

# P R O L O G O

## El Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

### El I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible ha sido

preparado por los ejecutores del proyecto *Informes de Desarrollo Humano para la Consolidación Democrática y la Paz en Centroamérica* (Estado de la Región). Esta iniciativa fue auspiciada de manera conjunta por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD), y el Programa de Democratización y Derechos Humanos de la Unión Europea.

### El mandato del Estado de la Región

El proyecto Estado de la Región dio inicio a finales de 1996, cuando la DRALC-PNUD y la Unión Europea decidieron financiar actividades apoyados en la experiencia costarricense de preparación, publicación y difusión de un informe sobre el desarrollo humano sostenible. El Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana expresó al PNUD, su interés en la elaboración de un Informe sobre el Estado de la Región, en el cual se midiera el grado de preparación de los países y las sociedades para la integración regional, como el medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Surgió así, la necesidad de dar un seguimiento sistemático al desarrollo humano y la integración en Centroamérica.

El proyecto recibió dos mandatos:

- ▶ Apoyar iniciativas para la elaboración, publicación y difusión de informes nacionales sobre desarrollo humano sostenible.

- ▶ Elaborar el I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

Al 30 de abril de 1999, cuatro países del istmo habían publicado sus respectivos informes nacionales, con el apoyo técnico, financiero y, en algunos países, metodológico del Estado de la Región (Recuadro 0.1).

Para el proyecto, la preparación, publicación y difusión de estos informes es, a la vez, un proceso social y técnico, al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Su fin es contribuir a la defensa y promoción del desarrollo humano sostenible mediante información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de los países y la región, que fortalezca las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. En todos los casos, los informes procuran la construcción de un concepto propio de desarrollo humano y un sistema de medición y evaluación de su desempeño, que cuente con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social.

### ¿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 para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y sociedades en la atención de los desafíos regionales. Ello afecta la calidad de las decisiones públicas, en

---

*“Cuando se habla de desarrollo, ¿de qué tipo de desarrollo estamos hablando, para quiénes? El punto de partida del informe debieran ser las personas”.*

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN  
NO GUBERNAMENTAL DE  
MUJERES, NICARAGUA

---



---

*“Hay una duplicidad de instituciones, estudios y esfuerzos que deben unificarse para producir un informe con mayor eficiencia, pero no nos caben los egos en nuestras fronteras”*

EMPRESARIO, GUATEMALA

---

## RECUADRO 0.1

**Los informes nacionales de desarrollo humano**

En 1998, el Sistema de Naciones Unidas de Guatemala publicó el informe *Guatemala, los contrastes del desarrollo*. Esta iniciativa fue coordinada por Juan Alberto Fuentes y dirigida por un consejo consultivo con representantes de SEGEPLAN y cuatro universidades, así como varias personalidades. Veintisiete investigadores prepararon los trabajos de base y más de cien personas participaron en los talleres. El informe contiene siete capítulos, cuatro de los cuales abordan los “nuevos temas del debate”, como el uso y abuso de los recursos naturales, la construcción de la democracia política, la multiétnicidad guatemalteca y la violencia e inseguridad ciudadana.

En 1999, el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de El Salvador y la sede del PNUD en ese país publicaron el *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano de El Salvador*, bajo la coordinación de Roberto Rivera Campos, quien contó con el apoyo de un comité académico y científico compuesto por ocho personalidades. Contiene cinco capítulos con temas como equidad y desarrollo social, crecimiento y estabilidad económica, la democracia en transición y el agua como recurso de riesgo. Estos temas fueron coordinados, respectivamente, por FUSADES, UCA, FUNDAUNGO y PRISMA.

En 1998, la sede del PNUD en Honduras publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras*, que fue coordinado por Efraín Díaz Arrivillaga, con el apoyo técnico de catorce consultores y asesores nacionales e interna-

cionales. Aborda siete temas, entre ellos el mundo agrario y la diversidad regional de Honduras, la transición económica, social y política y las visiones sobre el desarrollo del país.

