Prólogo

El estado de la Nación es el estado de nuestra condición, de nosotros, los habitantes de esta Nación con millones de rostros: rostros jóvenes y viejos, masculinos y femeninos, pálidos, mestizos y llenos de color. Un Informe sobre el estado de la Nación que, como el presente, estudia estos rostros, sus esperanzas, quehaceres y dificultades, tiene ante sí el reto de hacerlo con profundo respeto, equilibrio y honestidad. El Informe es un espejo, lo más nítido posible, de nuestra realidad, un espejo para conocernos, para imaginar nuestro futuro.

En el Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, hemos precisado y detallado el desarrollo humano en Costa Rica en tiempos muy especiales y lo hemos ejemplificado en una zona, la Región Huetar Norte. Dejamos, de esta manera, un registro documentado de lo que diversos actores sociales, económicos, políticos e institucionales hicimos el año pasado y de la huella que dejamos en el desarrollo del país. Al ofrecer esta cuarta entrega y sacar cuentas sobre el desempeño nacional durante 1997, lo hacemos conscientes de los esfuerzos de muchos investigadores y organizaciones para hacer del informe una herramienta rigurosa y útil en manos de la ciudadanía.

Repensar el país

Como en los años anteriores, tenemos que dar cuenta de una sociedad sometida a profundos y rápidos cambios. Este Informe también documenta tiempos inquietantes en la historia del país, en los que muchos de sus habitantes abrigan dudas sobre el futuro. Sin embargo, por los hechos y situaciones que analiza, el Informe presenta una Costa Rica cuyos habitantes se perciben como una sociedad un tanto estancada en sus logros y, lo que es más grave, con cierto escepticismo sobre su capacidad para concertar y llevar adelante sus iniciativas de desarrollo. Las fórmulas exitosas del pasado ya no alcanzan para enfrentar los viejos desafíos, y menos aún los nuevos; pero fórmulas novedosas, sin concierto ni legitimidad, aún cuando sean necesarias, tampoco sacarán al país adelante. Este Cuarto Informe refleja, nuevamente, que el país no logra enfrentar en forma decidida y amplia los retos actuales del desarrollo humano sostenible.

Las dos décadas pasadas fueron ocasión para que recrudescieran percepciones de desgaste, de agotamiento del sistema, desde muy variados sectores sociales y políticos. Algunos abogaron por ajustes estructurales, otros por procesos revolucionarios. Todos por remodelaciones profundas, reformas y cambios, con signos muy diferentes.

En otros países de la región se vivió un período de combates, en los que la intolerancia y la violencia tuvieron amplísimas expresiones. Algunas de estas sociedades han logrado encontrarse y hoy transitan caminos de paz y democracia... pero con niveles de producción total semejantes a los que habían logrado hace veinte o treinta años. Dicho en términos metafóricos, quienes frenaban y aceleraban procesos

de transformación pensaron que era posible sacar violentamente al contrincante del juego.

Esa peregrina idea no prosperó en nuestro país. Por fortuna, por tradiciones, por astucia de algunos, por acciones de muchos, lo cierto es que esa idea no prosperó. Pudimos salir de la década perdida latinoamericana sin graves traumas ni derrotas, pero con hábitos arraigados y reflejos profundamente condicionados. Dos de ellos fueron la desconfianza y el temor. Desconfianza en las intenciones de “los otros”, y temor por no tener el control “nosotros”. Como consecuencia, todos aplicamos acelerador y freno al mismo tiempo, acelerador para alcanzar nuestros objetivos a la mayor brevedad, y freno para bloquear a los demás. Freno y acelerador aplicados por diferentes actores, dependiendo del tema. Si el tema es privatización, alguno frena y otro acelera. Si el tema es libertades sindicales, los papeles se invierten. Por cierto que, detenido el país, el oficio de gobernar ha perdido relevancia. En general, la gente que observa el juego desde afuera ha aprendido a desconfiar y no quiere participar en él: duda de la política, de las instituciones, hasta de que exista un destino común como Nación.

El resultado es una extraña situación: una sociedad frenada y con olor a quemado, pero cambiando aceleradamente; es decir, muchos cambios pero enormes dificultades para remozar instituciones y normas fundamentales. Nadie tuvo la fuerza para imponer todo su programa: aún aquellos con menos iniciativa en ciertos campos, conservaron la fuerza para impedir el avance de los otros.

