo y la confianza de la población, las empresas y los comunicadores sociales.

Los cuatro países del Plan de Desarrollo Integral han hecho avances en materia de mejora de la transparencia en las contrataciones públicas, una tendencia que debe continuarse, ya que la tecnología permite una evolución continua. Tanto Guatecompras como Honducompras, CompraSal y CompraNet (México a nivel federal) están en proceso de incorporar mecanismos transaccionales a las facilidades informativas de oportunidades, adjudicaciones, registros y capacitaciones que ya se encuentran establecidas. Mediante la facilitación de los mecanismos de registro de proveedores y el establecimiento de los requisitos en consideración de las capacidades de abastecimiento o constructivas de empresas de poblaciones locales, puede atenderse el objetivo del desarrollo local, del empleo de mano de obra y de la capacitación de trabajadores. Esta visión apunta a considerar la transparencia como la herramienta que

en realidad es, sin hacer de ella un fin en sí mismo, sino apuntando a que mediante una mayor difusión de las oportunidades de compras del gobierno se amplíe la base de proveedores. Al suscribir a principios de trabajo seguro, lucha contra el trabajo infantil, promoción de la igualdad de género y respeto por el ambiente en la selección, uso y desecho de materiales, se satisfacen varios objetivos en simultáneo, a través de ajustes menores en los procesos de compras gubernamentales.

Otro elemento fundamental para facilitar el éxito en la implementación del Plan de Desarrollo Integral es evaluar, de manera objetiva y con metodologías e instrumentos de primer nivel, la legitimidad tanto de los proyectos como de las contrataciones públicas a realizarse. Dicho en otros términos, hay que analizar si el contrato que se prevé adjudicar —aun cuando sea en virtud de un proceso abierto y competitivo— procura obras, bienes o servicios que son esenciales y los más adecuados para satisfacer las demandas de la población, o si, por el contrario, se trata de contrataciones prescindibles, pero que se realizan para beneficiar a determinados proveedores. A título de ejemplo, en un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se indica que en 20 de los 32 estados de México la legislación no exige medir la factibilidad de un proyecto ni la contribución que este supondría para el desempeño de la entidad contratante. Esto es territorio fértil para contrataciones innecesarias o cuanto menos no prioritarias o inadecuadas para satisfacer las necesidades más urgentes de la población. Existen casos de contratos de obras civiles cuyo costo-beneficio no ha sido debidamente evaluado, pero aun así se han efectuado y han permanecido vigentes y en ejecución durante varias administraciones sucesivas, ya que el costo de su rescisión supera las desventajas económico-financieras de llevarlos a término.

El relacionamiento entre los compradores del Estado y los proveedores del sector privado debe pensarse desde una perspectiva innovadora, diferente de la actual. La visión predominante en estos cuatro países —que es similar a la imperante en el resto de América Latina—, es que los proveedores aprovecharán al máximo las oportunidades de sacar ventaja del Estado, mientras que en el sector privado existe la creencia de que gran parte de las compras públicas está indebidamente influida por criterios de favoritismo por motivos políticos o económicos. El resultado de establecer relaciones entre compradores y proveedores sobre estas hipótesis es la construcción de una serie de medidas preventivas que agregan costos sustanciales al proceso de contratación y resultan en una pérdida neta en cada contratación, materializando costos ciertos de prevención sobre situaciones cuya ocurrencia es todavía incierta. En la actualidad, con la facilidad de acceso a la información, es más factible registrar el desempeño de los proveedores, y esto permite definir niveles de confianza que se pueden aplicar con aquellos que tengan un historial positivo, lo que implica un ahorro en costosas medidas de garantías adicionales, fianzas y penalidades. Para quienes optan por migrar, la posibilidad de capacitarse en ciertas tareas para las cuales habrá demanda desde el Estado o la formación de cooperativas de trabajo auspiciadas desde el Estado que sean beneficiarias de algún margen de preferencia en las evaluaciones y adjudicaciones de contratos públicos, pueden ser elementos de peso para fomentar el desarrollo local.

Mediante el uso de instrumentos y metodologías reconocidas, es necesario realizar diagnósticos rápidos de las capacidades de compra pública de las entidades encargadas de implementar el Plan de Desarrollo Integral, especialmente en los niveles

territoriales más descentralizados, y emprender, como parte del Plan, programas de fortalecimiento de estas capacidades basadas en la formación en acción, durante la implementación de las adquisiciones relacionadas a los proyectos de este Plan.

El Plan de Desarrollo Integral también tiene que evaluar en profundidad el riesgo inherente al incremento del financiamiento para actividades público-privadas que el mismo Plan supone, especialmente en aquellas áreas donde las entidades del Estado son muy débiles y en las que a menudo hay indicios de presencia de organizaciones ilegales. Es imprescindible asegurar que los recursos que se invertirán no alimenten ni fortalezcan grupos de interés que operan en la ilegalidad.

b) Hacia una gestión pública justa y equitativa

Para favorecer la gobernabilidad del Plan de Desarrollo Integral hay que enfocarse tanto en los aspectos de gobernanza como en los de gestión.

Las consideraciones anteriores en cuanto a los sistemas de compras públicas deben entenderse en un marco más amplio de gestión de la cosa pública. En particular, podría ser muy útil adoptar un enfoque de gestión pública justa y equitativa, que permita considerar varias perspectivas concurrentes de la gestión pública, todas enfocadas hacia una central: la rentabilidad sostenible, que es el interés público principal.

Por una parte, la gestión pública justa y equitativa es un habilitador del Plan de Desarrollo Integral y sus posibilidades de éxito, y, por la otra, el Plan es una gran oportunidad para que los países que en él intervienen puedan avanzar hacia la concreción de una gestión pública más justa y equitativa.

