

Prólogo al V Informe

Breve recuento de hallazgos al preparar informes sobre desarrollo humano

Creo en todos los frutos que tienen jugo dulce,
y creo que no hay frutos que tengan jugo amargo.
No es culpa de los frutos si tenemos
el paladar angosto y limitado.

JORGE DEBRAVO

Logros y desafíos de una nación

Descrita en la década de los años cuarenta como de gente descalza y sin dientes (Quesada et al, 1997), hoy Costa Rica está clasificada dentro del grupo de países de alto desarrollo humano. Nuestra sociedad sigue arrastrando, sin embargo, desafíos elementales.

Ciertamente, es un país con un desarrollo singular en el conjunto de la región centroamericana en la segunda mitad del siglo XX (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Su crecimiento económico ha estado acompañado por la estabilidad del sistema político y por significativos avances sociales, gracias al prolongado esfuerzo de inversión en las capacidades de la población (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En poco menos de sesenta años, en Costa Rica se redujo sistemáticamente la pobreza, se elevó casi el doble la esperanza de vida al nacer, se disminuyó la mortalidad infantil a una décima parte, se multiplicó la población por cinco, se incrementó más de cuatro veces el producto real por persona, se construyó un Estado democrático de derecho y se convivió en paz y acentuada tolerancia, aun en las décadas de enfrentamientos agudos y guerra en la región (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Costa Rica supo encontrar en el pasado respuestas sabias ante sus debilidades y exigencias.

Ahora bien, nuestra sociedad no ha logrado resolver algunos retos básicos. Algunos son heredados y otros surgen al calor de una realidad caracterizada por la rapidez de los cambios. Así, somos un país alfabetizado, no educado; importantes sectores de población viven en la pobreza; las muy dinámicas exportaciones no arrastran tras de sí al resto de la economía; no hemos removido los obstáculos a la igualdad de oportunidades de género, de etnia o de regiones enteras; hemos violentado nuestro ambiente y aún no logramos consolidar relaciones armoniosas con el resto de la naturaleza, y crecen las manifestaciones de violencia e inseguridad ciudadana. Además, aunque conservamos las virtudes civilistas y el apego al ideal democrático y a ciertos valores de equidad, los costarricenses tenemos dudas sobre los mecanismos, instituciones y resultados de nuestra democracia (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

Por eso hemos dicho que las fórmulas exitosas del pasado ya no alcanzan para enfrentar los viejos desafíos y, menos aún, los nuevos (Proyecto Estado de la Nación, 1997).

Después de más de quince años de amplias discusiones, aspectos integrales y de fondo que se relacionan con la senda que debe seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiran los costarricenses, siguen pendientes de resolución (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

Para enfrentar esta situación, durante 1998 se desarrolló un proceso de concertación nacional. Hubo resultados: largas jornadas de discusión, aceptación de reglas y compromisos de amplios sectores sociales, más de ciento cincuenta acuerdos de consenso y muy pocos desacuerdos. Hoy esta concertación está en entredicho y, para algunos, incluso muerta. De ser un proceso apreciado y visto con esperanza por muchos, ha pasado a ser objeto de cuestionamientos, tanto por su transparencia como por su eficacia, pues muy pocos de sus resultados se han traducido en políticas públicas o legislación nacional.

Algunos defectos iniciales marcaron el proceso, como por ejemplo la escasa valoración de la representatividad y el margen de maniobra de los actores involucrados y, por supuesto, la ausencia de los actores políticos y sus representaciones en la Asamblea Legislativa. Demasiados temas fueron abordados y lo fueron en muy poco tiempo. Pero aun esto no explica por qué no se ha logrado llevar a la práctica los acuerdos de la concertación. La forma de conducción y las prácticas para trasladar los acuerdos a políticas o leyes tienen una cuota importante de responsabilidad en la escasa eficacia final del proceso.

Al menos la ineficiencia de otras alternativas y la urgencia de lograr acuerdos para remover entramientos sociales y obstáculos al desarrollo humano nacional tendrían que convencernos de no abandonar la idea. Para comenzar, un resultado convertido en legislación puede marcar la diferencia. De otra manera, la concertación será una oportunidad malograda que, más temprano que tarde, lamentaremos (Vargas, 1999).