En Costa Rica, un consorcio de cuatro instituciones, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Defensoría de los Habitantes, la sede del PNUD en Costa Rica y la Unión Europea, publicaron, en 1997 y 1998, el tercer y cuarto *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica*. Esta iniciativa fue coordinada por Miguel Gutiérrez Saxe y orientada por un consejo consultivo compuesto por veintitrés personalidades de la sociedad civil y el gobierno costarricenses. Su formato contiene cinco temas permanentes (equidad social, oportunidades y solvencia económica, armonía con la naturaleza, fortalecimiento de la democracia y relaciones primarias, sociales y valores) y un capítulo especial: en 1997, el mundo rural y, en 1998, un estudio subregional.

La preparación de los informes nacionales no respondió exactamente en tiempo o en contenido a la preparación del informe regional. En cada país, los actores sociales y políticos construyen desafíos propios de desarrollo humano sostenible, relevantes y legítimos para su realidad, pero no necesariamente comparables entre sí. Por otra parte, la preparación de informes nacionales avanzó con velocidades distintas en cada uno de los países. Sin embargo, a lo largo del informe regional se hace referencia constante a estos trabajos.

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, afectan 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 necesario “abrir las cajas de los secretos”. Una mayor transparencia y difusión de información relevante para el diseño de políticas de desarrollo contribuirá al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las necesidades y urgencias de la población. Con la falta de transparencia pierden todos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y compensar o modificar los impactos negativos, aún estando dispuestos. Fortalecer la transparencia ayuda a dotar a la población centroamericana de instrumentos útiles para tener una conciencia lúcida de su realidad y actuar en ella, en forma consecuente con sus posibilidades, oportunidades y aspiraciones.

Así, un sistema de seguimiento debiera recorrer una agenda regional de prioridades, sobre la cual puedan apoyarse procesos de diálogo y concertación entre los diversos actores sociales y políticos de la región. El presente informe contribuye a ello, al establecer sistemas de medición y evaluación del desempeño en desarrollo humano sostenible.

El Índice de Desarrollo Humano, publicado anualmente por el PNUD, constituye un avance en la precisión del desarrollo relativo de los países. 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 privilegien, con los cuales se pueda evaluar el desempeño regional, en el marco de los escasos indicadores comparables internacionalmente.

**Un informe sobre los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible**

El informe Estado de la Región deja constancia de los esfuerzos de los y las centroamericanas por crear una región más unida y con mayor capacidad para emprender la senda del desarrollo humano. Es un lugar de encuentro de la diversidad

de actores de Centroamérica, una aproximación respetuosa a la pluralidad social, cultural y política, un retrato objetivo de la realidad regional, más allá de las fronteras nacionales y una herramienta al servicio de los gobiernos y sociedades del istmo.

Este informe pone a disposición:

- ▶ Una valoración del progreso ante los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible, y de la integración como medio para alcanzarlo, seleccionados de manera participativa, con base en los indicadores más actuales y confiables<sup>1</sup>.
- ▶ Una exploración de los esfuerzos de integración regional en áreas muy diversas del desarrollo humano, y de su capacidad y preparación para impulsar el progreso del istmo.
- ▶ Una base de datos actualizada sobre publicaciones relacionadas con el desarrollo humano sostenible en Centroamérica.
- ▶ Un medio para la articulación de las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación e instituciones regionales y nacionales afines al desarrollo humano sostenible.

En síntesis, además de promover la participación de la sociedad en la gestión del desarrollo, el informe es un documento útil y de fácil acceso para conocer, dar seguimiento y fortalecer las acciones y retos que plantea el desarrollo humano sostenible (Recuadro 0.2).

### Un informe de la región y para la región

El informe se preparó desde la región y para la región, mediante una estrategia descentralizada de investigación y acompañamiento, con asiento en los países centroamericanos. En su preparación, que tomó veinte meses desde la instalación del equipo coordinador hasta la publicación, colaboraron cerca de ochenta investigadores, representativos de diversos enfoques y nacionalidades, y participaron casi trescientas personas en las diversas actividades de consulta. Por medio de esta participación, el informe regional plasma un balance creativo de diversos puntos de vista. Por tanto, no es un informe desde un país para la región, o una sumatoria de informes nacionales elaborados desde los países para los países, o un informe elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión. En síntesis, se buscó combinar el rigor académico, la articulación de capacidades locales de investigación, legitimidad social y vigorosos mecanismos de consulta social.

