

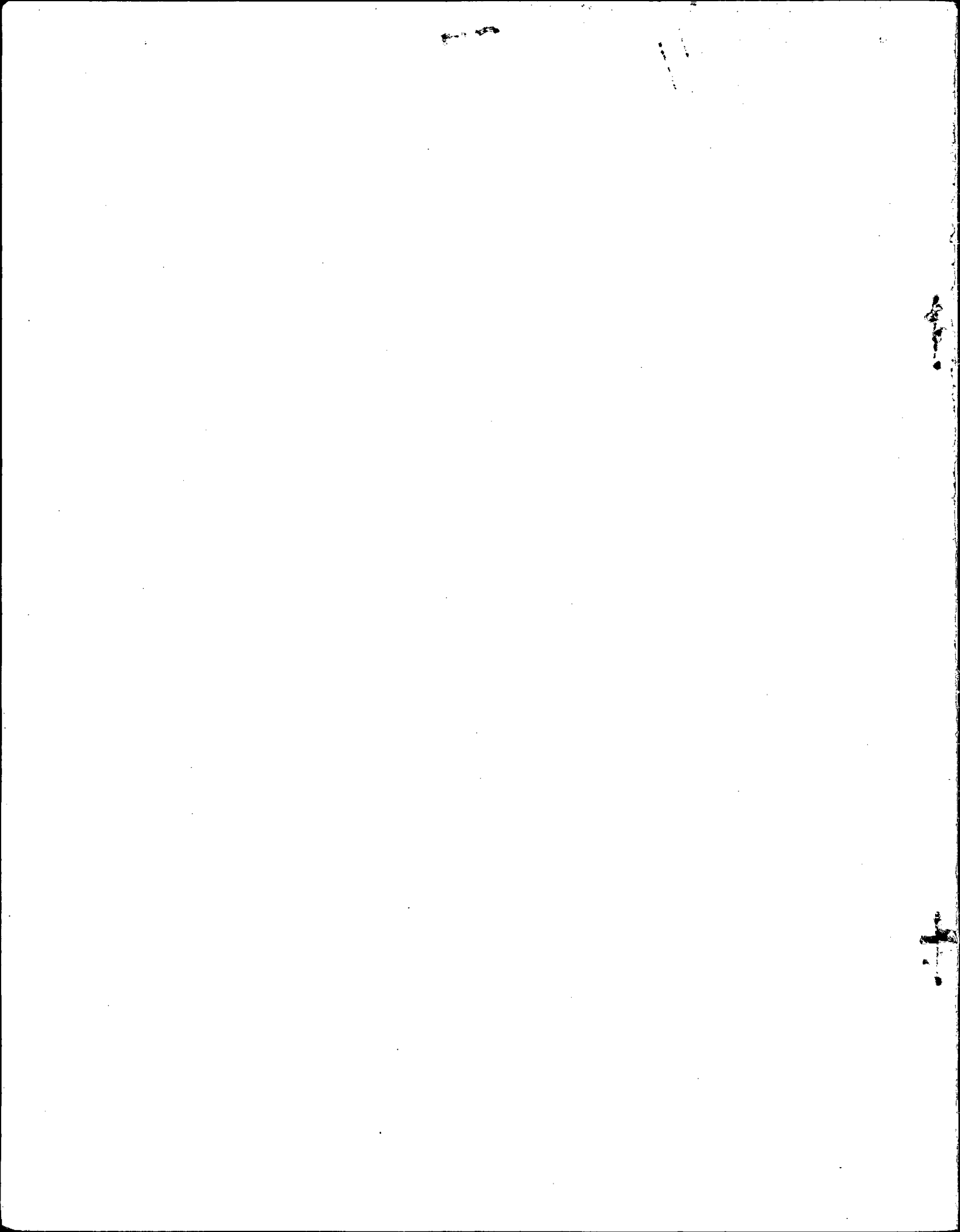
82

Presidencia de la República
OFICINA DE PLANIFICACION
San José, Costa Rica

SECTOR PUBLICO

VERSION PRELIMINAR

ENERO 1974



I n d i c e

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL SECTOR PUBLICO Y LA ESTRATEGIA GENERAL	3
II. REQUISITOS Y FINANCIAMIENTO	17
1. Aspectos generales	18
(2.) Nivel y estructura del gasto público	20
a) Gastos corrientes	21
i) Gastos de consumo	22
ii) Gastos de operación	23
iii) Intereses de la deuda pública	24
iv) Transferencias y otros gastos corrientes	24
b) Gastos de capital	25
i) Inversión real	26
ii) Amortizaciones	33
iii) Otros gastos de capital	35
(3.) Nivel y estructura de los ingresos del Estado	35
a) Ingresos corrientes	36
i) Ingresos tributarios	37
ii) Ingresos de operación	39
iii) Otros ingresos corrientes	40
b) Ahorro bruto	40

