

Prólogo

Un instrumento para el análisis

Este Cuarto *Informe Estado de la Región* abarca los tres años transcurridos desde la anterior entrega, en 2008. Gracias al apoyo de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida) fue posible encadenar los procesos de preparación y difusión de dos informes consecutivos, lo que dio continuidad a las redes de investigación y al mismo equipo central encargado de la gestión del proceso.

El encadenamiento de dos informes regionales (2008 y 2011) generó importantes ventajas y moldeó, además, algunas características de la presente edición. La principal es el período que se estudia, un tiempo particularmente retador, como se analiza en el capítulo 1. Este Informe aparece en momentos en los que corresponde deliberar fundadamente sobre nuestra evolución como región. Pese a las difíciles circunstancias, es necesario y posible construir escenarios que nos alejen de predicciones catastróficas. A eso dedica su mejor esfuerzo este Cuarto Informe, buscando respuestas novedosas para la interrogante: ¿cuáles son las condiciones para que, dentro de Centroamérica, se alcancen acuerdos nacionales, inclusivos y también duraderos, que permitan fortalecer la capacidad de los Estados para impulsar el desarrollo y, a la vez, optimizar la acción regional conjunta?

En esta cuarta ocasión el documento da continuidad a la tradición de ser un instrumento **desde** Centroamérica y **para** Centroamérica, que analiza y da seguimiento a los principales desafíos del desarrollo humano sostenible. Ofrece una mirada profunda sobre un conjunto de temas clave para conocer la evolución reciente de la región. No es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, en la cual se ha precisado y detallado lo que diversos actores sociales, económicos, políticos e institucionales hicieron en el pasado cercano y la huella que dejaron en el desarrollo del Istmo.

Un informe de y para la región

El *Estado de la Región* es un informe enfocado en las condiciones de vida de los seres humanos que habitan el Istmo, en el que se reconoce su multiculturalidad y su compromiso con lo que aspiran llegar a ser. Es un recuento de nuestra condición, de nosotros, los habitantes de esta Centroamérica de muchísimos rostros -varios millones de ellos alejados, aunque no ausentes-, rostros jóvenes y también marcados por el tiempo, masculinos y femeninos, pálidos los menos, mestizos y llenos de color la gran mayoría. El Informe no puede presentarlos todos y en todas las circunstancias, pero al querer conocer esos rostros, sus esperanzas, quehaceres y dificultades, tiene ante sí el reto

de hacerlo con profundo respeto, equilibrio y honestidad.

Al realizar esta entrega y sacar cuentas sobre el desempeño regional en materia de desarrollo humano sostenible, el equipo coordinador reconoce los esfuerzos de muchos investigadores y organizaciones para hacer del Informe una herramienta rigurosa y útil en manos de la ciudadanía. Este es un instrumento de navegación que ayuda a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para Centroamérica. Combina el diagnóstico y la articulación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación. Esta participación informada se da a lo largo de todo el proceso de preparación del Informe: parte de una identificación de asuntos relevantes a través de una consulta amplia, pasa por la constitución de un Consejo Consultivo, por el desarrollo de numerosas investigaciones a cargo de una vasta red académica, cuyos trabajos se presentan en talleres de consulta, y culmina con la validación de los textos con lectores críticos de diversos sectores (diagrama 0.1).

El mandato del Estado de la Región

El propósito del *Estado de la Región* es contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible mediante el

DIAGRAMA O.1

Proceso de preparación del Informe Estado de la Región



RECUADRO 0.1

¿Qué es Centroamérica?

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

En el *Primer Informe Estado de la Región* se dedicó todo un capítulo al concepto de Centroamérica. Desde una perspectiva cultural, el Istmo pertenece al área mesoamericana, en la que deberían incluirse varias regiones de México y excluirse por entero el centro y el norte de Costa Rica y Panamá. En términos económicos, Panamá y Belice, y en ocasiones Honduras, no tienen similitud alguna con el resto de la región. Institucional y

políticamente, hay instancias del SICA que están constituidas también por República Dominicana.

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

aporte de información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de Centroamérica, y el fortalecimiento de las capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Su preparación, publicación y difusión constituyen, a la vez, un proceso social y técnico al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Por esto no es, ni puede ser, un informe gubernamental, institucional u oficial, pero tampoco antigubernamental. No se especializa en la crítica a la acción pública, como tampoco representa su defensa.

A partir del concepto de desarrollo humano sostenible, esta iniciativa busca ofrecer un sistema de medición y evaluación del desempeño regional en este ámbito que cuente con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social. Este Informe da seguimiento a los temas abordados en las ediciones anteriores, incorpora nuevos asuntos e introduce, dando continuidad a la innovación del Informe de 2008, una sección de carácter prospectivo y propositivo, titulada “Dilemas estratégicos”, que en esta ocasión, según

el mandato del Consejo Consultivo, se enfoca en los acuerdos políticos necesarios para enfrentar la exclusión social en la región.