De las siete perspectivas ilustradas en el diagrama IV.12, es relevante retomar aquí la perspectiva central: la rentabilidad sostenible. La rentabilidad sostenible es el resultado de una buena gestión pública que incluya las otras seis perspectivas, porque el interés público —y, en este caso, el interés del Plan de Desarrollo Integral— es que las acciones de proyectos, programas y políticas públicas se implementen maximizando su rentabilidad (relación entre calidad y precio) de una manera sostenible, es decir, más allá de las transacciones y los procesos particulares, y considerando el ciclo completo del proceso en cuestión, incluidos sus impactos y huellas ambientales y sociales, tanto en las comunidades y sociedades actuales como en las generaciones futuras.

Además, la gestión pública justa y equitativa es un lado de la moneda, cuya otra cara es la lucha contra la corrupción: cada avance concreto que genere una gestión pública más justa y equitativa le quita espacio a la corrupción y a la ilegalidad, y, por lo mismo, se inserta en círculos virtuosos que incrementan la satisfacción de la ciudadanía, su acceso a derechos, su participación en la administración de las comunidades en las que habita, y su deseo de participar en la construcción de una sociedad mejor en los territorios donde se desenvuelve.

La gestión pública justa y equitativa promueve el reforzamiento de la relación público-privada —y su reforma profunda cuando tal relación se haya alterado de forma negativa— orientada directamente al interés público: la implementación de políticas de desarrollo económico y social, y la consecución de cambios institucionales, por ejemplo, con la inclusión activa de los aportes que proceden de las diversidades y su igualdad. No es de menor importancia para el Plan de Desarrollo Integral tener

presente que la aplicación de este enfoque ha demostrado en varios casos la capacidad de lograr grandes ahorros de fondos públicos. Dichos fondos se pueden reinvertir para aumentar la cobertura —hacia el acceso universal a los servicios, espacios y bienes públicos—, al tiempo que se disminuye el espacio para las malas prácticas y la corrupción, que a su vez alimentan la ilegalidad.

Diagrama IV.12

Perspectivas concurrentes de la gestión pública justa y equitativa



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

Como se menciona más adelante, la aplicación del enfoque de gestión pública justa y equitativa puede centrarse en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los encargados de implementar el Plan de Desarrollo Integral, incluidos sus sistemas de compras públicas, pero también en otras fases de la cadena, como la planificación, la gestión de proyectos, programas y políticas; el monitoreo y el aseguramiento; la gestión de todas las organizaciones asociadas, y la rendición de cuentas transparente, con participación ciudadana y auditoría social.

2. Integración regional

Los países del norte de Centroamérica participan activamente del proceso de integración centroamericano, que les brinda un espacio de acción económica y cooperación regional ampliado que incrementa su escala, compensa sus pequeñas economías y amplía las áreas de cooperación y coordinación. De esta manera, estos países cuentan con acciones regionales que pueden coincidir con las de este Plan de Desarrollo Integral, por lo que este debe fortalecer dichas acciones.

México tiene acuerdos comerciales con todos los países que forman parte del proceso de integración centroamericano, por lo que algunas de las acciones propuestas en este Plan contribuyen a la profundización de dichos acuerdos y se deben alinear con los objetivos de la integración profunda de estos espacios económicos y sociales. Además, México y Centroamérica disponen de espacios de diálogo y concertación política, y han creado mecanismos de cooperación regional que pueden contribuir activamente al logro de los objetivos del Plan.

3. Cambio tecnológico

El cambio estructural progresivo es resultado de la innovación y el aumento de la productividad en sectores que ya se encuentran operando. Este cambio está asociado a ajustes de largo plazo en la composición de los sistemas económicos, lo que implica modificaciones significativas en el peso de los diferentes sectores en términos de empleo, producción y comercio. Además, está asociado a la inserción exitosa en mercados mundiales de alto crecimiento, lo que conlleva el aumento de la demanda agregada, la actividad económica y la generación de empleo.

Los ejes estratégicos consideran el desarrollo progresivo de cambios tecnológicos y aumento de las capacidades científicas y tecnológicas que aseguren la sostenibilidad de los cambios impulsados.

4. Establecimiento de alianzas: participación del sector privado y la sociedad civil

Una iniciativa exitosa de desarrollo sostenible exige alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil (Objetivo 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)). Estas alianzas inclusivas, construidas en torno a los objetivos del Plan de Desarrollo Integral, extenderán su impacto, permitirán la participación de un mayor número de ciudadanos y ampliarán las opciones de inversión.

Se necesita una acción que facilite y conduzca el poder transformador de miles de millones de dólares de los recursos privados para cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo Integral, ya que la sola inversión pública es insuficiente para el reto transformador que se enfrenta. Las inversiones a largo plazo, incluida la inversión extranjera directa y las inversiones locales, son necesarias en todas las líneas de acción trazadas.

E. Portafolio de propuesta de proyectos

Es importante acordar un paquete mínimo de acciones y proyectos alineados con los objetivos, las áreas de oportunidad y los pilares estratégicos y sus ejes transversales. El paquete de acciones y proyectos debe contemplar los elementos que se detallan a continuación.

1. Vinculación con los sistemas nacionales de planificación y presupuesto

Los cuatro países que participan en el Plan de Desarrollo Integral tienen planes nacionales de desarrollo y sistemas de planificación del gasto público acordes a dicha estrategia. Es importante que el Plan se ajuste a las prioridades nacionales, los sistemas de planificación y la estructura presupuestaria. En consecuencia, se estableció un mecanismo de alineación con los ministerios o las secretarías responsables de los sistemas de planificación del gasto público con miras a revisar y acordar las prioridades del Plan. En general, este proceso se llevó a cabo con autoridades designadas de los ministerios de finanzas, planificación y relaciones exteriores de los cuatro países que forman parte del Plan. En el caso de México, se estableció además un diálogo con las autoridades de los nueve estados del sur-sureste del país.

2. Sinergias con acciones y proyectos en marcha

Los países y sus organismos de cooperación, las organizaciones internacionales, los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la banca multilateral y la cooperación privada y de la sociedad civil organizada tienen acciones en marcha en los cuatro países miembros del Plan de Desarrollo Integral y algunas de estas acciones se ajustan a los objetivos y pilares de dicho Plan.