En esa a veces sorda lucha, el gran derrotado ha sido un intermediario: el sistema político. Quizá por sus prácticas autistas y por recurrir con frecuencia al engaño, ha logrado atraer la crítica de todos. En estos años, el discurso de la política y de los políticos no ha expresado la agenda propia de nadie y a nadie puede complacer a fondo, al menos con persistencia. El resultado electoral mostró esta situación. Un empate virtual, con un fuerte castigo en contra de los políticos y la política. La abstención – más del 30% – sólo tiene antecedentes semejantes en las votaciones de 1953 y 1958, años en los que estuvieron excluidas fuerzas políticas importantes. ¡Cuán pertinente fue señalar el recuperar la fe en la política y sus instituciones como reto inaplazable en los Informes anteriores!

El juego de frenos y aceleraciones, por más que consuma a veces toda nuestra atención, no altera, sin embargo, una realidad: Costa Rica, país de alto desarrollo humano, país exitoso y con muchas buenas prácticas que mostrar al mundo, hoy tiene ante sí viejos y nuevos desafíos.

El Profesor Stiglitz, académico norteamericano muy connotado, actual Vicepresidente y Jefe de los economistas del Banco Mundial, en una visita a Costa Rica en abril de este año, hacía una afirmación provocadora sobre la situación de las reformas en Costa Rica. Estas ciertamente no avanzaron con celeridad, pero ello podría ser una oportunidad para no cometer los graves errores de otros países. Después de todo, en las palabras de Stiglitz, “las políticas propuestas (por el Consenso de

Washington) ... en el mejor de los casos, han sido incompletas y, en el peor de los casos, han estado mal orientadas...”.

Esta afirmación nos recuerda las conclusiones y enseñanzas aprendidas sobre el desarrollo de las naciones, muchas de ellas expuestas en los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ver **Recuadro 0.1**). Estas son de enorme utilidad para iluminar algunos desafíos y prioridades nacionales, en esta época que vivimos en Costa Rica. La más extraordinaria enseñanza extraída de las experiencias del desarrollo de las naciones, es que la eficiencia y la economía no son el centro de la vida de las sociedades, y que la definición y medida del desarrollo es la gente. Otra importante enseñanza es que la equidad cuenta para el buen desempeño económico. Y una noticia particularmente buena es que esta visión, aunque requiera fortalecerse, no nos es ajena en Costa Rica: supimos como Nación invertir persistentemente en la generación de capacidades de y para la gente. Esas enseñanzas reafirman la posibilidad y necesidad de combinar las demandas por más bienestar y democracia con las demás reformas económicas. El desarrollo humano emerge como valor en sí, pero también como buen negocio.

Necesitamos repensar el país y construir alternativas que redunden en interés y beneficio de la gente. El empate de los frenos y aceleraciones sirvió, aunque quizá no fuera la intención de nadie, para comprar tiempo. Sin embargo, este tiempo ya pasó. Para repensar el país debemos vencer algunos obstáculos; entre otros, y quizá como primero, la remoción de los temores y reflejos condicionados y, también, las prácticas de desconfianza. Pero, ¿cómo hacerlo?

Conocer el país que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos ha resumido el sentido de preparar y publicar cuatro Informes sobre el estado de la Nación. Que Costa Rica es un país de alto desarrollo humano... pero que tiene desafíos básicos no resueltos, son afirmaciones consistentemente analizadas en los Informes Estado de la Nación. Hemos realizado esfuerzos sistemáticos para documentar el desarrollo nacional, hemos incursionado en sus raíces y hemos señalado fortalezas y desafíos. El uso de indicadores duros y de razonamientos explícitos y rigurosos, el reconocimiento de las realidades y de las divergencias, la búsqueda de objetividad y legitimidad, el no recurrir a soluciones de compromiso, son algunos elementos que hemos incorporado en nuestro estilo de trabajo. Estos mismos elementos deberían estar presentes en el debate nacional sobre nuestro futuro. Los Informes son una invitación a la ciudadanía costarricense para encontrar en el análisis amplio y objetivo, y no en los temores y la desconfianza, la fuente que alimente sus acciones.

Estado de la Nación. Estado de nosotros y de nuestras instituciones. Estado de Costa Rica

El Informe Estado de la Nación es un producto social y no individual, tanto en lo que se refiere al marco institucional, y a sus mecanismos de consulta con la sociedad, como también a los procedimientos de investigación que se emplean en su preparación y difusión.

Un consorcio de varias instituciones originó la iniciativa. Desde el año 1994, las universidades públicas (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia, organizadas en el Consejo Nacional de Rectores), la Defensoría de los Habitantes, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Derechos Humanos y Democratización de la Unión Europea han coincidido en la promoción del Desarrollo Humano Sostenible, mediante la preparación y difusión de informes sobre el estado de la Nación. Los Países Bajos, por medio del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, han venido a reforzar los componentes de difusión y participación ciudadana de esta iniciativa. La afinidad de propósitos en la promoción del desarrollo sostenible hizo posible esta convergencia de intereses y de objetivos.