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

- reflexionar de manera informada sobre el presente y el futuro de Centroamérica;
- promover procesos efectivos de petición y rendición de cuentas;
- identificar posibles acciones para ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de la población, y
- proporcionar las bases técnicas para un diálogo social y político conducente a la promoción del desarrollo humano sostenible en la región.

¿Por qué un informe regional?

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

En una región cuyo legado autoritario plantea el reto de una mayor transparencia en la gestión del desarrollo, resulta imperativo expandir las fronteras de información y ponerlas al alcance de la ciudadanía. Más transparencia y más difusión de información relevante para el diseño de políticas

de desarrollo contribuirá al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las expectativas y urgencias de la población. Con la falta de transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Fortalecer la transparencia ayuda a dotar a la población centroamericana de instrumentos útiles para tener una conciencia lúcida de su realidad y para actuar sobre ella en la medida de sus posibilidades, oportunidades y aspiraciones. Así, un sistema de seguimiento deseable debería construirse a partir de una agenda regional de prioridades, sobre la cual puedan apoyarse procesos de diálogo y concertación entre los diversos actores sociales y políticos del Istmo.

En 1999, en la primera edición de este Informe, se afirmó que el índice de desarrollo humano, que cada año publica el PNUD, constituye un avance en la precisión del desarrollo relativo de los países. Esa opinión se mantiene. Ahora bien, según se planteó en aquella oportunidad, este índice puede y debe ser complementado con un conjunto de indicadores y análisis referidos a aspiraciones, expectativas e intereses que las sociedades del Istmo privilegian, para así poder evaluar el desempeño regional, en el marco de los escasos indicadores comparables internacionalmente que se encuentran disponibles.

En la actualidad, las sociedades centroamericanas muestran avances significativos en el estudio de sus realidades nacionales. La bibliografía de este Informe es prueba de la creciente producción de investigaciones de calidad que realizan centros de pensamiento, universidades y autores individuales a lo largo del Istmo. El valor agregado del *Estado de la Región* es el análisis de los temas que atraviesan Centroamérica sin diferenciar fronteras y nacionalidades. Cada uno de los capítulos que aquí se incluyen fue concebido para tener

la perspectiva centroamericana de los desafíos examinados; se hacen comparaciones país por país únicamente cuando ello es necesario para enfatizar algún punto, pero en la mayoría de los casos se privilegian los hallazgos y tendencias regionales. Esta decisión tiene el costo de obviar especificidades por país, pero gana y aporta una interpretación del conjunto.

Como se comentó, en esta entrega se estudia el dilema estratégico de los acuerdos políticos necesarios para combatir la exclusión social que enfrenta Centroamérica en la búsqueda de su desarrollo. Su abordaje en el Informe intenta propiciar la discusión y apalancar políticas públicas y acciones regionales para encarar problemas cuya solución se considera decisiva, necesaria y urgente en el corto plazo, de modo que en el mediano plazo sea posible alcanzar una situación distinta y deseable para el Istmo en su conjunto. El análisis combina una “mirada hacia adentro” de la región, centrada en las consecuencias de ciertos cursos de evolución a lo interno de los países, con una “mirada desde afuera”, que sitúa a Centroamérica dentro del contexto internacional, con el fin de examinar las oportunidades y amenazas que el Istmo tiene ante sí. Se detalla un estado de la situación, se describen probables escenarios futuros de prevaler ciertas tendencias y se proponen alternativas de acción, como una forma de iluminar los caminos que puede seguir la región para superar el dilema.

Una iniciativa que se consolida y se renueva

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe se preparó mediante una estrategia descentralizada de investigación y acompañamiento asentada en cada una de las naciones centroamericanas. En su producción, que tomó cerca de veinticuatro meses desde el inicio del proceso de consulta del temario hasta la publicación, se consultaron 127 fuentes de información y 760 referencias bibliográficas, colaboraron cerca de 63 investigadores representativos de distintos enfoques y nacionalidades, y participaron

casi trescientas personas en las diversas actividades de consulta. Entre el tercer y cuarto informes no hubo, como se mencionó, un período de inactividad; por lo tanto, no fue necesaria la reconstrucción de las redes y del equipo central. El resultado de esa dinámica es un balance creativo de diferentes puntos de vista, un Informe que no ha sido hecho desde un país u organismo internacional para la región, ni es una sumatoria de documentos nacionales preparados en los países para los países, tampoco un texto elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión.

Hace casi diez años se presentó el *Primer Informe Estado de la Región*, como parte del proyecto “Informes de desarrollo humano para la consolidación democrática y la paz en Centroamérica”, de la Unión Europea y el PNUD, a través del cual se propició también la elaboración de informes en cada uno de los países del área. En el 2003 se publicó el Segundo Informe, con el respaldo del PNUD y la Embajada Real de los Países Bajos. La tercera y cuarta entrega han sido producidas con un apoyo principal de la cooperación danesa, a través de su Programa Regional de Transparencia y Justicia, y un conjunto de auspiciadores que se aliaron a esta iniciativa (recuadro 0.2).