Es necesario ajustar los plazos y, de ser posible, reforzar los presupuestos de estas acciones que ya se encuentran en marcha para que formen parte de los tiempos y objetivos del Plan de Desarrollo Integral, aunque continúen con su gobernanza original.

Para ello se ha realizado un mapeo de las acciones en curso, de manera de buscar sinergias y complementariedades entre las acciones propuestas y las actividades que ya están en marcha.

3. Priorización de acciones y proyectos y ubicación respecto de claras metas temporales

De la mano de las instituciones públicas que planifican y planean el gasto público, así como de las instituciones regionales que ejecutan proyectos de acuerdo con las directrices de los ministros del ramo correspondiente, se realizó un ejercicio de priorización de las acciones y proyectos.

Esta planificación constituirá un insumo fundamental para ordenar las acciones del Plan de Desarrollo Integral y su alineación con los planes de desarrollo nacionales. Además, informará a donantes, cooperantes y organismos internacionales para que, de acuerdo con sus mecanismos de toma de decisiones, procuren conducir sus acciones de conformidad con estas prioridades.

4. Mecanismo de coordinación y ejecución de proyectos: alineación de acciones de distintas instituciones con los objetivos del Plan de Desarrollo Integral

Además de los planes, políticas y actuaciones de los gobiernos de los cuatro países a nivel nacional y local, el Plan de Desarrollo Integral cuenta con cinco tipos de socios que contribuyen a lograr sus objetivos e implementar sus acciones: i) el sistema de

las Naciones Unidas; ii) la cooperación internacional; iii) las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo; iv) las iniciativas de integración regional, y v) la sociedad civil y el sector privado.

Un esfuerzo para compatibilizar los tiempos de ejecución, los distintos mecanismos de gobernanza y los mandatos de estos socios requiere de flexibilidad y orden para coordinar y alinear las acciones de los diversos organismos.

Diagrama IV.13

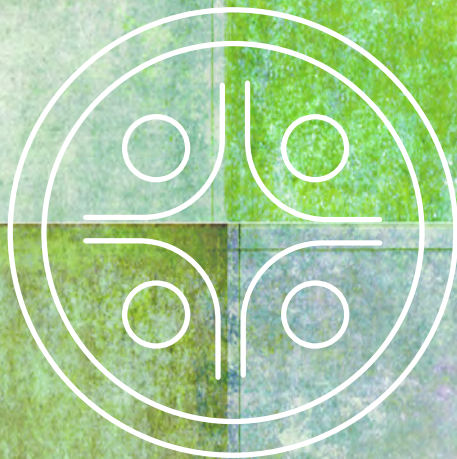
Coordinación de acciones entre diferentes instituciones



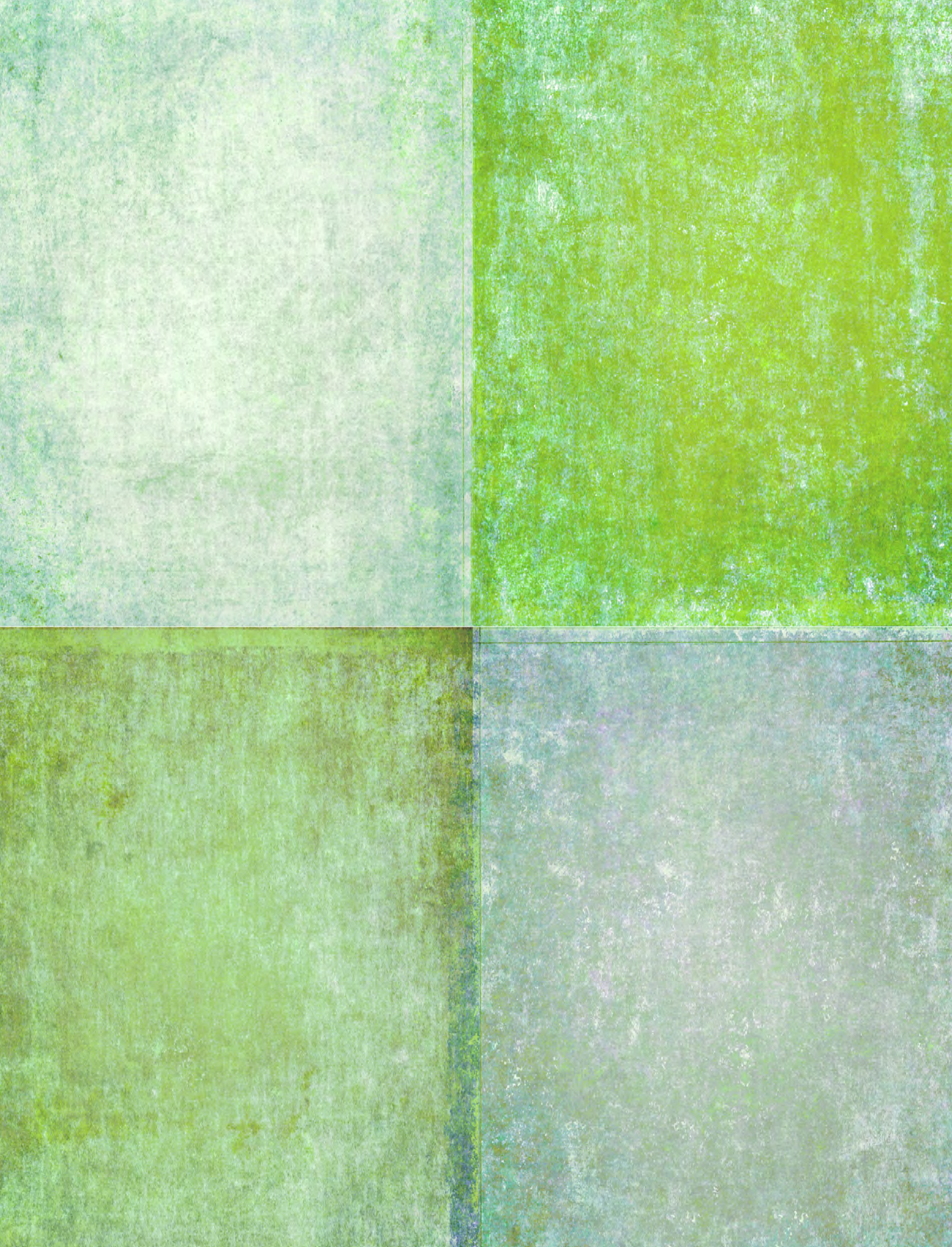
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