	<u>Página</u>
c) Ingresos de capital	40
i) Endeudamiento interno	41
ii) Endeudamiento externo	42
iii) Transferencias y otros ingresos de capital	43
III. SISTEMA DE PLANIFICACION NACIONAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA	44
①. Carácter de los principales problemas	45
2. Principales orientaciones para la implantación de las reformas administrativas e institucionales en el sector público	46
3. Organización institucional del sector trabajo, empleo y mano de obra	54
IV. ANEXOS	57

INTRODUCCION

El presente documento constituye un nuevo capítulo del Plan Nacional de Desarrollo, 1974-78. Su elaboración es el resultado de una labor de más de un año, por parte de un sinnúmero de comisiones del sector público y privado del país, asesores nacionales y extranjeros y técnicos de la Oficina de Planificación.

La presentación de este documento preliminar antes de su publicación definitiva, tiene como propósito fundamental estimular su estudio entre los diversos sectores interesados para recibir y discutir sus observaciones, con el fin de revisarlo o modificarlo una vez concluido el diálogo que deseamos estimular.

La elaboración de un Plan de Desarrollo es una nueva experiencia en la historia institucional de Costa Rica. Como hicimos ver en la introducción al "Diagnóstico de la Economía Costarricense", el Plan Nacional de Desarrollo, 1974- 78 intenta hacer una formulación concreta de las aspiraciones de nuestra sociedad. Para lograr llevar a cabo la estrategia y las metas propuestas, se requerirá el apoyo de todos los sectores sociales. La materialización del Plan no depende del Gobierno de la República, sino de todos los costarricenses. El Plan debe ser una empresa común, solidariamente asumida por la sociedad en su conjunto, a través de la cual las aspiraciones de cambio adquieren contenido y pueden concretarse.

El "Sector Público" no constituye un documento con recomendaciones, presupuestos y política rígida. Por el contrario, el Plan pretende ser un instrumento flexible, el cual será periódicamente actualizado y perfeccionado utilizando mecanismos y procedimientos similares a los aplicados en su elaboración. De ahí

La importancia de llevar a cabo un diálogo crítico con los diversos sectores del país sobre los diferentes aspectos que éste comprende.

Su participación será de suma importancia para poner en marcha un verdadero proceso de planificación que asegure el logro de los objetivos del Plan, y afrontar con éxito el reto que el futuro nos plantea.

OSCAR ARIAS SANCHEZ
Coordinador General
Plan Nacional de Desarrollo

I. EL SECTOR PUBLICO Y LA ESTRATEGIA GENERAL

Las características básicas del sector público a largo plazo son función del desarrollo planteado en la estrategia del Plan Global.

A largo plazo se le asignan al Estado las siguientes funciones:

1. Responsabilizarse, a nombre de la sociedad costarricense, de la adecuada explotación de los vastos recursos naturales que posee el país y que no han sido aún explotados. Impulsar a ese efecto una mayor participación estatal en el estudio y desarrollo de los grandes proyectos, que asegure la incorporación de los recursos a la producción en forma tal que su acción equilibre el papel que jugará, en ese campo, el capital extranjero.

2. Participar en el estudio, reestructuración y penetración de mercados que supone la nueva forma de relación de la economía costarricense en el comercio mundial. En este campo la iniciativa individual de productores se verá desplazada por la magnitud del esfuerzo. Al Estado le corresponderá organizarlos y asociarlos a sus tareas para que la coordinación de esfuerzos dé por resultado una eficaz acción.

3. Apoyar la reorganización de la estructura productiva precisando las normas que rigen la actividad productiva, dotando de adecuado financiamiento a los nuevos sectores y mejorando los aspectos técnicos de la producción.

4. Garantizar una mayor integración social mediante el sustento de acciones que tiendan a democratizar la base económica de la sociedad para equilibrarla con la democracia política, que constituye un logro y un valor que el país desea mantener.

Estas funciones suponen un Estado moderno, capaz de aglutinar y coordinar las actividades y esfuerzos de los grupos socio-económicos en dirección a los ob

jetivos propuestos. El grado de transformación que esto implica con respecto a la situación actual es de tal naturaleza que su materialización exige una profunda toma de conciencia por parte de la sociedad costarricense.