La paradoja es que vivimos en una sociedad que se transforma aceleradamente, que en el pasado fue muy exitosa para encontrar fórmulas de desarrollo humano, pero que hoy está frenada y "huele a quemado" (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

Estado de la nación, estado de la región en desarrollo humano sostenible

Tanto los logros del desarrollo costarricense como los desafíos que enfrenta nuestra sociedad, han impulsado a un consorcio de instituciones nacionales e internacionales a crear un instrumento para dar seguimiento a su desarrollo, una auditoría ciudadana. La responsabilidad ha sido asumida por la Unión Europea, el

PNUD, el Convenio Bilateral Costa Rica-Países Bajos, la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, formado por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, todas instituciones con mandatos y orientaciones en favor del desarrollo humano sostenible. Ellas han delegado en un Consejo Consultivo la conducción sustantiva en cuanto a temas, abordajes y contenidos de los informes sobre el estado de la nación.

Cuando empezamos con la idea de un informe sobre el estado de la nación señalamos algunas condiciones iniciales:

- La población no tiene acceso generalizado, fácil y oportuno a la información.
- Lo anterior dificulta a las personas el conocimiento de su situación y su capacidad para exigir derechos y reconocer sus obligaciones.
- Existe por tanto la necesidad de establecer instrumentos para dar seguimiento al desarrollo, que sean complemento al Índice de Desarrollo Humano generado por el PNUD.

Hoy, con algo de satisfacción y no poca sorpresa, podemos presentar un quinto informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible, que tiene un lugar en la sociedad costarricense como fuente de información veraz y de análisis amplio y objetivo de la situación del país.

Hace seis años nos propusimos iluminar en forma creciente los desafíos, constituirnos en un vocero de la sociedad en materia de desarrollo, sustentado en el trabajo académico, con un sentido de promoción del desarrollo humano sostenible y basados en mecanismos de articulación, consulta y participación sociales. Quisimos así complementar el informe mundial sobre desarrollo humano del PNUD con un análisis riguroso y detallado, con una herramienta ciudadana para el seguimiento del desarrollo humano en el país (recuadro 0.2).

Un sistema de seguimiento del desarrollo nacional fue creado. Algunas de sus características principales son:

- Año con año, investigadores y sectores de la sociedad analizan acontecimientos y tendencias para identificar logros y desafíos, basados en la sistematización de más de cuatro centenas de estudios, informes, artículos y libros sobre temas del desarrollo nacional.
- Más de veinticinco fuentes de información de gran variedad, desde cuentas nacionales y reprocesamiento de la encuesta de hogares hasta estadísticas judiciales o de casos presentados ante la Defensoría de los Habitantes, son actualizadas y sistematizadas para alimentar el análisis.

- En talleres especializados, a lo largo del primer semestre del año, poco más de ciento cincuenta participantes, académicos y personas vinculadas a organizaciones sociales e instituciones conocen ponencias, investigaciones y aproximaciones a lo que serán los capítulos del documento final.
- Cerca de treinta investigaciones son realizadas específicamente para el informe. Así, de manera creciente se puede contar con resultados de gran interés, productos de una cultura de investigación que se interesa en el desarrollo humano.
- El informe es sometido a escrutinio por parte del Consejo Consultivo, formado por personas de reconocida trayectoria en asuntos del desarrollo, procedentes de los más variados sectores de la sociedad.
- El Consejo conoce los documentos, los discute y los valida, originando así el informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. El derecho a veto de cualquier miembro de este grupo nos ha obligado a la profundización del conocimiento y a la precisión de las apreciaciones. Aunque existe la disposición de que, en caso de encontrar vetos insalvables, se consignen las diferentes posiciones de los miembros del Consejo, nunca ha sido necesario hacerlo. Hasta ahora ha sido posible, mediante la precisión de las afirmaciones, lograr un acuerdo.