5. Mecanismos de administración de recursos para acciones y proyectos nuevos

Además de la alineación de acciones y planes de diversas instituciones con los objetivos del Plan de Desarrollo Integral, este atraerá recursos de distintas fuentes que deberá administrar de acuerdo con sus objetivos, ejes estratégicos y prioridades. Es importante definir la administración de estos recursos a la brevedad y de forma consensuada entre los cuatro países que forman parte del Plan de Desarrollo Integral.



V. PROCESO DE PRIORIZACIÓN DE LOS PAÍSES





Proceso de priorización de los países

Como se mencionó anteriormente, el 1 de diciembre de 2018, con ocasión de la toma de mando del Presidente de México, Manuel López Obrador, los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que encargaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la preparación del Plan de Desarrollo Integral para atender las causas estructurales de la movilidad humana en los cuatro países. Con este mandato, la CEPAL trabajó con los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en una propuesta de plan para alcanzar una migración segura, ordenada y regular en estos países y, de manera simultánea, atacar las causas estructurales de este fenómeno.

El 15 de enero de 2020, en el marco de la toma de posesión del Presidente Alejandro Giammattei de Guatemala, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentó los avances del Plan de Desarrollo Integral al Presidente de Guatemala y los cancilleres de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En reuniones bilaterales con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, los Presidentes y cancilleres de cada país designaron instituciones y funcionarios para priorizar los proyectos del Plan de Desarrollo Integral en cada país. Posteriormente, funcionarios de la CEPAL visitaron los cuatro países y trabajaron con los funcionarios designados y sus equipos para establecer la vinculación del Plan de Desarrollo Integral con los planes nacionales de desarrollo, los planes de gobierno, y las metas y prioridades nacionales. Funcionarios de alto nivel en cada país priorizaron, seleccionaron y desarrollaron las iniciativas del Plan de Desarrollo Integral que a continuación se detallan.

A. El Salvador

En El Salvador, el Gobierno seleccionó los proyectos priorizados en el marco del Plan de Desarrollo Integral tras una serie de reuniones en las que participaron el Comisionado Presidencial de Proyectos Estratégicos, el equipo del Despacho de la Primera Dama y el Ministerio de Turismo, además de representantes del sector privado, la CEPAL y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas. Estas reuniones tuvieron por objeto presentar, exponer y discutir algunos de los proyectos insignia del país (Mi Nueva Escuela, Crecer Juntos, Surf City y Plan Pacífico), y revisar su compatibilidad con los pilares del Plan de Desarrollo Integral. Después de los encuentros, los equipos de las entidades del Gobierno de El Salvador que intervinieron se comprometieron a sintetizar la información de cada uno de estos proyectos en una ficha que se agregó al Plan de Desarrollo Integral.

Prioridades del Gobierno de El Salvador alineadas con el Plan de Desarrollo Integral

En un análisis matricial se encontraron más de 20 coincidencias directas entre las prioridades del Gobierno de El Salvador y las propuestas incluidas en el Plan de Desarrollo Integral, que a continuación se detallan:

Plan energético:

- Propuesta 1.1: Conexión de México con el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y segundo circuito del SIEPAC.
- Propuesta 1.2: Gasoducto entre México y los países del norte de Centroamérica.
- Propuesta 1.3: Corredores logísticos comodales de integración y desarrollo.
- Propuesta 1.4: Universalización del acceso a la energía eléctrica con base en fuentes de energías renovables en los países del norte de Centroamérica y los estados del sur-sureste de México.

Agenda digital:

- Propuesta 1.28: Agenda de cooperación digital entre México y los países del norte de Centroamérica.

Desarrollo económico nacional y local (Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) de los Municipios de El Salvador):

- Propuesta 1.49: Identificación de espacios fiscales y financieros para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral.

Ciudades modelo, incluidos movilidad y transporte público:

- Propuesta 3.12: Mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes.

Relacionadas con el Plan Cuscatlán:

- Propuesta 2.22: Programa regional de protección, asistencia y acceso a la justicia de las personas migrantes de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México con enfoque en la lucha contra la corrupción.

Relacionadas con el Plan Despegue Económico:

- Propuesta 1.23: Facilitación del comercio entre México y los países del norte de Centroamérica.
- Propuesta 1.26: Fortalecimiento de cadenas de valor rurales y creación de un fondo de apoyo en El Salvador, Guatemala, Honduras y México.
- Propuesta 1.27: Fortalecimiento de la cadena del café y de los sistemas productivos de los pequeños productores cafetaleros de los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México.
- Propuesta 1.28: Agenda de cooperación digital entre México y los países del norte de Centroamérica.
- Propuesta 1.29: Hacia un sistema regional de innovación en los países del norte de Centroamérica y México: integración en materia de ciencia, tecnología e innovación.
- Propuesta 1.39: Mercados locales y compras públicas de alimentos.
- Propuesta 1.40: Inversión básica para el desarrollo productivo, la innovación y el emprendimiento: fondo único de inversión.
- Propuesta 1.41: Emprendimiento: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.
- Propuesta 2.5: Estrategias integrales para la formalización de las empresas y el empleo en El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.
- Propuesta 2.11: Garantizar la oportunidad de acceder a una educación con calidad y pertinencia en los niveles básico y medio, en entornos seguros, resilientes y libres de violencia, para todas las personas en las regiones con mayor tasa de migración.
- Propuesta 3.3: Fortalecimiento institucional de la resiliencia de los gobiernos locales y nacionales en los países del norte de Centroamérica y el sur-sureste de México para la reducción del riesgo de desastres y la prevención de flujos migratorios.
- Propuesta 3.5: Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café.
- Propuesta 3.6: Asistencia y fortalecimiento de la resiliencia de hogares y comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria en el Corredor Seco de El Salvador, Guatemala y Honduras.
- Propuesta 3.12: Mitigación y adaptación al cambio climático y generación de empleos verdes.
- Propuesta 4.12: Movilidad humana, cambio climático y desastres.