#### RECUADRO 0.2

### El concepto de desarrollo humano sostenible: el desarrollo centrado en las personas

El desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. A todos los niveles del desarrollo, las tres opciones esenciales de que disponen las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de acceso a esas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras opciones, sumamente apreciadas por muchos, van desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades de ser creativos y productivos y de disfrutar de autorrespeto y de ejercitar sus derechos humanos.

El desarrollo humano incluye los enfoques precedentes de desarrollo, pero los supera, analiza todas las cues-

tiones sociales, sean éstas el crecimiento económico, el comercio, el empleo, la libertad política o los valores culturales, desde la perspectiva del ser humano.

El paradigma del desarrollo humano tiene cuatro componentes fundamentales: a) productividad: posibilitar que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso productivo de generación de ingresos y en el empleo remunerado; b) equidad, es necesario que todas las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades; c) sostenibilidad: es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras; d) potenciación: el desarrollo debe ser efectuado por las personas, y no sólo para ellas.

*Fuente: PNUD, 1995. Informe sobre Desarrollo Humano.*

### Una estrategia participativa de investigación

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la sumatoria de siete informes nacionales. Subyace al informe 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 políticas, y no como una compilación comparativa de evoluciones nacionales. En otras palabras, el informe se propuso generar un valor agregado regional.

Ese valor agregado regional fue abordado, en la práctica, por la combinación de cuatro medidas. Primero, el temario del informe fue construido regionalmente, mediante una consulta a 140 personalidades, y no definido *a priori* por un pequeño grupo de personas. La consulta tuvo como objetivo definir los desafíos regionales, es decir, asuntos cuya importancia y existencia

---

*“El Informe debe decir si la región existe o no, y no partir de que existe”*

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,  
COSTA RICA

---



---

*“La perspectiva de integración debe estar presente en todos los temas del informe. Un gran error es que se describe la situación de cada país y luego se suma los países para arribar a lo regional. La región es más que la suma de los países”*

FUNCIONARIO PÚBLICO,  
EL SALVADOR

---

trascienden las fronteras políticas y mentales del istmo. Segundo, la lectura de la información fue regional. Aunque la comparación entre países fue inevitable, no fue la única comparación ni necesariamente la más frecuente, pues, de acuerdo con los temas, se utilizó, entre otras, cuencas, zonas fronterizas, y relaciones entre grupos étnicos. Tercero, la identificación sistemática de esfuerzos de integración regional, o la ausencia de ellos, en cada uno de los desafíos tratados, permitió contrapuntar un enfoque puramente nacional. A ello contribuyó, además, una noción amplia de integración regional, que incorpora los esfuerzos de otros actores como los empresarios, las poblaciones y la sociedad civil, por lo que no se redujo el examen al quehacer institucional. Finalmente, se realizaron talleres de discusión de los hallazgos de investigación en cinco de los siete países del istmo, con el propósito de recoger reacciones y sugerencias para corregir los primeros borradores.

El informe ha sido una primera experiencia, desarrollada con modestia y precaución. Se basó en capacidades regionales de investigación, en condiciones de escasez de información comparable y recursos limitados. Cada tema fue preparado por uno o más investigadores de reconocido prestigio en la región. Para la elaboración de varios de los capítulos se establecieron convenios interinstitucionales y se desarrollaron redes *ad hoc* de investigación. En total, se realizaron diecinueve estudios de base y ponencias especializadas, al amparo de acuerdos con cinco instituciones.

En materia de investigación, los criterios orientadores fueron los siguientes:

- ▶ Tratar pocos temas, pero con la mayor profundidad posible; no intentar un retrato exhaustivo de la región.
- ▶ Mostrar las diferencias de enfoque sobre un tema, con el fin de establecer puntos de (des)encuentro entre actores, y no armar una interpretación única.
- ▶ Ilustrar responsablemente, aunque sin exhaustividad y consistencia plenas, y no producir un balance general del desempeño de la región en condiciones de escasez de información comparable y pertinente.
- ▶ Apoyarse en indicadores cuantitativos y en la identificación de prácticas, no en ensayos de opinión sobre los temas.
- ▶ Documentar desafíos regionales y no generar propuestas desprovistas de una adecuada fundamentación técnica de legitimidad social y política.