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

El equipo técnico del Programa Estado de la Nación/Región se localiza en San José; está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales calificados y con experiencia en trabajos de investigación en Centroamérica, el cual tiene entre sus objetivos articular capacidades de toda

RECUADRO 0.2

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

El Gobierno del Reino de Dinamarca, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (Danida), y como parte de su programa “Transparencia y justicia, apoyo a la democracia y los derechos humanos en Centroamérica”, es el auspiciador principal de esta iniciativa, cuyo objetivo fundamental es “continuar el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana promovido desde 1999 por los Informes del Estado de la Región en Centroamérica, brindando a los habitantes de la región información actualizada, pertinente, veraz y objetiva para la promoción del desarrollo humano sostenible”.

Adicionalmente, el Informe contó con el valioso apoyo de otras instituciones que reconocieron en él un espacio para enriquecer y proyectar su quehacer regional. En total, siete arreglos institucionales permitieron estudiar temas específicos, con la participación activa de investigadores y centros de pensamiento de todo el Istmo:

- Además de Danida, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) y el Consejo Nacional de Rectores (Conare), de Costa Rica, auspiciaron la elaboración del Informe en general.

- La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), proporcionó recursos para realizar investigaciones sobre pobreza rural.

- La Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) financió y asesoró técnicamente la confección y el proceso de consulta del estudio sobre seguridad social y salud.

- La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) asignó recursos y brindó acompañamiento técnico para la preparación de estudios y la realización de consultas sobre diversos temas en materia ambiental.

- Transparencia Internacional (sede en Berlín) participó en la elaboración de la

investigación sobre corrupción, lo cual fue posible gracias a un aporte económico adicional del programa “Transparencia y Justicia”, de Danida.

En el ámbito de la investigación, el esfuerzo desplegado en el marco del *Informe Estado de la Región* también es posible gracias a las contrapartidas que proveen muchas entidades de investigación, en temas en los que confluyen sus intereses nacionales con la perspectiva regional del Informe. En esta edición, las iniciativas desarrolladas son las siguientes:

- Investigación sobre indicadores de justicia: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad), Alianza Ciudadana Pro Justicia y Belicana Corporation.

- Creación de base de datos de instituciones públicas: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá, Asies, Fespad e Instituto Danés de Derechos Humanos.

- Investigación sobre los efectos del cambio climático en la agricultura y el sector de energía: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

- Investigación de base para el capítulo sobre el panorama ambiental de la región: Florida State University.

- El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) adelantó datos sobre impuestos y gasto público, provenientes de su próxima publicación, el *Informe de Fiscalidad en Centroamérica*.

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), desde su sede en México, acompañó técnicamente la preparación de los capítulos y facilitó información relevante y actualizada.

la región, así como reflejar en sus arreglos de consulta la multiplicidad de actores sociales y políticos que interactúan en ella. Este equipo coordina un amplio conjunto de centros de investigación y consultores que se encargan de los estudios en los diferentes países. La estrategia de investigación y difusión se desarrolla en contacto y consulta permanente con sectores políticos, sociales e institucionales, a fin de lograr el arraigo del Informe en las sociedades del Istmo.

Una estrategia participativa de investigación y deliberación

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la sumatoria de informes nacionales. Subyace a este enfoque una noción distinta de región, entendida como un entramado de relaciones que enlaza sociedades, economías y sistemas políticos, por encima y por debajo de sus fronteras, por lo que el Informe es más que una recopilación comparativa de evoluciones nacionales. En otras palabras, el Informe se propuso generar un valor agregado regional, el cual fue abordado, en la práctica, mediante la combinación de cuatro medidas:

- Primero, el temario fue construido regionalmente, por medio de una

consulta que incluyó 74 entrevistas personales y 48 cuestionarios enviados por Internet, y no definido *a priori* por un pequeño grupo de personas. Este proceso tuvo como objetivo identificar los desafíos comunes, es decir, asuntos cuya importancia y existencia trascienden las fronteras políticas y mentales del Istmo.

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

- Tercero, la identificación sistemática de esfuerzos de integración regional en cada uno de los temas, o la ausencia de ellos, permitió contrapuntar una óptica puramente nacional. A ello contribuyó además una noción amplia de integración, que incorpora el quehacer de múltiples actores.

- Por último, se organizaron talleres de discusión de los hallazgos de investigación en todo el Istmo, con el propósito de recoger reacciones y sugerencias para corregir los primeros borradores. En total se realizaron nueve talleres regionales, en los que participaron cerca de 174 personas de todas las naciones del área.

El órgano de investigación participativa por excelencia fue el Consejo Consultivo del Informe, que se constituyó antes de iniciar el proceso y estuvo compuesto por 33 destacadas personalidades de la región. Su función fue conducir sustantivamente la iniciativa, por lo que sus intervenciones fueron múltiples y muy activas: seleccionó y definió temas y abordajes, participó en los talleres de consulta y validó los resultados de las investigaciones que se plasmaron en los capítulos finales.