La transformación del estado deberá realizarse por etapas, en estrecha vinculación con las orientaciones que los planes a mediano plazo le vayan asignando. El Plan Nacional de Desarrollo 1974-78 tiene como una de sus características el asignar al sector público una cantidad de nuevas tareas que, en conjunto con las que ya viene desarrollando, harán necesario una reforma sustancial en la organización del aparato estatal y la adopción de una serie de medidas que aseguren la respuesta adecuada en la acción de los servidores públicos a las exigencias derivadas del nuevo papel que el sector público ha de asumir en el proceso económico y social.

A continuación se analizarán los lineamientos de la política que el Estado deberá poner en marcha en relación con el cumplimiento de los principales objetivos propuestos en el Plan.

El análisis se realizará teniendo en cuenta las distintas orientaciones de la política del sector público en la consecución de cada objetivo en particular. No obstante, es necesario destacar que un mismo conjunto de medios y mecanismos que configuren una determinada política, destinada al cumplimiento de un objetivo particular, tiene repercusiones en la realización del resto de los objetivos planteados.

Transformación del esquema productivo

Durante el período del Plan y orientado por las funciones a largo plazo, [el Estado desarrollará básicamente dos tipos de actividades: las destinadas a preparar la explotación futura de los recursos naturales aún no incorporados y las que persiguen la cabal ejecución de los planes agrícola e industrial.]

Las características más importantes de las labores relativas a la explotación de recursos tienen que ver con la preparación de las normas que regirán los grandes proyectos que garantizarán el adecuado aprovechamiento del potencial del país en los diversos campos del desarrollo económico. Los rasgos más sobresalientes que deben preocupar al sector público, atañen a los importantes requisitos de inversión y a la parte que en su realización les corresponderá a la tecnología moderna y al capital extranjero. En razón de estas características, el Estado deberá determinar la forma más eficiente de su participación para constituirse en el elemento contrabalanceador, que haga posible salvaguardar los intereses de los distintos grupos de la sociedad costarricense.

La ejecución de los planes agrícola e industrial le asigna a los respectivos sectores diferentes papeles en la generación de los excedentes necesarios para el crecimiento sostenido del producto global, lo cual constituye uno de los condicionamientos claves, especialmente a mediano plazo, en la materialización de la imagen prevista y proyectada del país a largo plazo. El desarrollo de estos sectores exigirá, de los entes integrantes del aparato estatal, un elevado grado de coherencia y dinamismo en el cumplimiento de sus funciones.

Las principales acciones que desarrollará el sector público, a mediano plazo, en la consecución del objetivo que analizamos, abarcarán básicamente las áreas de inversión, apoyo técnico y financiamiento.

D.P.P.

A.P.P
[En tal sentido, sus acciones de inversión se concentrarán en la provisión de la infraestructura económica requerida para ejecutar los grandes proyectos industriales relacionados con la explotación de recursos mineros y forestales. Especialmente, el desarrollo de nuevas regiones sobre la base de una nueva distribución espacial de la producción agropecuaria y la creación de empresas agro-industriales] determinan un notable incremento del esfuerzo inversor por parte del sector público en la provisión de carreteras, caminos rurales, obras de riego y drenaje, centrales hidroeléctricas y otras obras de infraestructura. Se hace necesario destacar al respecto, el esfuerzo que deberán realizar ciertas instituciones públicas, como es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

El apoyo a la inversión debe complementarse con importantes funciones en el campo de la preinversión, que incluyen la promoción, preparación y evaluación de proyectos. Esta función en el sector industrial constituye uno de los elementos de mayor importancia en el cumplimiento de las metas de producción y exige una estrecha vinculación de las entidades públicas asociadas a este campo. En este sentido, corresponderá al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, en estrecha coordinación con la Oficina de Planificación Nacional, reorganizar un sistema que permita centralizar y regular la acción de las instituciones públicas en este aspecto.

La transformación de la estructura productiva implica incorporar ramas sectoriales en las que el país tiene escasa experiencia y hacer más competitivas las empresas actuales. Parece difícil que el esfuerzo empresarial aislado sea suficiente para alcanzar estos objetivos. Por ello se prevé una acción estatal de apoyo que supone programas de investigación, extensión, capacitación y asistencia

técnica. Entre los aspectos más relevantes, merece destacarse un campo en el cual deberá centrarse el mayor énfasis, y es el concerniente a la capacitación de los recursos humanos. A este respecto, deberá formularse y ejecutarse un programa nacional de educación que provea los servicios de capacitación técnica necesaria, a fin de obtener una mano de obra suficientemente calificada para incorporarse en un mercado de trabajo condicionado por las nuevas estructuras de producción que tendrá el país a mediano y largo plazo. En este aspecto, el gasto público deberá reforzar sustancialmente al Instituto Nacional de Aprendizaje, para la promoción, orientación vocacional, otorgamiento de becas y crédito, así como para el suministro de los elementos indispensables en los programas de enseñanza. Ello permitirá, por una parte, canalizar la potencialidad existente en la población hacia las actividades derivadas de la conformación de la nueva estructura productiva; y por la otra, dar una respuesta rápida por parte de la oferta de mano de obra a las necesidades de una demanda sostenida y creciente que prevalecerá en el mercado de trabajo.