Propuestas del Plan de Desarrollo Integral prioridad del Gobierno de El Salvador

1. Pilar de desarrollo económico

A. Programa de desarrollo de infraestructura habilitante

Nº	Nombre de la propuesta
1.5	Plan Pacífico, El Salvador

C. Programa de desarrollo productivo

Nº	Nombre de la propuesta
1.30	Fomento de la inversión de la diáspora de El Salvador, El Salvador

D. Programa de desarrollo territorial

Nº	Nombre de la propuesta
1.44	Desarrollo territorial del Trifinio, El Salvador
1.45	Surf City El Salvador: programa holístico de desarrollo turístico en la franja costero-marina, El Salvador

2. Pilar de bienestar social

B. Programa de habilidades para la vida

Nº	Nombre de la propuesta
2.12	Mi Nueva Escuela, El Salvador

B. Programa de desarrollo infantil integral

Nº	Nombre de la propuesta
2.17	Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano "Crecer Juntos", El Salvador

B. Guatemala

Los proyectos priorizados por el Gobierno de Guatemala en el marco del Plan de Desarrollo Integral surgieron de un proceso de diálogo coordinado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas, la CEPAL y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en el país. En las primeras reuniones de trabajo, los representantes de la CEPAL realizaron una exposición detallada del Plan de Desarrollo Integral y un análisis de las compatibilidades entre la Política General de Gobierno y dicho Plan, en donde se especificaron los puntos de convergencia y los vacíos que este último no cubre. Este ejercicio sirvió de base para que las autoridades eligieran las políticas prioritarias.

El Gobierno de Guatemala expresó las prioridades nacionales a través de una lista de 11 fichas de proyecto. Esta elección, a su vez, obedeció a siete criterios entre los que se destacan las prioridades políticas establecidas a nivel de la Presidencia de la República, la compatibilidad con la Política General de Gobierno, el volumen de recursos presupuestarios movilizados y las posibilidades de obtener financiamiento de los donantes. Los proyectos priorizados fueron principalmente de carácter nacional.

Prioridades del Gobierno de Guatemala alineadas con el Plan de Desarrollo Integral

La Política General de Gobierno 2020-2024 se fundamenta en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, en el que se definen los lineamientos y las acciones públicas estratégicas, en sinergia con el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este plan tiene cinco pilares:

1. Economía, competitividad y prosperidad.
2. Desarrollo social.
3. Gobernabilidad y seguridad en desarrollo.
4. Estado transparente, responsable y efectivo.
5. Relaciones con el mundo.

Cada uno de estos pilares tiene varios objetivos estratégicos que se alinean con los programas del Plan de Desarrollo Integral.

Economía, competitividad y prosperidad

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
1. Generar las condiciones adecuadas y buen clima de negocios para propiciar el aumento de la inversión y la mejora en los niveles de competitividad	Pilar 2 de bienestar social: B) Programa de habilidades para la vida
2. Propiciar el incremento de las exportaciones por medio del impulso de un modelo exportador	Pilar 1 de desarrollo económico: B) Programa de fomento comercial e integración regional C) Programa de desarrollo productivo D) Programa de desarrollo territorial
3. Desarrollar las condiciones para el impulso y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y del sector cooperativista	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante D) Programa de desarrollo territorial E) Macroeconomía para el desarrollo Pilar 2 de bienestar social: B) Programa de habilidades para la vida
4. Impulsar el desarrollo de fuentes de energía renovable y no renovable compatibles con la conservación del medio ambiente	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres: C) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza
5. Promover una agenda minera pertinente socialmente y compatible con la conservación del medio ambiente	Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres: C) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza
6. Aprovechar las condiciones del país para incrementar el turismo, impulsando una estrategia de Estado juntamente con el sector privado	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante C) Programa de desarrollo productivo E) Macroeconomía para el desarrollo
7. Mantener estable la macroeconomía y el sistema financiero	Pilar 1 de desarrollo económico: E) Macroeconomía para el desarrollo
8. Propiciar una base de infraestructura estratégica funcional para apoyar la actividad económica y la generación de empleo	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante D) Programa de desarrollo territorial
9. Promover el Plan Nacional de Riego de manera sostenible para mejorar la productividad	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante D) Programa de desarrollo territorial Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres: C) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

Economía, competitividad y prosperidad (conclusión)

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
10. Fomentar la producción y comercialización agrícola sostenible	Pilar 1 de desarrollo económico: C) Programa de desarrollo productivo D) Programa de desarrollo territorial
11. Promover el desarrollo económico rural sostenible	Pilar 1 de desarrollo económico: C) Programa de desarrollo productivo D) Programa de desarrollo territorial
12. Fortalecer la situación financiera del Estado y priorizar el gasto e inversión	Pilar 1 de desarrollo económico: E) Macroeconomía para el desarrollo