El Informe ha sido una experiencia desarrollada con modestia y precaución. Se basó en capacidades regionales de investigación, a menudo en condiciones de escasez de información comparable y recursos limitados. Cada tema fue preparado por uno o más profesionales de reconocido prestigio en el Istmo. Para la elaboración de varios de los capítulos se establecieron acuerdos de colaboración interinstitucional (recuadro 0.2) y se crearon redes *ad hoc*. En total, 63 investigadores e investigadoras participaron con ponencias especializadas (cuadro 0.1). Adicionalmente, se realizó un subproyecto de investigación en conjunto con la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) para profundizar en la problemática de la pobreza rural, para lo cual se conformó un equipo de veintisiete consultores (recuadro 0.3).

CUADRO 0.1

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Tema
Capítulo 2. Panorama demográfico		
Arodys Robles	Costa Rica	Ritmo en el crecimiento de la población y desfase en las transiciones demográficas e impactos económicos
Danilo Rayo ^{a/}	Nicaragua	Migraciones, grupos rezagados
Capítulo 3. Panorama social		
Pablo Sauma ^{a/}	Costa Rica	Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza
Alejandro Urizar	Guatemala	Programas de transferencias condicionadas y corrupción
Melina Campos	Costa Rica	Programas de transferencias condicionadas y corrupción
Capítulo 4. Panorama económico		
Juan Diego Trejos	Costa Rica	Mercados laborales e impactos sociales de crisis
Julio Rosales ^{a/}	Costa Rica	Desempeño económico, sector externo y fiscalidad durante la crisis
Victor Godínez	México	Respuestas públicas ante la crisis

CUADRO 0.1

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Tema
Capítulo 5. Panorama ambiental		
Alex Coles y Mirella Martínez	Panamá	Estado y disponibilidad de los recursos, uso del suelo y contaminación
Allan Lavell	Costa Rica	Gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres
Edmundo Vásquez	Guatemala	Políticas y capacidades para la conservación y la gestión ambiental
Lily Caballero	Honduras	Crecimiento del área metropolitana de Tegucigalpa: una aproximación
Sonia Baires	El Salvador	Crecimiento del área metropolitana de San Salvador: una aproximación
Ninette Morales	Nicaragua	Crecimiento del área metropolitana de Managua: una aproximación
Marielos Marín	El Salvador	Crecimiento del área metropolitana de Ciudad de Guatemala: una aproximación
Marcela Román	Costa Rica	Crecimiento del área metropolitana de San José: una aproximación
Álvaro Uribe	Panamá	Crecimiento del área metropolitana de Ciudad de Panamá: una aproximación
Leonardo Merino ^{a/}	Costa Rica	Panorama ambiental
Manuel Guerrero	Costa Rica	Pago por servicios ambientales
Capítulo 6. Panorama político		
Álvaro Artiga	El Salvador	Partidos políticos y gestión electoral
Steffan Gómez ^{a/}	Costa Rica	Democratización
Jaime López	El Salvador	Lucha contra la corrupción
Claudia Sánchez	Honduras	Poder Judicial y Estado democrático de derecho en Honduras
William Brenes y Juan Carlos Vanegas	Costa Rica	Sitios centinela sobre corrupción en programas de transferencias condicionadas (PTC)
Claudia Samayoa	Guatemala	Derechos humanos en Centroamérica
Roberto Cajina	Nicaragua	Relaciones cívico-militares en Centroamérica
Unimer	El Salvador y Guatemala	Sitios centinela sobre corrupción en programas de transferencias condicionadas (PTC)
Capítulo 7. Integración regional		
Carla Morales	Costa Rica	Cooperación internacional
Néstor Avendaño	Nicaragua	Cooperación internacional en Managua
Milgian Cardona	Guatemala	Cooperación internacional en Guatemala
Mauricio Herdocia ^{a/}	Nicaragua	Integración regional
Luis Guillermo Solís ^{a/}	Costa Rica	Integración regional
Rolando Sierra	Honduras	Cooperación internacional en Honduras
Capítulo 8. El desafío de consolidar un estado de y para la democracia		
Alonso Ramírez ^{a/}	Costa Rica	Institucionalidad pública en Centroamérica
Carmen Amalia Barahona Pantoja Oscar Morales Velado Orlando Elías Castillo	El Salvador	Institucionalidad pública y administración de justicia en El Salvador
Maria Silvia Guillen Abraham Atilio Abrego Hasbun Orlando Elías Castillo Shatnam Peña Nancy Henríquez Yesenia Bonilla	El Salvador	Administración de justicia en El Salvador
Luis Linares y Javier Brolo	Guatemala	Institucionalidad pública en Guatemala
Cynthia Fernández	Guatemala	Administración de Justicia en Guatemala
Javier López	Honduras	Institucionalidad pública en Honduras
Magaly Castillo, Gina De La Guardia, Aida Jurado y Margarita Arosemena	Panamá	Administración de la justicia en Panamá
Belquis Sáenz y Vanessa Campos	Panamá	Institucionalidad pública en Panamá