Para las funciones de apoyo en el sector agropecuario, una de las instituciones que deberán tener un papel relevante es el Consejo Nacional de Producción, que a través de la fijación de precios de sustentación y la provisión de ciertos servicios técnicos, deberá estimular en forma adecuada la organización de la producción con base en cooperativas de los pequeños y medianos productores, extendiendo considerablemente su actual cobertura.

En el campo del financiamiento, la acción coordinada de los entes públicos, y en especial de los que integran el Sistema Bancario Nacional, constituye uno de los elementos más importantes para el logro de este objetivo. En este sentido, deberán delimitarse claramente las áreas prioritarias y los programas concre

tos hacia los cuales deberá canalizarse el crédito público. El criterio que deberán seguir las instituciones financieras, se basará fundamentalmente en el grado de ajuste entre las demandas de crédito y los lineamientos del Plan y no en consideraciones de beneficio individual. Cabe destacar un aspecto vinculado con la acción de las entidades públicas especialmente en el campo industrial, en lo que hace a la promoción y ejecución de proyectos. En tal sentido, instituciones tales como la "Corporación Costarricense de Desarrollo" y el "Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones" deberán adoptar una actitud deliberada en favor de la remoción de los posibles obstáculos de tipo financiero que presente la puesta en marcha de los programas y proyectos prioritarios contenidos en el Plan de Desarrollo Industrial. Para ello, deberán arbitrar los medios necesarios, ya sea a través de créditos financieros complementarios o ya por medio de la participación directa, mayoritaria o minoritaria, en la propiedad de las empresas.

Las medidas que se adoptarán para el cumplimiento de las metas de producción e inversión deberán ser coordinadas a través de unidades sectoriales que, en estrecha vinculación con la Oficina de Planificación, centralicen los esfuerzos del conjunto de las instituciones que actúan en dichos campos.

Disminución de la brecha social

La puesta en marcha del conjunto de acciones y mecanismos tendientes a la consecución de este objetivo, que constituye uno de los aspectos centrales en la formulación de la política económica contemporánea, deberá estar estrechamente vinculada a la expansión y transformación del sistema productivo, cuyas características más relevantes han sido analizadas en el punto anterior.

La materialización de ese objetivo posibilitará, por una parte, la disminución de los niveles de desempleo y subempleo, tanto en las zonas rurales como urbanas, y por otra, en razón de ese nuevo patrón de desarrollo que el país va a seguir, el logro de sustanciales incrementos en la productividad del factor trabajo.

En este sentido, la actividad del Estado tendiente a la formación y capacitación de los recursos humanos es de vital importancia en razón de la nueva demanda de mano de obra que prevalecerá en el mercado de trabajo. Ello posibilitará la obtención de incrementos significativos de los ingresos de los estratos bajos y en consecuencia la disminución de la brecha social.

Otro de los aspectos fundamentales que requerirá la acción decidida del Estado en la consecución de este objetivo, será la implantación de un conjunto de medidas que abarcan básicamente los campos de acción de la política fiscal, de precios, salarial y de la mejor distribución de la propiedad.

En lo que hace a la política fiscal, el medio más idóneo es el gasto público. Este deberá orientarse hacia el tratamiento de los aspectos prioritarios relacionados con el mejoramiento del nivel de vida de los estratos sociales más bajos de la población.

En consecuencia, se hará necesaria la formulación de un conjunto de programas que permitan la materialización de sustanciales incrementos en la provisión de los servicios sociales relacionados con las áreas de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la nutrición.

Para la puesta en marcha de estos programas, el Estado cuenta con un conjunto de instituciones, las cuales deberán actuar en forma coordinada, tanto en los aspectos correspondientes a la formulación de los programas, como a los relacionados con la ejecución y el control de gestión.

En la formulación de los planes de educación se contemplará en detalle el conjunto de programas y política referentes a las áreas preescolar y primaria, enseñanza media y superior, y capacitación de los recursos humanos.