Desarrollo social

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
1. Mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, especialmente de los grupos más vulnerables y familias que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema, por medio de la provisión y facilitación efectiva y oportuna de la infraestructura social priorizada en educación, salud, nutrición y vivienda popular	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habitante D) Programa de desarrollo territorial Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de inclusión social y laboral B) Programa de habilidades para la vida C) Programa de desarrollo infantil integral D) Programa de salud a lo largo de la vida
2. Propiciar el rompimiento del ciclo de la pobreza por medio del desarrollo del capital humano y del impulso de programas de asistencia social, condicionados a la matriculación y asistencia de los niños a las escuelas públicas, a las consultas médicas a centros de salud públicos, programas de vacunación infantil y a la capacitación de los adultos	Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de desarrollo infantil integral
3. Desarrollar y estimular la formación y las capacidades productivas de las familias en estado de pobreza y pobreza extrema asentadas en el área rural y áreas marginales de las zonas urbanas, por medio de programas de desarrollo productivo integrales para generar oportunidades de empleo	Pilar 1 de desarrollo económico: C) Programa de desarrollo productivo D) Programa de desarrollo territorial Pilar 2 de bienestar social: B) Programa de habilidades para la vida
4. Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres y catástrofes, por medio de acciones coordinadas con las autoridades locales y las comunidades	Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres: D) Programa para el fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres
5. Impulsar la coordinación gubernamental y municipal de las instituciones responsables de la ejecución de las políticas de desarrollo social, con el propósito de lograr la complementariedad y generar sinergias para focalizar y priorizar los recursos disponibles para el desarrollo social	Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de inclusión social y laboral B) Programa de habilidades para la vida C) Programa de desarrollo infantil integral D) Programa de salud a lo largo de la vida E) Programa de violencia y cultura de la paz

Gobernabilidad y seguridad en desarrollo

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
1. Fortalecer la institucionalidad de seguridad ciudadana y comunitaria	Pilar 2 de bienestar social: E) Programa de violencia y cultura de la paz
2. Garantizar el acceso a una justicia pronta y cumplida, así como del cumplimiento de la ley, impulsando la cobertura nacional de las instituciones de justicia	
3. Propiciar la disminución de la comisión de delitos, impulsando programas de prevención e instancias de resolución de conflictos	
4. Promover los derechos y el desarrollo de pueblos indígenas	Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de inclusión social y laboral B) Programa de habilidades para la vida
5. Fortalecer las fuerzas de seguridad para el orden interno, la debida custodia de las fronteras, la atención de desastres y la cooperación internacional para la paz	Pilar 2 de bienestar social: E) Programa de violencia y cultura de la paz

Estado transparente, responsable y efectivo

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
2. Hacer eficientes los procesos en las instituciones del Estado, incorporando tecnología y controles que permitan atender y resolver oportunamente las gestiones de los ciudadanos	Pilar 2 de bienestar social: E) Programa de violencia y cultura de la paz
6. Propiciar el fomento del desarrollo social, cultural, económico y territorial en un entorno que sea amigable con el medio ambiente, de tal manera que se garantice su sostenibilidad tanto para las presentes generaciones como para las futuras	Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres: C) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza D) Programa para el fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

Relaciones con el mundo

Política General de Gobierno 2020-2024 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
2. Impulsar una estrategia efectiva de atención al migrante en los Estados Unidos y otros países	Pilar 4 de gestión integral del ciclo migratorio: A) Programa de respuestas integrales nacionales B) Programas de acciones regionales
3. Impulsar la búsqueda de nuevos mercados y acuerdos comerciales, y fortalecer los existentes	Pilar 1 de desarrollo económico: B) Programa de fomento comercial e integración regional
4. Fortalecer las relaciones regionales (Centroamérica) para mejorar el intercambio de bienes y servicios, la seguridad y las condiciones de la migración	Pilar 1 de desarrollo económico: B) Programa de fomento comercial e integración regional Pilar 4 de gestión integral del ciclo migratorio: A) Programa de respuestas integrales nacionales
7. Promover el turismo en el exterior	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante C) Programa de desarrollo productivo

Propuestas del Plan de Desarrollo Integral priorizadas por el Gobierno de Guatemala

1. Pilar de Desarrollo Económico

A. Programa de desarrollo de infraestructura habilitantes

Nº	Nombre de la propuesta
1.6	Conexión ferroviaria norte-sur, Guatemala
1.7	Desarrollo de caminos rurales, Guatemala

C. Programa de desarrollo productivo

Nº	Nombre de la propuesta
1.31	Muros de prosperidad: desarrollo transfronterizo Guatemala-México, Guatemala-Honduras y Guatemala-El Salvador, Guatemala
1.32	Sello blanco para productos locales, Guatemala
1.33	Fortalecimiento de las cadenas de valor para el escalamiento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), Guatemala

D. Programa de desarrollo territorial

Nº	Nombre de la propuesta
1.46	Desarrollo territorial económico en Guatemala, Guatemala
1.47	Fortalecimiento del sector turismo en Guatemala

2. Pilar de Bienestar Social

B. Programa de habilidades para la vida

Nº	Nombre de la propuesta
2.13	Fortalecimiento de las mancomunidades, Guatemala

3. Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y reducción del riesgo de desastres

C. Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

Nº	Nombre de la propuesta
3.14	Gestión sostenible de los recursos hídricos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad, Guatemala
3.15	Fortalecimiento de mecanismos de sostenibilidad ambiental, mitigación y adaptación al cambio climático, Guatemala

4. Pilar de gestión integral del ciclo migratorio

A. Programa de respuestas integrales nacionales

Nº	Nombre de la propuesta
4.5	Fortalecimiento de las respuestas inmediatas y a largo plazo al desplazamiento forzado y la movilidad humana, Guatemala

C. Honduras

En Honduras, los proyectos priorizados por el Gobierno en el marco del Plan de Desarrollo Integral surgieron de un proceso de diálogo entre la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la CEPAL. En las primeras reuniones, los representantes de la CEPAL compartieron una visión general acerca de la estructura y la estrategia del Plan de Desarrollo Integral. En los encuentros que siguieron, los representantes de las distintas entidades del Gobierno de Honduras hicieron importantes contribuciones que sirvieron para identificar las principales temáticas y, por consiguiente, los proyectos a priorizar. En este contexto, se elaboraron nueve fichas de proyectos prioritarios que fueron compartidas con las autoridades para su revisión.

Prioridades del Gobierno de Honduras alineadas con el Plan de Desarrollo Integral

El Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 es la herramienta de planificación de mediano plazo para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y las metas nacionales de la Visión de País 2010-2038, y con los lineamientos e indicadores del Plan de Nación 2010-2022.