CUADRO 0.1

→ CONTINUACIÓN

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Estudio
Shaun Finnetty	Belice	Administración de la justicia en Belice
Ronald Alfaro y Alonso Ramírez	Costa Rica	Institucionalidad pública en Costa Rica
Kathya Jaentschke y Virgilio Noguera	Nicaragua	Institucionalidad pública en Nicaragua
Manuel Arauz, Cristhian Altamirano, Erika Báez, Cristel Castro, Yessenia Aguilar	Nicaragua	Administración de la justicia en Nicaragua
Emilio Solana	Costa Rica	Estadísticas judiciales para Centroamérica y administración de justicia en Costa Rica
Luis Diego Obando ^{a/}	Costa Rica	Administración de justicia
Ricardo Sol	Costa Rica	Participación ciudadana
Carlos Mendoza ^{a/}	Guatemala	Estados de y para la democracia
Dina Fernández y Enrique Naveda	Guatemala	Dominios reservados
Roberto Burgos	El Salvador	Dominios reservados
Leonardo Flores	Panamá	Dominios reservados
Carlos Salinas	Nicaragua	Dominios reservados
Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático		
Lenín Corrales	Costa Rica	Efectos posibles del cambio climático para Centroamérica e impactos en las zonas marino-costeras
Leonardo Merino ^{a/}	Costa Rica	Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático
Allan Lavell y Chris Lavell	Costa Rica	Riesgo y vulnerabilidad a los desastres
Capítulo 10. El dilema estratégico de disminuir la exclusión social y la pobreza, como producto de acuerdos pluralistas y sostenibles		
Carmelo Mesa	Estados Unidos	Sistemas de pensiones
Jorge Vargas-Cullell ^{a/}	Costa Rica	Exclusión social
Juliana Martínez	Costa Rica	Sistemas de salud
Juan Pablo Pérez-Sainz, Rafael Segura y Diego Fernández	Costa Rica	Estructura social, desigualdad y exclusión social en Centroamérica
Claudia Dary	Guatemala	Perfiles de la exclusión social en Centroamérica
Mauricio Herdocia	Nicaragua	Entrevistas a actores clave
Sayda Gálvez	Honduras	Entrevistas a actores clave
Dina Fernández y Enrique Naveda	Guatemala	Entrevistas a actores clave
Néstor Avendaño	Nicaragua	Costos económicos de un programa antiexclusión
Pablo Ramírez	Costa Rica	Escenarios de exclusión social y Acciones colectivas
Compendio Estadístico		
Diego Fernández	Costa Rica	Coordinador
Asistentes de estadística		
Julio Orellana	Guatemala	
Nelson Raudales	Honduras	
Rubidia García	El Salvador	
Danilo Rayo	Nicaragua	
Aida Luz Moreno	Panamá	
Kenia Bautista	Honduras	
Melina Campos	Costa Rica	
Asistentes de investigación		
Marilyng Montero	Costa Rica	
Karen Chacón	Costa Rica	
Fraya Corrales	Costa Rica	
Noel Cuevas	Costa Rica	

a/ Preparación del Informe regional.

RECUADRO 0.3

Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción

En el marco del proceso de elaboración del *Cuarto Informe Estado de la Región*, el Programa Estado de la Nación, la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), llevaron a cabo un proyecto de investigación tendiente a sentar las bases técnicas para la formulación de estrategias productivas y de asistencia social para la superación de la pobreza en Centroamérica. Esta iniciativa que tuvo su primera fase en 2009, se desarrolló durante el segundo semestre de 2010 y el primero de 2011. Además de valorar la magnitud y la evolución reciente de la incidencia de la pobreza en la población rural, los estudios realizados se concentraron en identificar y analizar los factores determinantes de esa situación, tanto estructurales como coyunturales, con el fin de responder las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles características y transformaciones del desarrollo rural reciente explican la persistencia de la pobreza y la exclusión de importantes sectores de la población rural en Centroamérica?
- ¿Cuáles son los principales factores que pueden ampliar o están limitando las oportunidades de la población rural para superar su condición de pobreza?

Las investigaciones se centraron en cuatro grandes áreas temáticas en las que se han identificado factores estructurales y coyunturales que dificultan el logro de mayores avances en la reducción de la pobreza rural y que, por lo tanto, requieren medidas de política y acciones diferenciadas. Los determinantes incluidos son: i) los productivos y ambientales, ii) los asociados a la infraestructura para el desarrollo, iii) los programas de combate a la pobreza, su naturaleza y características, y iv) las dinámicas político-institucionales de las zonas rurales. Además, se realizó un análisis de las condiciones de vida de la población rural pobre en general, y de las mujeres en particular. Cabe aclarar que estos no son los únicos factores que inciden en la persistencia de este fenómeno, pero sí los más pertinentes para los fines del proyecto.