### Una consulta social permanente y relevante

Durante la elaboración del informe, desde la definición del temario hasta la validación de los resultados de las investigaciones, la participación de la sociedad centroamericana fue clave para integrar sus percepciones y propuestas en el concepto, la metodología, el contenido y desarrollo del trabajo. Para ello se organizaron consultas, talleres y otros ejercicios de diálogo social, que incluyeron a representantes de instituciones de integración regional, organizaciones laborales, empresariales, grupos étnicos, organizaciones no gubernamentales, autoridades del sector público, organizaciones de base, políticos, académicos y otras personalidades.

Así, en la preparación del informe se crearon varios y sucesivos mecanismos de consulta, cada uno de los cuales tenía una función propia. Al inicio, se creó una red con las contrapartes nacionales del proyecto regional en las sedes del PNUD en el istmo. Esta red permitió precisar el proyecto regional y la vinculación entre los informes nacionales y el informe Estado de la Región.

Para la definición del temario se realizó un proceso de consulta con dos rondas, entre octubre de 1997 y enero de 1998. En la primera ronda se entrevistó a 140 personas de seis países, quienes formularon más de 2,300 sugerencias. Las entrevistas, y sus resultados, fueron enviados a todas ellas, algunas de las cuales hicieron sugerencias adicionales. En la segunda ronda, se realizó un taller en San José de Costa Rica, con las contrapartes del PNUD y veintiún representantes de instituciones regionales y organizaciones de la sociedad civil. El temario fue, finalmente, colocado en la página *web* del proyecto.

En el segundo semestre de 1998, durante el proceso de investigación, se constituyó un consejo asesor compuesto por trece destacadas personalidades de la región. La función del consejo fue apoyar al equipo técnico responsable de coordinar la preparación del informe con sugerencias para mejorar la calidad, relevancia y sustento de las investigaciones. Asimismo, al consejo le fueron remitidos los borradores de los capítulos del informe.

Finalmente, cerca de 110 personas participaron en cinco talleres de validación realizados en diversos países de la región, durante los meses de enero y marzo de 1999. Estas personas formularon críticas y sugerencias a los informes preliminares de los investigadores y contribuyeron a mejorar sus informes finales.

**RECUADRO 0.3**

**Estudios de base y redes de investigación**

<b>Estudio de base</b>	<b>Investigador principal</b>	<b>Institución</b>	<b>Acuerdo institucional</b>
Desafíos ambientales: el uso y manejo del agua en Centroamérica	Deborah Barry	PRISMA	Cuatro investigadores de PRISMA
Desafío regional de la apertura comercial	Helio Fallas		CEPAL- México aporta dos ponencias cortas
Reformas recientes en el campo de la educación en Centroamérica	Juan Bautista Arrién	UCA-Nicaragua	Dos investigadores de PREAL-UCA
Reformas recientes en el campo de la salud en Centroamérica	José Antonio Pereira Ligia E. De Nieto Edgar Martínez	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	
Brechas de equidad y desarrollo humano	Pablo Sauma		CEPAL-México aporta una ponencia
Estado de derecho en Centroamérica	Laura Chinchilla	Proyecto Regional de Justicia (PNUD)	Seis investigadores al amparo del y acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Sistemas de partidos políticos e intermediación política	Rotsay Rosales	MCACP-UCR	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Participación ciudadanas en procesos electorales	Manuel Rojas	MCACP-UCR	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Descentralización y gobiernos locales	Patricia Durán y Juan González	FEMICA	Seis investigadores al amparo del acuerdo con IIDH-CAPEL y MCCP-UCR
Gestión del riesgo y vulnerabilidad	Pascal Girod	Escuela de Geografía-UCR	Acuerdo con CEPREDENAC
Esfuerzos institucionales de integración	Evelyn Villarreal	Equipo técnico del Estado de la Región	Apoyo de la Secretaría General del SICA
Esfuerzos empresariales de integración	Richard Aitkenhead	IDC	CEPAL-México aporta una ponencia
Esfuerzos de integración de la sociedad civil	Carlos Benavente	FACS	
Esfuerzos de las poblaciones en la integración: migraciones internacionales en Centroamérica	Alicia Maguid		Acuerdo con OIM
Las visiones sobre Centroamérica	Luis Lázaro	Asociación Cultural Incorpore	
El Caribe centroamericano: un escenario fragmentado de la plataforma continental	Alfonso Arrivillaga	Universidad de San Carlos de Guatemala	
Los acuerdos de paz y los pueblos indígenas en Guatemala	Narciso Cojtí		
El lado oscuro de la calle: un acercamiento al fenómeno de las maras	Lorena Cuerno Clavel		
La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana	Juan Jované	Universidad de Panamá	
Fichas sociológicas	Luis Lázaro	Asociación Cultural Incorpore	Doce investigadores de diversas entidades de la región
Niñez y juventud en Centroamérica: procesos de reforma legislativa y ley penal juvenil	Carlos Tiffer y Alejandro Rojas		