Este consorcio integró un mecanismo de consulta social y delegó en este la conducción sustantiva del proceso. Desde 1994, las acciones para preparar y publicar los informes, incluyendo la propia construcción del marco conceptual, se han asentado en la sociedad costarricense mediante la formación de un Consejo Consultivo, compuesto por personalidades nacionales de amplia trayectoria en materia de desarrollo. Este Consejo ha establecido los mandatos de investigación y ha validado los resultados de esta. Cada año se reúne y aprueba los abordajes de investigación y selecciona el tema especial de cada Informe. Muchos y significativos mandatos han emanado de este Consejo, que es el ancla fundamental del Informe Estado de la Nación en nuestra sociedad, pues verifica su pertinencia y exactitud. El Consejo garantiza, por así decirlo, que este espejo, en el que queremos que la Nación encuentre su imagen, refleje lo más nítidamente posible nuestras fortalezas y debilidades en asuntos de interés público.

Para producir el Informe de este año se sistematizaron más de cuatrocientas publicaciones sobre el desarrollo nacional y veintiséis fuentes de información (Estado de la Nación, 1997). Estas aparecen en la bibliografía por capítulo y en el compendio estadístico que tradicionalmente publicamos. Además se desarrollaron veintinueve investigaciones propias, que van desde el reprocesamiento y análisis de las fuentes de información para precisar la calidad de los empleos en el país, hasta el levantamiento de datos sobre el mundo financiero en la Región Huetar Norte. De esta información validada por académicos y líderes de sociedad civil en talleres de consulta, se desprenden los capítulos y el Informe mismo.

La articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas es esencial para posibilitar el abordaje de tantas y tan variadas materias, que juntas constituyen el marco conceptual para el seguimiento del desarrollo nacional (ver **Recuadro 0.2**). La organización de la información y del análisis riguroso y pertinente, en asuntos económicos, sociales, políticos y ambientales no sería posible sin este sustento de las universidades nacionales.

Es pues, en esos sentidos, que el Informe es un producto social y también una herramienta de la ciudadanía.

Recuadro 0.1**Saludo a una hazaña**

Son las personas las que cuentan.
Más allá de las cifras de la producción,
más allá de las chimeneas humeantes de las industrias,
más allá de la permanente fascinación con los déficit presupuestarios
y la crisis de la balanza de pagos,
son las personas las que cuentan...
Mahbub ul Haq

La creación de un lenguaje o una forma de comunicación no es un resultado que nace todos los días. Howard Gardner, quien desde hace años cambió el concepto de inteligencia, lo propone cuando analiza la creatividad de algunos personajes que ayudaron a reinventar el conjunto del saber humano, en su libro *Mentes Creativas*.

Crear comunicación es difícil. Más aún, cuando se trata de crear un simbolismo que llegue a muchos y se convierta en fuente de políticas públicas y decisiones nacionales. Pero más todavía, ahora dicho en grado superlativo, cuando se trata de un tema en el cual la corriente principal de opinión no quiere o puede plantearse.

Los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contribuyeron a lograr precisamente esto: colocaron un concepto, el del desarrollo centrado en las personas, en un momento en el que la corriente predominante excluía la consideración sobre el desarrollo y le dejaba al mercado todas las respuestas. De hecho, no interesaba predominantemente, en el contexto en el que se produjo el primer Informe, hacer preguntas sobre las claves del desarrollo de las naciones: preguntas y respuestas podrían quedarse implícitas y ser formuladas y resueltas por y en la magia del mercado.

El simbolismo del desarrollo humano se hizo presente y, detrás de él, las preguntas sobre los factores que conducen al desarrollo, las respuestas sobre la organización de políticas públicas y su articulación complementaria con la acción del mercado. Brillaron asuntos de la mayor importancia -como soles- que estaban tapados por un dedo. No sólo era necesario armar respuestas, sino también formularse preguntas, una y otra vez, para lograr construir un círculo virtuoso para el desarrollo de la gente y de las naciones.

La medición del desarrollo con indicadores referidos a capacidades humanas, el crecimiento económico y el desarrollo humano, la inversión en la gente (educación, salud, capacitación para el trabajo), la libertad humana, la participación popular y la descentralización, la condición de los sexos, las dimensiones globales del desarrollo, la seguridad humana, etc. fueron temas de los Informes sobre desarrollo humano. Cada Informe iluminaba en forma acumulativa y creciente aspectos centrales de la vida de las sociedades.