Para el análisis de cada tema se identificaron colaboradores nacionales y regionales (cuadro 0.2). En la elaboración de los estudios participaron directamente veinticinco investigadores, más seis miembros del equipo técnico del Programa Estado de la Nación/Región, quienes se vincularon a la iniciativa como coordinadores y asistentes de investigación. Varios miembros del equipo de RUTA participaron en el diseño del proyecto, así como en la revisión de sus productos intermedios y finales.

Los informes de avance de los diversos estudios fueron presentados y discutidos en un taller regional realizado el jueves 3 y el viernes 4 de febrero del 2011 en San José. La actividad contó con la participación

de 44 personas de todos los países centroamericanos, quienes brindaron valiosos comentarios y sugerencias.

Los productos de esta iniciativa son: i) un informe final con una síntesis de las investigaciones y una descripción de la evolución reciente de Centroamérica y las transformaciones del mundo rural, ii) una síntesis del informe final y un conjunto de propuestas de política pública y acción regional para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo rural (*policy paper*), iii) actividades de difusión y discusión del contenido de los documentos con tomadores de decisiones y iv) un sistema de indicadores sobre pobreza rural en Centroamérica, que permitirá avanzar en la producción de información y dar seguimiento al tema en futuras ediciones del *Informe Estado de la Región*.

En el segundo semestre del 2011 y como parte de las actividades de difusión de este Informe FAO, FIDA y RUTA emprenderán en forma conjunta un amplio proceso de divulgación y discusión de las investigaciones con autoridades regionales y nacionales, representantes de la cooperación internacional y líderes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales, academia y empresa privada.

CUADRO 0.2

Red de investigadores regionales y nacionales sobre pobreza rural

Nombre del investigador(a)	País	Tema/aporte	
Elisa Rodríguez ^{a/}	España	Exploración bibliográfica y de centros de investigación	
Carlos Pomareda ^{b/}	Costa Rica	Panorama productivo y mercados en las zonas rurales de Centroamérica e infraestructura para el desarrollo	
Salma Alonso	Panamá		
Byron Contreras	Guatemala		
Alejandra Mata	Costa Rica		
Ricardo Arias	Honduras		
Amy Angel	El Salvador		
Wiezsmán Pat	Belice		
Maritza Obando	Nicaragua		
Rodrigo Briceño ^{b/}	Costa Rica		Cobertura de los servicios sociales y los programas de combate a la pobreza en Centroamérica
Rodrigo Briceño	Belice		
María Fernanda Torres	Costa Rica		
Kenia Sabong ^{a/}	Honduras		
Enrique Maldonado	Guatemala		
Edwing Ludgardo Molina	El Salvador		
Keith Cuthbert	Nicaragua		
Carlos Carrera ^{a/}	Panamá		
Luis Ángel Oviedo	Costa Rica	Procesamiento de información sobre características sociodemográficas de la población rural pobre	
Ana Cecilia Escalante	Costa Rica	Incidencia de la pobreza en las mujeres rurales	
Iarna, Universidad Rafael Landívar	Guatemala	Impacto del cambio climático en la agricultura	
Lenín Corrales	Costa Rica	Escenarios del cambio climático para Centroamérica	
José Antonio Rodríguez	Costa Rica	Perfiles de participación ciudadana en las zonas rurales	
Steffan Gómez	Costa Rica	Dinámicas político-institucionales en las zonas rurales	
Alonso Ramírez	Costa Rica	Presencia institucional de los Estados en las zonas rurales de Centroamérica	
Hugo Chavarría	Costa Rica	Asistente de investigación	
Róger Bonilla	Costa Rica	Elaboración de mapas	
José Angulo	Costa Rica	Edición técnica del Informe final	

a/ Sistematización de estadísticas e información bibliográfica.

b/ Preparación del Informe regional.

Debe mencionarse que el acercamiento a la comunidad de expertos se basa en la identificación de temas de interés común, en los cuales pueda darse una relación de colaboración en doble vía. El consultor o el centro de investigación aporta su conocimiento especializado en el tema así como infraestructura local, mientras que el Estado de la Región brinda acompañamiento técnico, un reconocimiento financiero modesto y la posibilidad de desarrollar estudios a nivel comparado en Centroamérica, para su posterior difusión. De tal forma que se promueven relaciones de colaboración académica a mediano plazo en las respectivas temáticas, que en algunos casos provienen desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999).

En el cuadro 0.2 se consignan los

nombres de los investigadores principales que tuvieron a su cargo la elaboración de insumos para los distintos capítulos de este Informe. No obstante, cabe señalar que cada uno de ellos y ellas trabajó con otros colaboradores; en algunos casos se integraron equipos de hasta cinco asistentes alrededor de un investigador para una sola ponencia, en virtud de la complejidad de la tarea emprendida. A estas personas se les reconocen con gratitud sus aportes, lo mismo que a aquellas que proporcionaron información valiosa, lectores críticos y editores finales, las cuales se mencionan en la sección de agradecimientos, al inicio de cada capítulo.