Es por esto que podemos afirmar que el informe no es un producto individual, o que expresa una visión acabada de un autor, sino que es un ejercicio plural por su composición y pluralista por su vocación. Es un producto social, a través del cual se busca generar una imagen lo más nítida posible sobre nuestra cambiante realidad y sobre la evolución de nuestros desafíos. Así pues, cambia nuestra realidad, cambian los desafíos asociados, y también nuestro conocimiento sobre ellos. De ahí quizá también la pertinencia del informe y su capacidad para renovarse y mantener el interés público.

Impacto del informe en Costa Rica, algunos indicios

- Cinco informes anuales, cerca de veinticuatro mil ejemplares publicados y veinte mil resúmenes de los tres informes más recientes.
- Componente de participación: tres textos educativos para primaria y secundaria sobre desarrollo humano y el estado de la nación. Numerosas actividades de presentación de los informes y elaboración de módulos educativos para la sociedad civil y sobre temas específicos. Programas de capacitación dirigidos a organizaciones sociales y gobiernos locales. Actividades de formación con niños y niñas (ficha 1).

- Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, con el apoyo del Gobierno de Suecia y el PNUD (ficha 2), en marcha.
- Contrato para producir sistemas de indicadores de calidad de los servicios sociales e indicadores del impacto de los cinco programas principales del fondo social nacional de combate de la pobreza (FODESAF) (ficha 3).
- Difusión: 410.000 visitas a la página en la red Internet www.estadonacion.or.cr, en el último año.
- 250 talleres de capacitación y programa con la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en marcha.
- Ampliación de los mandatos de la Unión Europea y el PNUD para promover la elaboración de informes nacionales en otros países de Centroamérica, así como para la preparación de un informe sobre desarrollo humano de la región, ya publicado. Primeras reacciones ante el informe regional muy favorables, tanto por parte de la sociedad organizada, como de varios de los gobiernos y de instituciones regionales. Además se ha dado una muy amplia cobertura en la prensa.
- Perfil público: alta credibilidad, reportajes y referencia muy frecuente en medios de comunicación, participación en múltiples actividades académicas y de difusión.

RECUADRO 0.1

La metáfora del informe como espejo

A través del informe, quisimos crear un espejo en el que la nación costarricense encuentre una imagen lo más nítida posible de su situación. De inmediato es indispensable precisar que no se trata de un mecanismo autocomplaciente o interesado, esto es:

- Si nos vemos en este espejo es para conocernos, no para querernos, pues refleja nuestras fortalezas y debilidades. No disimula defectos o debilidades, en su afán por identificar desafíos.
- El informe subraya los desafíos nacionales y examina la huella que los costarricenses dejamos en el desarrollo. Por ello, no se concentra en la valoración de la labor gubernamental, ni en su defensa. No es gubernamental, tampoco antigubernamental.
- No se limita a lo negativo, ni a lo espectacular; pretende hacer balances y valoraciones de conjunto.
- Presenta una imagen del país o región construida sobre las bases más objetivas posibles.

- Sirve para sustentar posiciones y decisiones de manera más ilustrada y pretende auspiciar un estilo de discusión basado en la exposición de un conjunto de información validada y pertinente.
- No pretende ser "la última palabra", sino recoger hechos e informaciones y exponerlos de manera respetuosa y pluralista.

RECUADRO 0.2

Los temas del desarrollo humano sostenible

En cada tema identificado se establecieron 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 propiciarse la integración de zonas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos. Esto se logra mediante acciones de combate de la pobreza, incremento de la participación y el 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 o 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 una 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 reducir los impactos nocivos de la actividad humana sobre las fuentes de energía y los recursos renovables.
- La aspiración máxima consiste en la transformación de los patrones de consumo, con miras a la racionalización del uso, la regeneración y la restauración de los recursos naturales y el 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 relacionadas con las diversas esferas de interés nacional.

- La aspiración máxima requiere la ampliación y profundización de las libertades y 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.

RECUADRO 0.3

¿Cómo se prepara un informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible?