*“El principal temor con respecto al informe es que no demuestre la realidad tan cruda como es, sino que lo haga mediatizada para no quedar mal, porque no les conviene presentar la información tan pura, y si se adapta a los gobiernos, nosotros ni siquiera nos sentiremos representados”*

DIRIGENTE GREMIAL,  
HONDURAS

### Limitaciones del informe

El I Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. Primero, lamentablemente, el tratamiento de la región, como unidad, es disparaje, pues en varios capítulos no se logró conseguir investigadores e información sobre Belice. Segundo, las investigaciones se basan en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes; no fue posible, dadas las limitaciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria. Tercero, no todos los temas pudieron ser investigados con igual profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Finalmente, los investigadores tuvieron relativamente poco tiempo para realizar su trabajo, a causa de las presiones de un calendario de por sí apretado.

Por estas razones, se tuvo especial cuidado en consignar todas las fuentes de información que respaldan las apreciaciones del informe. Asimismo, cuando fue necesario, se realizaron extensas notas, con el fin de facilitar una adecuada interpretación de los datos.

### Comentario final

El I Informe Estado de la Región inaugura un sistema de seguimiento sobre los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. Se debe insistir en que no es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. Quizá el sustrato del informe sea, como se señaló en el consejo asesor, que el futuro de la región, 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 sólo reafirma la pluralidad regional, sino que es, además, un ejercicio centroamericano de pluralismo.

Correspondió al equipo técnico del proyecto regional coordinar las estrategias de investigación y acompañamiento social en la preparación del informe. Fue, también, el responsable de editar el texto final. A pesar de toda la colaboración recibida que se reconoce de manera pormenorizada en la sección respectiva, los errores en este trabajo son de responsabilidad exclusiva del equipo coordinador del proyecto. Las apreciaciones contenidas en el informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

San José, 31 de mayo de 1999



**Miguel Gutiérrez Saxe**



**Jorge Vargas Cullell**

#### RECUADRO 0.3

#### Información básica del informe

- ▶ 783 referencias bibliográficas
- ▶ 161 personas consultadas para el temario
- ▶ 110 participantes en los talleres de investigación
- ▶ 74 investigadores con ponencias especializadas
- ▶ 8 coordinadores de investigación
- ▶ 13 personas en el Consejo Asesor
- ▶ 6 contrapartes nacionales del PNUD
- ▶ 5 acuerdos institucionales
- ▶ 2,300 opiniones de centroamericanos, de las cuales, 144 se reproducen en los márgenes a lo largo del informe

#### Notas

1 El I Informe Estado de la Región procura constituirse en un foro de diálogo e intercambio entre diversos actores sociales y académicos. No sustituye ni confronta esfuerzos que otras entidades realizan, sino que procura articular esos esfuerzos, reunirlos hasta donde sea posible, para avanzar en la reflexión sobre el desarrollo humano sostenible en la región. Por ello, tan importantes son los resultados consignados en el documento, como el proceso seguido.