Además de promover la consolidación de las redes regionales, en materia de investigación los criterios orientadores fueron los siguientes:

- Fortalecer el seguimiento de temas cruciales tratados en las ediciones anteriores, mediante la inclusión de una sección permanente denominada “Panorama regional”, con seis capítulos.
- Dar la mayor profundidad posible al tratamiento de ciertos temas, según las indicaciones del Consejo Consultivo (dos capítulos sobre desafíos regionales).
- Enriquecer el Compendio Estadístico tomando como referencia prioritaria las fuentes nacionales. En esta edición se adicionó además un apartado sobre el estado de las fuentes de información en Centroamérica.
- Abordar de manera más sistemática el funcionamiento de la integración centroamericana en áreas específicas.

- Mostrar las diferencias de enfoque sobre los asuntos tratados, con el propósito de identificar puntos de (des)encuentro entre actores, y no presentar una interpretación única.
- Ilustrar responsablemente, aun cuando no sea posible hacerlo con exhaustividad y consistencia plenas, y abstenerse de hacer valoraciones sobre temas en los que privó la escasez de información comparable y pertinente.
- Apoyarse en indicadores cuantitativos y en la identificación de prácticas, no en opiniones o juicios de valor.
- Documentar desafíos regionales y no generar propuestas desprovistas de una adecuada fundamentación técnica y de legitimidad social y política.
- Seleccionar un único asunto, particularmente relevante y señalado así por el Consejo Consultivo, para

el dilema, construir escenarios e identificar posibles cursos de acción.

En síntesis, se buscó combinar el rigor académico, la articulación de capacidades locales de investigación, legitimidad social y vigorosos mecanismos de consulta social.

La difusión del Informe

Una vez impreso el Informe, queda por delante divulgar el trabajo y procurar su uso adecuado para la deliberación y la toma de decisiones. Con tales propósitos se ha planificado una estrategia de comunicación y retroalimentación de varios meses. Esta tarea implicará un despliegue de actividades con diversos públicos para dar a conocer y analizar los principales hallazgos del Informe, tanto a través de medios masivos como con grupos y sectores específicos. Estos esfuerzos produjeron resultados muy positivos tras la publicación del Informe anterior (recuadro 0.4).

Limitaciones y comentario final

Este Informe es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. La primera de ellas es que el tratamiento de la región, como unidad, es disparejo en diversas áreas, y relativamente escasa, aunque mejorada, la información sobre Belice. En segundo lugar, las investigaciones se basan en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, en la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes de previo; no fue posible, dadas las restricciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria en todos los temas, salvo algunas excepciones; en cambio, el reprocesamiento de fuentes sí fue muy frecuente. Tercero, no todos los asuntos de interés pudieron ser analizados con la misma profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Por estas razones, se puso especial cuidado en consignar todas las fuentes que respaldan las apreciaciones

RECUADRO 0.4

Sobre los usos y resultados del Informe Estado de la Región (2008)

El Informe Estado de la Región (2008) contó con una estrategia de divulgación amplia y diversa de los principales hallazgos en las distintas materias abordadas. La información ha sido compartida con más de 5.000 personas de forma directa y presencial, a las que se suman aquellas que han tenido algún grado de exposición mediática en el Istmo.

La estrategia definió públicos meta que son claves para el desarrollo centroamericano, como son los tomadores de decisiones, la institucionalidad regional, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector educativo. A partir de esta identificación se desarrollaron modalidades de intervención diferenciadas para atender las necesidades informativas pertinentes.

El principal instrumento de difusión fue el Informe mismo. Se imprimieron

6.000 ejemplares, de los cuales 1.740 fueron entregados puerta a puerta a las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, institucionalidad regional, cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil y académicos reconocidos en universidades de Estados Unidos y Europa. Se enviaron Informes a las universidades del Istmo y sus respectivas bibliotecas y a algunas de las principales librerías en cada capital centroamericana.

Las publicaciones derivadas del Informe de 2008 son las siguientes:

- Dos tipos de presentaciones electrónicas: 3.000 discos compactos y 1.000 memorias USB.
- 8.000 sinopsis en español.
- 6.000 sinopsis en inglés.

- 1.000 separatas del capítulo 8 ("Desafío regional de la lucha contra la corrupción").
- 2.500 ejemplares del módulo educativo "El aterrizaje de los números" (recuadro 0.5).
- 2.000 ejemplares del módulo "Un grano de maíz".

En cuanto a las actividades para dar a conocer estas publicaciones, la primera modalidad fue la gestión de eventos masivos, que comprendió presentaciones oficiales en cada uno de los países y la participación en talleres y conferencias regionales, para un total aproximado de doscientas actividades en el Istmo, con la asistencia de más de 5.000 personas en los últimos tres años. La concreción de muchos de estos esfuerzos se logró gracias al trabajo conjunto con diversas instituciones.