Un simbolismo había sido creado y las sociedades esperaban -y esperarán año con año- valoraciones sobre el desempeño de las naciones, incluida la suya propia, en materia de desarrollo humano, expresadas por una fuente confiable y objetiva. Además, como si fuera poco lo anterior, también esperaban la iluminación de nuevas o renovadas conclusiones sobre las claves del desarrollo y los desafíos asociados.

La hazaña de reinventar el saber para muchos y reconciliarlo con las políticas y acciones de sociedades y gobiernos había sido lograda. Hoy debemos celebrarla, aunque al hacerlo tengamos que reconocer cierta tristeza: Mahbub ul Haq, principal creador del Informe sobre el Desarrollo Humano, ya no está entre nosotros.

Hans Kurz, Representante Residente, PNUD Costa Rica
Miguel Gutiérrez Saxe, Proyecto Estado de la Nación

Recuadro 0.2**Los grandes temas del desarrollo en Costa Rica**

En cada tema identificado se establecieron, a su vez, dos componentes: uno que corresponde a la aspiración nacional máxima y otro que corresponde a un mínimo, por debajo del cual no se puede hablar de proceso hacia el desarrollo humano sostenible. Los temas centrales definidos son:

Equidad e integración social

- En esta área, las aspiraciones mínimas reflejan una situación en la que, al menos, no aumentan ni la pobreza ni la exclusión social, al propiciar la integración de zonas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos. Esto se logra mediante acciones de combate a la pobreza, incremento de la participación y acceso a los derechos.
- Las aspiraciones máximas revelan un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, gracias a la generalización del acceso a oportunidades para toda la población, sin distinción de sexo, religión, etnia, edad ni creencias.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

- El mínimo está constituido por el logro de la estabilidad macroeconómica, sin que se comprometan las oportunidades de las futuras generaciones y sin ignorar los costos sociales y ambientales derivados de la actividad económica.
- Por su parte, las aspiraciones máximas apuntan hacia la creación de nuevas oportunidades para el abastecimiento de bienes y servicios a la población por medio de la inserción de calidad en el mercado mundial, de la generación de empleo productivo e ingresos y del aprovechamiento de las condiciones de competitividad.

Armonía con la naturaleza

- La aspiración mínima es aminorar los impactos nocivos de la actividad humana sobre las fuentes de energía y los recursos renovables.
- El deseo máximo consiste en la transformación de los patrones de consumo conducentes a la racionalización del uso, la regeneración y la restauración de los recursos naturales y del ambiente.

Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno

- En este tema, el mínimo se relaciona con la consolidación de un Estado concertador, estratégico y financieramente viable, un buen gobierno que involucre a la sociedad civil en la toma de decisiones en relación con las diversas esferas de interés nacional.
- La aspiración máxima requiere la ampliación y profundización de las libertades y de la consolidación de la democracia económica y política, como condiciones para lograr la plena participación de las personas y de la sociedad civil y para consolidar la gobernabilidad en el país.

Relaciones primarias, relaciones sociales y valores

- El mínimo fijado en este tema se refiere al fortalecimiento de un entorno adecuado para las relaciones primarias y sociales, generado por una conjugación del estado de derecho, la seguridad ciudadana, la satisfacción de las necesidades humanas mínimas, la atención oportuna de los riesgos y perturbaciones de cualquier naturaleza y el disfrute del tiempo libre para actividades no laborales y familiares.
- El máximo responde a la aspiración de que la vida social se base en relaciones primarias permeadas de afecto y sentido de pertenencia, que permitan crear las condiciones para el desarrollo de valores y favorecer, de ese modo, la convivencia plenamente humana y su transmisión a las futuras generaciones.

Avances e iniciativas de nuestras acciones

Al publicarse este Cuarto Informe podemos expresar –con un poco de inmodestia – nuestra satisfacción por incidir en los contenidos y en el estilo de las discusiones sobre el desarrollo nacional, como fuente de reconocida objetividad y de interés.

Esta consolidación ha generado a su vez nuevas demandas y logros. Algunas iniciativas semejantes en Centroamérica, por supuesto que asentadas en sus propias capacidades nacionales, han generado sus frutos: el informe de Guatemala es una realidad y el informe de Honduras será presentado próximamente; el Estado de la Nación de El Salvador estará concluido en el primer cuatrimestre de 1999. Las iniciativas en otros países de la región esperan la oportunidad para desarrollarse, aunque ya existen muestras amplias de interés para su preparación. Adicionalmente, el Primer Informe Regional estará listo en el primer semestre de 1999, pues las redes de investigación trabajan en un muy interesante temario, surgido de la consulta con fuerzas vivas de la Región.