Dado que el informe no es un producto individual, sino social, preparación requiere:

- Auspicio, mediante una asociación entre instituciones internacionales (PNUD, la Unión Europea y el Convenio Costa Rica-Holanda) y nacionales (Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, formado por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica).
- Dirección, por medio de una instancia colegiada: un Consejo Consultivo integrado por personalidades empresariales, de la sociedad civil y de gobierno.
- Investigación, basada en la articulación de capacidades de diversos centros nacionales especializados en los temas del informe.
- Validación, a través de talleres en los que líderes sociales, políticos y académicos discuten los resultados preliminares y realizan un control de calidad.
- Difusión y retroalimentación, mediante talleres de presentación, el programa "Conversemos sobre el estado de la nación" -con las unidades móviles de la Defensoría de los Habitantes, que se reiniciará próximamente- charlas, seminarios, módulos de capacitación y otras iniciativas.

Preguntas a los informes sobre desarrollo humano

Sobre la reproducción y sistematización de informes nacionales

- ¿Deben los informes constituirse en sistemas para el seguimiento del desarrollo?
- ¿Pueden y deben identificar y promover políticas de Estado concertadas?
- ¿Deben los informes abordar asuntos comunes a varios países? ¿Cuáles?
- ¿Cómo sistematizar los aportes al conocimiento de los factores del desarrollo?
- ¿Es esa una función y una tarea estratégica de y para la cooperación internacional?
- ¿Debería existir un mecanismo para la acreditación de los informes nacionales?

Sobre los arreglos institucionales y la participación

- ¿Deben los informes nacionales expresar y ser instrumento de una política de alianzas alrededor del desarrollo humano sostenible?
- ¿Qué sectores de la sociedad pueden y deben participar? ¿Academia, intelectuales, organismos de promoción de los derechos humanos, sociedad civil?
- ¿Cómo relacionarse con el gobierno? ¿Bilateral o multilateralmente?
- ¿Se debe incorporar al sistema de las Naciones Unidas y a otros cooperantes e instituciones internacionales?

Sobre la investigación y las fuentes

- ¿Cuál es el propósito: generar una cultura de investigación alrededor del desarrollo humano sostenible o encargar productos específicos?
- ¿Cuál es el esquema de trabajo? ¿Constituir redes nutridas de las capacidades propias, nacionales o de la región, o importar esas capacidades de consultores externos?
- ¿Cuál es el énfasis: usar la información existente o ampliar su frontera? ¿Cómo hacer crítica de indicadores y ampliar la frontera de información?
- ¿Cómo inducir la investigación en temas o enfoques de interés (género, pobreza, derechos humanos)?
- ¿Cuál es el objeto de los informes: los desafíos nacionales (de la nación) o la labor de gobierno?
- ¿Interesa hacer informes de o sobre gobierno?

Sobre los recursos, la relación con organismos e instituciones y su sostenibilidad

- ¿Deben promoverse aportes múltiples? Si está bien compartir costos, ¿cómo compartir los beneficios?
- ¿Cómo hacer que los informes sean útiles para la cooperación?
- ¿Es posible armar consorcios más estables y duraderos sobre la base de varios aportes nacionales y sin generar subordinaciones inconvenientes?

Preguntas y temas de discusión sobre los informes nacionales de DHS, a partir de nuestra experiencia

Los productos de esta experiencia han sido aleccionadores, en primer lugar, para nosotros mismos. Nos ha enseñado preparar cinco informes en Costa Rica y un texto sobre su desarrollo contemporáneo, promover informes en todas las naciones de Centroamérica, y publicar tres informes nacionales en otros países, con base en las propias capacidades de éstos, y un informe regional centroamericano. Errores y aciertos enseñan. Por eso, en esta ocasión nos atrevemos a consignar algunas características, impactos y problemas no resueltos de la iniciativa para la preparación y difusión de informes sobre desarrollo humano.