En lo que hace a la educación primaria se deberá continuar incrementando los servicios destinados a la población en edad escolar, que alcanza actualmente tasas de cobertura superiores al 90%. En relación con la enseñanza media, se deberá prever la puesta en marcha de mecanismos para el cumplimiento de la obligatoriedad correspondiente al tercer ciclo. Con respecto a la enseñanza superior, será necesario contemplar su democratización mediante la incorporación en porcentajes cada vez mayores de la población correspondiente a los estratos de medianos y bajos ingresos. En lo referente a la capacitación de los recursos humanos, se deberá incrementar los esfuerzos de las instituciones públicas dirigidos a dotar de mejores oportunidades de empleo a la población asalariada.

En el campo de la salud se hace necesario el esfuerzo conjunto de las distintas instituciones que operan en él, para el establecimiento y ejecución de la política preventiva y curativa. En ese sentido, deberá tenerse en cuenta la necesidad de formular un conjunto de metas para la prevención de enfermedades. Para ello deberán llevarse a cabo programas de vacunación y otros medios de prevención, tales como la dotación de servicios de agua potable y letrinización, especialmente en las zonas rurales y en ciertos sectores de las zonas urbanas.

Asimismo, uno de los aspectos más importantes en este campo es el relativo al problema de la nutrición, donde el gasto público deberá jugar un papel preponderante a través de la instauración masiva de centros de nutrición.

Las principales instituciones públicas que materializarán el conjunto de programas tendientes al mejoramiento de la salud de la población son el Ministerio -

de Salubridad, las instituciones de Asistencia Médico-Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Con respecto a este último organismo, cabe destacar que incrementará la cobertura de sus servicios mediante la incorporación de sectores asalariados que hasta el presente no gozan de los beneficios del seguro social. Se espera que hacia fines del período el total de la población asalariada esté incorporada al seguro social, tanto en lo que hace a los aspectos de enfermedad y maternidad como a invalidez, vejez y muerte. Asimismo, debe destacarse que durante el período del Plan se incorporarán a estos beneficios aquellos sectores - no asalariados con necesidades similares, cual es el caso de ciertos grupos de trabajadores independientes.

Cabe destacar que la ejecución de la política de salud deberá contemplar la descentralización regional en la prestación de los servicios, tanto curativos como preventivos, para evitar los inconvenientes que trae la actual concentración de servicios en el área central.

Entre los puntos importantes relacionados con la seguridad social, está el de establecer algún mecanismo de protección de desempleo para los trabajadores. Del mismo modo, es necesario señalar la necesidad de estructurar regímenes de pensiones y jubilaciones que beneficien de manera equitativa a todos los trabajadores.

En el campo de la vivienda, el énfasis deberá darse en la solución de los problemas de habitación de los estratos de baja capacidad de pago. A este respecto, le corresponde al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo una tarea importante no sólo en la construcción de este tipo de vivienda, sino además en la coordinación de las acciones del sector público (en las áreas del financiamiento,

de las reformas institucionales y legales, etc.) tendientes al saneamiento del déficit de vivienda actual.

Con respecto a su acción en los ámbitos de la política de precios y salarios el Estado deberá tomar una actitud decidida en defensa del mantenimiento e incremento del salario real de los trabajadores.

Por una parte, deberá utilizar los mecanismos actualmente disponibles o crear nuevos para la justa distribución de los excedentes generados por el incremento de la productividad global de la economía. Ello puede materializarse, entre otras formas, por medio de la elevación de los salarios mínimos, por la realización de convenciones colectivas de trabajo, por una ley de asignación familiar, por la participación de los asalariados en la propiedad de las empresas, y por la captación y distribución de los excedentes mediante los mecanismos de la política fiscal.

Otro de los aspectos que deberá encarar el Estado es el relacionado con el deterioro que sufren ciertos grupos debido a su particular localización en la estructura productiva, cuya situación podrá agravarse aún más en razón del mayor dinamismo que tendrán ciertas actividades. En este sentido el sector público deberá poner en práctica un conjunto de programas en los cuales estará presente la formación de cooperativas agrícolas de producción y no podrá estar ausente la revisión de los regímenes de tenencia de la tierra. Algunos de los ejemplos más significativos se exponen en el capítulo correspondiente al sector agropecuario. La promoción de proyectos de riego que permitan la concentración de minifundios para hacer frente a los efectos derivados de la expansión de la actividad ganadera, y la formación de cooperativas de los grupos campesinos afectados por la expansión de la producción bananera en gran escala, constituyen ejemplos muy elocuentes.

Asimismo, el Estado deberá arbitrar los medios necesarios para evitar el desplazamiento de la artesanía y de la pequeña industria como consecuencia de la rápida expansión de la actividad industrial de mayores escalas de producción.