RECUADRO 0.4

→ CONTINUACIÓN

Sobre los usos y resultados del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008)

La segunda modalidad consistió en un amplio despliegue en los principales medios de comunicación del área. A partir de la elaboración de una carpeta de prensa y numerosos comunicados, se convocaron conferencias de prensa en forma paralela a las presentaciones en cada país, a las cuales asistieron 215 medios en total. Se creó además una "sala de prensa" en la página de Internet del Programa Estado de la Nación/Región, donde se colocaron distintos materiales para uso de las y los comunicadores. Se ha participado también en programas televisivos y radiofónicos de opinión. Como resultado de esta labor, durante el período comprendido entre 2008 y 2010, se contabilizaron más de doscientas noticias en las que se hizo referencia a los resultados del Informe.

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

- Una edición especial dedicada al *Estado de la Región* en la revista *Estrategia y Negocios* (con un tiraje cercano a los 25.000 ejemplares),
- Un vídeo institucional que se encuentra disponible en la página www.estadonacion.or.cr y en el sitio *YouTube*,
- Microprogramas radiofónicos para distribuir en emisoras culturales del Istmo,
- Un compendio de legislación y estadísticas sobre derechos de los consumidores en Centroamérica,
- Publicación de una de las ponencias elaboradas para el Informe, sobre el financiamiento de los derechos en Centroamérica, realizada en conjunto con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).
- Publicación con la Defensoría del Consumidor de El Salvador sobre legislación

regional en materia de derechos del consumidor.

La tercera línea de trabajo fue poner el Informe completo y buena parte de sus investigaciones de base en la página del Programa Estado de la Nación/Región en Internet, en la cual se contabilizaron 62.000 visitas exclusivas para el Estado de la Región desde el año 2008. También se han creado enlaces directos al Informe Estado de la Región en los sitios de organizaciones aliadas, como Canning House de Londres, el portal "Recrea" de la organización Transparencia Internacional y bibliotecas virtuales como la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la plataforma virtual latinoamericana de la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (Unpan).

Además se hizo un recuento de las citas del Informe en documentos académicos y a la fecha se registran 350 referencias.

RECUADRO 0.5

Módulo "El aterrizaje de los números"

El módulo educativo "El aterrizaje de los números" fue elaborado entre 2009 y 2010 por el Programa Estado de la Nación en conjunto con el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP), a través de la Dirección Curricular y la Asesoría Nacional de Matemáticas del Departamento de Primero y Segundo Ciclos. Este material ofrece una propuesta didáctica de las Matemáticas para el segundo ciclo de la educación general básica costarricense.

El módulo brinda a la o el docente una alternativa para el abordaje de objetivos programáticos con datos reales y cercanos, tomados de la realidad centroamericana descrita en el *Informe Estado de la Región* (2008), y a la vez permite fortalecer el compromiso de la ciudadanía frente a los desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta el Istmo en la actualidad. Propicia una comprensión básica de los hallazgos del Informe y un análisis crítico de los programas de estudio, con el fin de que se constituyan en

herramientas de apoyo para la enseñanza del currículo y sus temas transversales. Al mismo tiempo, ofrece al estudiante la oportunidad de interpretar cifras como parte de un contexto, vincular las Matemáticas con su entorno, confrontar ideas, formular conjeturas y adquirir valores indispensables para la convivencia ciudadana, el trabajo colaborativo y el respeto a la diversidad.

incluidas en el texto. Asimismo, cuando fue necesario se agregaron extensas notas, con el propósito de facilitar una adecuada interpretación de los datos. La nueva sección, denominada “Estado de las fuentes de información en Centroamérica”, deja constancia de estas dificultades, detalladas por país y por tema. Finalmente, la calidad de los informes de investigación remitidos por los consultores fue disímil: en algunos casos se requirieron trabajos adicionales por parte del equipo técnico para lograr mínimos de calidad.

El equipo técnico del proyecto regional fue el encargado de coordinar las estrategias de investigación y acompa-

ñamiento social en la preparación del Informe, así como de editar el texto final. Por ello, pese a toda la colaboración recibida, que se reconoce de manera pormenorizada en las secciones respectivas, los errores en este trabajo son de su entera responsabilidad. Las apreciaciones consignadas en el Informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

Este *Informe Estado de la Región* da continuidad a un sistema de seguimiento sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. No es una fotografía de la realidad, como ya se dijo, sino una documentación

selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. El sustrato del Informe es, como se señaló en la primera edición, que el futuro de Centroamérica, y de las modalidades de su integración, depende críticamente del respeto a la diversidad, empezando por el reconocimiento de las brechas sociales y la pluralidad social, económica, política y cultural del Istmo. En este sentido, el Informe no solo reafirma esa pluralidad, sino que es, además, un ejercicio centroamericano de pluralismo, que la actual edición documenta en tiempos particularmente difíciles.



Miguel Gutiérrez Saxe
DIRECTOR
Programa Estado de la Nación/Región



Jorge Vargas Cullell
SUBDIRECTOR
Programa Estado de la Nación/Región



Evelyn Villarreal Fernández
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Región (2011)



Alberto Mora Román
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Región (2011)