Estas preguntas y temas de discusión están referidos a la reproducción y sistematización de informes nacionales sobre desarrollo humano, a los arreglos institucionales y la participación en la organización del trabajo, a la investigación y las fuentes de información y a la sostenibilidad y las formas de apoyo necesarias (recuadro 0.4). Estos asuntos han encontrado, a lo largo de nuestra experiencia, respuestas que se han ido consolidando. Cinco hallazgos quizá sean los más generalizables y robustos para los informes nacionales sobre desarrollo humano:

- Los informes deben señalar los desafíos nacionales y construir un concepto propio, aunque inspirados en una noción global de desarrollo humano sostenible. Esto significa, entre otras cosas, que los desafíos del desarrollo son propios de cada país, de su historia y de su coyuntura política e institucional, y sólo pueden entenderse en su contexto.
- Este esfuerzo no puede centrarse en la labor gubernamental, ni tampoco su énfasis puede ser propositivo en materia de políticas, pues no intenta invadir terrenos propios del sistema político. Pero sí es propositivo en el sentido de identificar desafíos y precisar resultados y objetivos congruentes con el desarrollo humano. Por otra parte, la referencia al estado del arte de los asuntos, con aporte abundante de estadísticas y elementos fácticos, es parte esencial del estilo del informe.
- No debe escatimarse esfuerzos para identificar los desafíos de la nación, de manera legítima, rigurosa y pluralista. La construcción de un mandato de investigación es un elemento fundamental para alcanzar la legitimidad y la pertinencia del informe.
- En el proceso de construcción del informe deben preverse suficientes pasos de consulta, para garantizar un control de calidad efectivo, legitimidad e identificación de los sectores sociales. La constitución de consejos de consulta es una práctica efectiva y no tan compleja, y su funcionamiento genera un aporte extraordinario.
- Los informes pueden y deben ser realizados mediante la movilización de capacidades de investigación nacionales, articuladas en redes de centros,

unidades académicas e intelectuales, combinadas con las fuentes de reflexión que existan en las instituciones públicas y en el medio político.

Los informes como instrumentos de promoción del desarrollo humano y de una cultura basada en el respeto de los derechos humanos

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. Y más todavía, ahora dicho en grado superlativo, cuando se trata de un tema que la corriente principal de opinión no quiere o puede plantearse. Esa fue la hazaña del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD y de Mahbub UI Haq, su principal gestor.

La publicación sucesiva de estos informes planteó 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. Hoy lo sabemos con claridad: no sólo es necesario generar 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.

Pero los informes no sólo han aportado enfoques e instrumentos para identificar y evaluar rasgos del desarrollo. Aunque quizá aún no percibamos todo su potencial, estos informes pueden aportar además a la cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, así como a su eficaz aplicación (Gutiérrez, 1999). La defensa de los derechos humanos requiere instrumentos accesibles, diversos y eficientes, más aún cuando un ciudadano o ciudadana no invoque o no tenga posibilidad de denunciar una violación a sus derechos. Estos informes sobre el desarrollo humano, y los informes nacionales o regionales que los complementan, pueden ser claves para la construcción de un instrumento ciudadano para la exigibilidad del respeto de los derechos humanos, que articule el rigor investigativo, la legitimidad social y la amplitud en la difusión, alrededor del propósito de darle seguimiento al desarrollo de los países. La información y el análisis para sustentar acciones de la población o de las instituciones, que fomenten la defensa de los derechos, incluidos aquellos de naturaleza difusa, constituyen un instrumento de carácter social y político, no exclusivamente jurídico, que tiene que ser desarrollado.

Nuestro reto a futuro

Contaba Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998, en ocasión del Primer Foro Global de Desarrollo Humano, que Mahbub UI Haq le insistía en que repitiera y repitiera y repitiera el concepto, aún impreciso, de desarrollo humano,

pues finalmente sería escuchado. Nada más cierto, la hazaña ocurrió. Ya escucharon. El desarrollo humano es hoy corriente principal (Sen, 1999).

Hoy un nuevo reto se impone. Ahora el reto es identificar los desafíos del desarrollo, tan diversos como las naciones... e identificarlos desde, para y con las naciones.

Miguel Gutiérrez Saxe

Coordinador Proyecto Estado de la Nación