Disminución de la vulnerabilidad externa

Una de las principales características de la economía costarricense, como ya se señaló, es su marcada apertura hacia los mercados internacionales. El Estado deberá participar en el proceso productivo mediante la puesta en marcha de un conjunto de medidas que aseguren la neutralización de los posibles efectos negativos derivados de la incorporación de capital extranjero.

En relación con los montos de inversión requeridos el Estado deberá asumir una posición de liderazgo en la formación y movilización de ahorro interno. Para ello, y en razón de ser un importante acumulador de capital, deberá diseñar un plan de acción destinado a captar los excedentes que se generarán en el proceso económico -especialmente de aquellos provenientes de las exportaciones agropecuarias, donde se prevé un incremento sustancial de precios internacionales- y orientarlos hacia el financiamiento de las inversiones prioritarias. Así también deberá concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de la productividad global mediante la introducción y desarrollo de la tecnología moderna, y en formar y capacitar una proporción creciente de los recursos humanos nacionales.

En lo referente a neutralizar los efectos negativos derivados de la incorporación indiscriminada de capital extranjero, [la orientación del Estado debe dirigirse a determinar específicamente las condiciones bajo las cuales resulte benéfica la participación de aquél. En este sentido, el ahorro externo deberá actuar

DPP.

BPP como complemento del esfuerzo interno en aquellas áreas que, por razones tecnológicas, comerciales o de organización, etc., no puede abarcar el capital nacional.]

Los lineamientos político-económicos expuestos en los párrafos anteriores utilizan a menudo los mismos medios empleados en la transformación de la estructura productiva. Por tanto, será imprescindible darles un uso coherente, lo que constituirá un desafío nada despreciable para los responsables de la política económica.

Papel estratégico de la tributación en la política fiscal

Entre las áreas de la política económica, merece especial atención la política tributaria.

Las funciones que deberá cumplir el sistema tributario serán, por una parte, proporcionar el financiamiento necesario para hacer frente a los altos volúmenes proyectados de gasto público, y por otra, orientar las decisiones del sector privado hacia la consecución de las metas y objetivos contenidos en el Plan. En este sentido, las decisiones de producción e inversión por parte de los entes privados, deberán encaminarse hacia los campos que se determinen prioritariamente. En cuanto atañe a las decisiones de consumo, el sistema deberá tener por miras - desanimar la importación de fuera del área, de aquellos bienes factibles de sustitución, y el consumo de bienes suntuarios, ya sean éstos importados o nacionales.

Las características más notorias del sistema tributario actual, tal como se describen en el Diagnóstico, son, por una parte, la baja participación que dentro de la recaudación total tienen los impuestos directos, especialmente de origen empresarial, y por otra, la elevada incidencia de los impuestos al consumo - indiscriminado con respecto al nivel de ingresos del consumidor. Estas caracte-

rísticas ponen de manifiesto la naturaleza regresiva del sistema tributario al no tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes, lo que constituye uno de los criterios básicos en la formulación de la política fiscal.

Dada la participación que el sector público tendrá en la movilización del ahorro interno, estas características deberán ser examinadas para la reformulación del sistema tributario.

Otro de los aspectos que hay que considerar es el relacionado con la apropiación -por los conductos tributarios- de parte de los excedentes que a mediano plazo tendrán los sectores exportadores, dado el incremento de los precios internacionales, fundamentalmente de origen agropecuario.

La captación y canalización de dichos excedentes se podrá realizar a través de distintos arbitrios de naturaleza tributaria, que van desde un impuesto de tipo tradicional hasta la creación de fondos especiales, con características de captación y uso, que dependerán del destino sectorial y patrimonial que se les desee dar a dichos recursos.

Es necesario plantear también, dentro de la política tributaria, la modernización de los mecanismos destinados a la recaudación de impuestos. En este campo, los progresos realizados son claramente insuficientes debido a los altos volúmenes de recaudación que se requieren para el futuro, de donde que el mejoramiento de su eficiencia constituya uno de los requisitos esenciales para el mejor cumplimiento de las acciones gubernamentales.