El plan tiene cinco sectores de desarrollo:

1. Bienestar y desarrollo social.
2. Crecimiento económico, incluyente y sostenible.

3. Infraestructura y desarrollo logístico.
4. Sociedad más justa, pacífica e inclusiva.
5. Gobernabilidad, democracia y desarrollo.

Cada uno de estos sectores tiene varios objetivos estratégicos, los cuales se alinean con los programas del Plan de Desarrollo Integral.

Bienestar y desarrollo social

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, mediante el desarrollo de los siguientes componentes: amplias y mejores oportunidades para los más pobres, educación inclusiva y de calidad, vida saludable y vivienda digna, con servicios básicos de calidad y asequibles.	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de inclusión social y laboral B) Programa de habilidades para la vida D) Programa de salud a lo largo de la vida

Crecimiento económico, incluyente y sostenible

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Incrementar las oportunidades de empleo y emprendimiento, especialmente para los más jóvenes, en el sector formal de la economía.	Pilar 1 de desarrollo económico: C) Programa de desarrollo productivo Pilar 2 de bienestar social: A) Programa de inclusión social y laboral Pilar 4 de gestión integral del ciclo migratorio: A) Programa de respuestas integrales nacionales

Infraestructura y desarrollo logístico

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Potenciar el crecimiento económico del país, mejorando la competitividad y la productividad de los sectores con mayor potencial de desarrollo, para la atracción de inversiones y mayores oportunidades de empleo y emprendimientos productivos.	Pilar 1 de desarrollo económico: A) Programa de infraestructura habilitante

Sociedad más justa, pacífica e inclusiva

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Mejorar la seguridad ciudadana, para garantizar la convivencia pacífica, la justicia social y mejorar el ambiente para el desarrollo de la inversión y de la actividad productiva.	Pilar 2 de bienestar social: B) Programa de habilidades para la vida E) Programa de violencia y cultura de la paz

Gobernabilidad, democracia y desarrollo

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Reorganizar y modernizar el Estado, con instituciones eficientes y transparentes, donde prevalezcan el Estado de derecho y la democracia participativa.	Pilar 1 de desarrollo económico: C) Programa de desarrollo productivo D) Programa de desarrollo territorial

El Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 también incluye ejes transversales, cuyo vínculo con el Plan de Desarrollo Integral es el siguiente:

Ejes transversales

Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 Objetivo sectorial	Plan de Desarrollo Integral Programa
Lograr el pleno goce de los derechos humanos; garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población; fortalecer la resiliencia y la adaptabilidad frente al cambio climático; y fortalecer las capacidades de planificación e inversión a nivel territorial.	Pilar 1 de desarrollo económico: D) Programa de desarrollo territorial Pilar 2 de bienestar social: E) Programa de violencia y cultura de la paz Pilar 3 de sostenibilidad ambiental, cambio climático y reducción del riesgo de desastres: C) Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza D) Programa para el fortalecimiento de la resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

Propuestas del Plan de Desarrollo Integral priorizadas por el Gobierno de Honduras

1. Pilar de desarrollo económico

A. Programa de desarrollo de infraestructura habilitantes

Nº	Nombre de la propuesta
1.8	Modernización y mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento, Honduras
1.9	Infraestructura vial logística, Honduras
1.10	Inversiones estratégicas para el subsector de la energía, Honduras

B. Programa de fomento comercial e integración regional

Nº	Nombre de la propuesta
1.25	Profundización del comercio y los vínculos productivos a través de la Unión Aduanera de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, Honduras

C. Programa de desarrollo productivo

Nº	Nombre de la propuesta
1.34	Desarrollo de cadenas de valor dinamizadoras y generadoras de oportunidades en los territorios, Honduras
1.35	Mejora del desempeño logístico, competitividad e integración económica regional, Honduras

D. Programa de desarrollo territorial

Nº	Nombre de la propuesta
1.48	Desarrollo integral territorial en el Corredor Seco de Honduras, Honduras

3. Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y reducción del riesgo de desastres

B. Programa para el fortalecimiento de resiliencia para prevenir el desplazamiento por desastres

Nº	Nombre de la propuesta
3.7	Microseguros agropecuarios con medidas de adaptación al cambio climático para pequeños productores de granos básicos y café, Honduras
3.8	Fortalecimiento de la cadena de valor de café sostenible y resiliente al cambio climático, Honduras

4. Pilar de gestión integral del ciclo migratorio

A. Programa de respuestas integrales nacionales

Nº	Nombre de la propuesta
4.6	Atención de las necesidades inmediatas y promoción de la integración local a largo plazo de las personas migrantes de Honduras, refugiadas y solicitantes de asilo en México, Honduras

B. Programas regionales

Nº	Nombre de la propuesta
4.20	Inserción laboral de trabajadores migrantes de Honduras en los Estados Unidos, Honduras
4.21	Inversión productiva de remesas, Honduras
4.22	Portabilidad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, Honduras

D. México

Los proyectos priorizados por el Gobierno de México en el marco del Plan de Desarrollo Integral fueron producto de un proceso de diálogo e interacción con autoridades federales y de los nueve gobiernos de los estados del sur-sureste del país incluidos en el Plan. En este proceso, las autoridades definieron sus prioridades y proyectos prioritarios.

Se llevaron a cabo distintas reuniones de trabajo facilitadas con el acompañamiento permanente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Hubo varias reuniones de trabajo con el titular y el equipo del Organismo Público Descentralizado denominado Corredor Interoceánico del istmo de Tehuantepec y, a través de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con representantes de los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Todos los proyectos presentados por los estados cuentan con la aprobación personal de cada uno de los gobernadores.

Prioridades del Gobierno de México alineadas con el Plan de Desarrollo Integral

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 del Gobierno de México recupera la tradición de su política exterior bajo los lineamientos de no intervención, autodeterminación, relaciones con todos los pueblos basadas en la cooperación para el desarrollo, solución pacífica de los conflictos mediante el diálogo y rechazo a la violencia y a la guerra, y el respeto a los derechos humanos.