Dos iniciativas se abren paso en Costa Rica: El Balance del Siglo y la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia. Ambas apuntan a la necesidad de profundizar la participación ciudadana en la valoración de la experiencia nacional de desarrollo. El Balance parte de preguntas, de apariencia quizá sencillas pero de grandes implicaciones: ¿Cómo entramos al Siglo XX? ¿Cómo salimos de este siglo? ¿Cuáles aspiraciones sociales de principio de siglo cumplimos? El Balance recorrerá las aspiraciones, las debilidades y los esfuerzos de la nación por lograr el progreso económico, social y cultural, en un marco de fortalecimiento de su democracia a lo largo de un siglo. Esta iniciativa conducirá a presentar y difundir un documento a finales del año 1999, para propiciar un amplio debate público sobre nuestros logros, fracasos y perspectivas como Nación.

La auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia es un esfuerzo novedoso para evaluar de manera participativa la vida democrática de nuestro país. ¿Cuán democrática es nuestra convivencia política? ¿Cuánto y cómo se acerca a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía? Estas interrogantes nos permitirán examinar el funcionamiento de nuestras instituciones políticas, y de las organizaciones de la sociedad civil, para identificar las buenas y malas prácticas de nuestra democracia. Entregaremos a la ciudadanía información inédita, relevante y legítima para evaluar, en la práctica, la aplicación de principios tales como la igualdad política, la representación con rendición de cuentas, la civilidad y el pluralismo político, en la gestión de asuntos públicos.

Enfrentar los desafíos nacionales desde la sociedad y para la sociedad

Gobierno y nación son cosas distintas. En una democracia representativa el gobierno es un conjunto de ciudadanos que nos representa a todos. Pero la nación costarricense no es delegable, la formamos todos. La soberanía reside en la Nación,

como lo dice nuestra Constitución Política. Soberana es la persona que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente; pero para ejercer autoridad hay que conocer los asuntos sobre los que se supone tenemos el poder. Al proveer información oportuna y veraz a las personas sobre lo que acontece en el país, este Informe es una herramienta que mejora la capacidad de la Nación, que somos todos, para ejercer nuestra soberanía. Esto tiene una implicación importante: el documento no es un enjuiciamiento de la labor gubernamental, tampoco su defensa. Es, como dijimos antes, una auditoría ciudadana.

El concepto de “auditoría” empleado en el Informe tiene un sentido: el del fortalecimiento del derecho de información en Costa Rica. Un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y país.

En el Proyecto Estado de la Nación creemos en la necesidad de establecer una sociedad y un Estado más transparentes, más cercanos a sus habitantes, pero habitantes que asuman con mayor firmeza sus derechos y obligaciones. Por otra parte, el Informe es un medio de control ciudadano para ejercer la rendición de cuentas (O’Donnell, 1997). Tenemos conciencia, sin embargo, de que nadie puede arrogarse esa soberanía que nos pertenece a todos. Lo que el Informe procura, como iniciativa equilibrada y respetuosa de la pluralidad social, no es decirle a la nación lo que ella tiene que hacer, sino retratar su desempeño en punto al desarrollo humano sostenible y precisar sus desafíos, con el fin de facilitar la acción decidida. A este mandato no podríamos renunciar sin renunciar al sentido mismo del Informe. El Informe Estado de la Nación bien puede acoger la reflexión de Galileo Galilei, en la obra de Bertolt Brecht:

“... se contentan con amontonar conocimientos por el conocimiento en sí, se puede convertir a la ciencia en un andrajo, y vuestras máquinas sólo significarán nuevos tormentos. Con el tiempo descubrirán todo lo que hay que descubrir, y vuestro progreso será sólo progreso alejado de la humanidad. Y entonces el abismo entre ustedes y ella puede llegar a ser un día tan grande, que el grito de júbilo de ustedes por una nueva conquista será respondido por un grito de terror universal. Como científico tuve una oportunidad única. En mi época, la astronomía conquistó las plazas de los mercados. En condiciones tan particulares, la firmeza hubiese podido provocar grandes conmociones. Si yo hubiera resistido, los estudiosos de las ciencias naturales hubiesen podido desarrollar algo al tenor del juramento Hipocrático de los médicos; ¡la solemne promesa de aplicar sus conocimientos sólo para bienestar de la humanidad!”.

Miguel Gutiérrez Saxe
Coordinador del Proyecto Estado de la Nación