Aspectos administrativos e institucionales

El cumplimiento por parte del Estado de los objetivos antes expuestos hace necesaria una sustancial reforma del aparato estatal en los aspectos administra-

tivos e institucionales. Para ello, se necesita básicamente organizar un eficaz sistema de planificación a nivel nacional, que asegure la coordinación para formular, ejecutar y controlar el conjunto de directrices político-económicas dirigidas a conseguir los objetivos y metas que se determinen en los planes a corto, mediano y largo plazo. El sistema deberá orientarse hacia la participación efectiva del conjunto de los entes públicos y de las entidades representativas del sector privado. La conformación de este sistema deberá asegurar, por una parte, una mayor centralización de las decisiones, lo que implicaría una visión más integral y coherente en la formulación de la política general y los planes y programas en particular; y por otra parte, una descentralización al ejecutarlos, con el objeto de lograr una mayor eficiencia.

II. REQUISITOS Y FINANCIAMIENTO

INTRODUCCION

En este capítulo se presentarán las proyecciones de los ingresos y gastos consolidados del sector público, de acuerdo con las funciones que deberá cumplir a mediano plazo y que han sido analizadas en el capítulo anterior. Las estimaciones se efectuaron teniendo en cuenta los rubros más importantes del conjunto de instituciones que integran el Gobierno Central, Municipalidades, instituciones públicas de servicio y empresas públicas no financieras, incluyendo el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

El principal objeto de este capítulo es poner de manifiesto los cambios que deberán operarse en el nivel y estructura del financiamiento del Estado, como consecuencia de los importantes volúmenes de gastos que demandará el cumplimiento de sus acciones y de las metas establecidas en el Plan Global en lo que se refiere al financiamiento de origen externo.

Las proyecciones se efectuaron teniendo en cuenta los precios vigentes en el año 1972. Esto implica que aun cuando, en términos generales, las estimaciones permiten establecer la coherencia necesaria entre los niveles de gastos y los requisitos de financiamiento, las cifras deberán actualizarse si los cambios, especialmente en los precios relativos, adquieren cierta importancia. Esto es válido, especialmente, para el endeudamiento de origen externo, dado que cualquier aumento importante en el tipo de cambio redundaría en mayores erogaciones del Estado para el pago de los servicios de la deuda externa en moneda extranjera.

Por otra parte, es importante destacar que en las cifras correspondientes a la presión tributaria se incluyen todos los impuestos que pagan los contribuyentes, independientemente de las instituciones que los recaudan. Asimismo, en estas cifras se incluyen las cotizaciones que realizan los patronos y trabajadores a la Caja Costarricense de Seguro Social.

1. Aspectos generales

El Plan de Desarrollo 1974-1978 asigna al sector público, de acuerdo con las consideraciones realizadas en el capítulo anterior, un papel relevante tendiente a asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

La consecución de dichos objetivos plantea un conjunto de exigencias que obligan a una importante transformación, tanto de la estructura y funcionamiento del aparato estatal, como del nivel y composición de sus fuentes de financiamiento y de sus áreas de acción.

La provisión de los servicios básicos indispensable para el pleno funcionamiento de los sectores productivos, el logro del mejoramiento del nivel de vida de los estratos de medianos y bajos ingresos, el fortalecimiento del poder de decisión nacional mediante la participación directa del Estado en aquellos campos donde el aporte del capital extranjero adquiere mayor preponderancia, exigen desarrollar un conjunto de acciones que demandarán en el período importantes volúmenes de gasto público.

Una de las características sobresalientes en la orientación del gasto público durante el período 1974-1978 será la mayor participación del Estado en el proceso de acumulación de capital de la economía. [El monto de inversión pública, que durante el período 1968-72 fue de 1.964.2 millones de colones (a

precios de 1972) ^{1/}, alcanzará en el período 1974-78 valores superiores a los 4.000 millones de colones. [Esto hará que la relación inversión pública/PIB, V 1-4
pase de un promedio anual de 5.7, a 7.8%, respectivamente, y que en 1978 alcance al 8.4%.]

La materialización de estos elevados montos de inversión coadyuvará al logro de la tasa de crecimiento anual del 7.5% para el producto interno bruto.

Las instituciones públicas que participarán en mayor grado en la formación de capital serán el Instituto Costarricense de Electricidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuyos montos de inversión para el período 1974-78 serán de 1.171.6 y 1.385.0 millones de colones respectivamente, y representan en conjunto el 62.5% del total de la inversión del Estado durante el quinquenio.

En lo que hace al gasto corriente, los crecimientos estimados para el período 1972-78 serán de 10.5% anual, y alcanzarán en el año 1978 valores superiores a los 3.700 millones de colones.