No más migración por hambre o por violencia

El Gobierno de México se ha propuesto eliminar la migración por hambre o por violencia. El Plan se propone una solución de raíz a la migración al ofrecer a todos los ciudadanos y todas las ciudadanas las condiciones de vida adecuadas para que la migración sea una opción y no una necesidad.

Migración: soluciones de raíz

México no insistirá más en la modificación de las leyes y normas migratorias de los Estados Unidos. En cambio, dentro de la solución de raíz, se propone atacar las causas profundas de la migración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional y la construcción de un estado de bienestar. Como se establece en el Plan, el “propósito de esta política es que ningún ciudadano mexicano se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por pobreza, marginación, falta de perspectivas de realización personal o inseguridad. Se espera que los programas sociales sectoriales tengan una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como ‘cortinas’ para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte generarán empleos y condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza”¹.

El Plan busca que en la solución intervengan los Estados Unidos y los países del norte de Centroamérica, y considera a la migración como la consecuencia del empobrecimiento de la población y la acentuación de las desigualdades. Por ello, sus efectos se pueden contrarrestar con desarrollo y bienestar. “El propósito final de esta política es lograr que todas las personas puedan trabajar, estudiar y tener salud y perspectivas en los lugares en los que nacieron, que no se vean forzadas a abandonarlos por hambre o violencia y que únicamente emigren quienes deseen hacerlo por voluntad y no por necesidad”².

México tiene una larga tradición como tierra de asilo y refugio. Por ello, en el Plan se establece que se aplicarán las medidas para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o establecerse en él. El ingreso de extranjeros exige un proceso de registro por razones de seguridad, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida. En el Plan se afirma que es “preciso adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debida al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones, pero, sobre todo, es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad”³.

Propuestas del Plan de Desarrollo Integral priorizadas por el Gobierno Federal de México y los nueve estados del sur-sureste

1. Pilar de desarrollo económico

A. Programa de desarrollo de infraestructura habilitante

Nº	Nombre de la propuesta
1.11	Desarrollo del istmo de Tehuantepec: corredor multimodal interoceánico, México
1.12	Infraestructura de sistemas autónomos de paneles solares para bombeo de agua en comunidades rurales, estado de Campeche

¹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 12 de julio de 2019.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

Programa de desarrollo de infraestructura habilitante (conclusión)

Nº	Nombre de la propuesta
1.13	Reconstrucción de carreteras alimentadoras interregionales, estado de Chiapas
1.14	Modernización y ampliación de Puerto Chiapas, estado de Chiapas
1.15	Autopista entre el Aeropuerto Internacional de Acapulco y el nuevo desarrollo turístico del Pacífico, estado de Guerrero
1.16	Rehabilitación del área de mercado de la Central de Abasto Margarita Maza de Juárez, estado de Oaxaca
1.17	Autopista a la Cuenca del Papaloapan y libramiento en la ciudad de Tuxtepec, estado de Oaxaca
1.18	Carretera de acceso al nuevo puerto de frontera, estado de Tabasco
1.19	Infraestructura industrial y logística para el comercio con Centroamérica, estado de Tabasco
1.20	Terminal de cabotaje multimodal de Alvarado, estado de Veracruz
1.21	Proyecto de generación de energía distribuida, estado de Yucatán
1.22	Mejora de las condiciones de conectividad y movilidad en municipios con mayor rezago, estado de Yucatán

C. Programa de desarrollo productivo

Nº	Nombre de la propuesta
1.36	Maya Ka'an: desarrollo comunitario con turismo y conservación de los recursos naturales, históricos y culturales, estado de Quintana Roo
1.37	Instalación de una microjuguera en la región norte, estado de Veracruz

2. Pilar de bienestar social

A. Programa de inclusión social y laboral

Nº	Nombre de la propuesta
2.9	Jóvenes construyendo el futuro en el sur-sureste de México y en los países del norte de Centroamérica

B. Programa de habilidades para la vida

Nº	Nombre de la propuesta
2.14	Centro universitario para el desarrollo integral del sur-sureste de México y los países del norte de Centroamérica, estado de Tabasco

E. Programa de violencia y cultura de la paz

Nº	Nombre de la propuesta
2.27	Implementación de una fábrica de artes y oficios y habilitación de espacios de atención para el desarrollo inclusivo social, la cultura de paz, y la prevención de la violencia y el delito, estado de Quintana Roo

3. Pilar de sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación y reducción del riesgo de desastres

C. Programa de cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza

Nº	Nombre de la propuesta
3.16	Sembrando Vida en el sur-sureste de México y el norte de Centroamérica, México

4. Pilar de gestión integral del ciclo migratorio

A. Programa de respuestas integrales nacionales

Nº	Nombre de la propuesta
4.7	Fortalecimiento de la atención humanitaria a migrantes, estado de Puebla
4.8	Movilidad humana, repatriación asistida y reintegración, estado de Puebla



El Plan de Desarrollo Integral tiene el propósito de crear un espacio de desarrollo sostenible y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, y así permitir que la migración sea una opción y no una obligación. Esta es una respuesta articulada del sistema de las Naciones Unidas, que busca generar sinergias y coordinar acciones, con los países en el centro, y con el acompañamiento de las instituciones de integración subregional.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

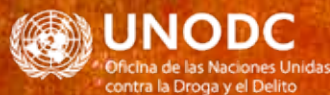
Mecanismo especial de coordinación



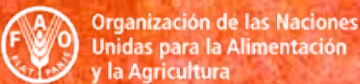
La Agencia de la ONU para los Refugiados



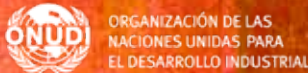
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL



Programa Mundial de Alimentos



programa para el medio ambiente



PROGRAMA CONSULTIVO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA



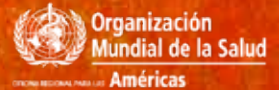
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



OFICINA DEL ALTO COMISARIO



Invertir en la población rural



POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Oficina de coordinación de desarrollo



EL SALVADOR



NACIONES UNIDAS GUATEMALA



NACIONES UNIDAS HONDURAS



NACIONES UNIDAS MÉXICO