La realización del conjunto de acciones del sector público implicará para todo el período volúmenes de gastos que se elevarán en 1978 a 5.380.3 millones de colones. Ello traerá aparejados importantes aumentos de sus fuentes de financiamiento, entre las cuales la más importante seguirá siendo la tributación. La relación entre la recaudación total de impuestos y el producto interno bruto, que en 1972 fue del 18.3%, deberá llegar para el final del período a valores superiores al 24%. Ello podrá lograrse si se ponen en marcha las reformas requeridas por el sistema tributario actual y los mecanismos necesarios que permitan un eficiente control de la evasión. La otra fuente importante de financiamiento

^{1/} Todas las cifras que se consignen en este informe están a precios de 1972, salvo aclaración en contrario.

del sector la constituyen los ingresos de las empresas públicas provenientes de la venta de bienes y servicios. La participación de este rubro en los ingresos totales del sector, que en 1972 era del 21.6%, alcanzará en 1978 al 23.5%. Ello se deberá, fundamentalmente, a los incrementos en la provisión de ciertos servicios, especialmente de energía y comunicaciones, derivados del aumento de la demanda de los sectores productivos.

Los ingresos provenientes del endeudamiento del sector público pierden participación en el total de ingresos públicos, en razón de las metas establecidas para el endeudamiento de origen externo. La participación del endeudamiento, que en 1972 era del 20.5%, bajará al 15.1% en 1978.

2. Nivel y estructura del gasto público

El conjunto de la política y los programas que el sector público deberá encarar a mediano plazo implica importantes aumentos en los gastos públicos tanto corrientes como de capital, cuyas tasas de crecimiento serán superiores en promedio al 10% anual.

El monto del gasto total, que en 1972 tenía valores del orden de los 3.000 millones, alcanzará en 1978 la cifra de 5.380.3 millones de colones.

Cuadro 1

COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Gastos corrientes	2.038.3	68.7	718.7	69.1	10.5
Gastos de capital	927.9	31.3	1.661.6	30.9	10.2
Gasto total	<u>2.966.2</u>	<u>100.0</u>	<u>5.380.3</u>	<u>100.0</u>	<u>10.4</u>

441

Se analizará a continuación el comportamiento de los distintos componentes de cada uno de estos rubros.

a) Gastos corrientes

Los gastos corrientes programados para el período se incrementarán a una tasa anual del 10.5%. Su participación dentro del gasto total, que en 1972 era del 68.7%, alcanzará en 1978 al 69.1%.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el crecimiento total de este rubro está muy influenciado por el aumento en el pago de intereses de la deuda pública y por el rubro de otros gastos corrientes, formado, fundamentalmente, por las transferencias al sector privado que realizan ciertas instituciones públicas.

Cuadro 2

COMPOSICION DEL GASTO CORRIENTE

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Gastos de consumo	1.249.9	61.3	1.936.6	52.1	7.5
Gastos de operación	335.2	16.4	537.0	14.4	8.2
Intereses de la deuda pública	146.6	7.2	564.1	15.2	25.0
Transferencias y otros gastos corrientes	306.8	15.1	681.0	18.3	14.2
Gasto corriente total	<u>2.038.5</u>	<u>100.0</u>	<u>3.718.7</u>	<u>100.0</u>	<u>10.5</u>

i) Gastos de consumo

El conjunto de programas que el Estado debe desarrollar durante el período en la prestación de los servicios sociales básicos para el mejoramiento de los niveles de vida de la población y para prestar apoyo a los sectores productivos, así como el incremento de los salarios reales del sector, demandarán un importante volumen de gastos de consumo cuya tasa de crecimiento será de 7.5% entre 1972 y 1978.

Los gastos de consumo corresponden al gasto en remuneraciones y compra de bienes y servicios del Gobierno Central, instituciones públicas de servicios y municipalidades. El componente más importante es el pago de remuneraciones, cuya participación es superior al 80%. Las razones que explican el crecimiento de este rubro son el incremento de la ocupación y el aumento de los salarios reales.

v46
WP { La tasa de incremento de la ocupación se ha calculado en un 5%, promedio anual, para el período 1972-78, en lo que corresponde al Gobierno Central 4.1%, a las instituciones públicas de servicios 7.4% y a las municipalidades 4.0%.

El Ministerio de Educación será el ente público que más influya sobre el comportamiento de la ocupación en el Gobierno Central, debido a que su participación es cercana al 50%. La tasa de crecimiento, promedio anual para el período 1972-78 será de 4.6% y estará determinada por el incremento de los programas que se desarrollarán en lo que hace a educación diversificada y por el aumento en el número de matrículas del tercer ciclo en razón de su obligatoriedad.

El importante incremento de la ocupación en las instituciones públicas de servicios se acredita especialmente a la Caja Costarricense de Seguro So-

cial, al Instituto Nacional de Aprendizaje y a las instituciones de enseñanza superior, que representarán en conjunto en el año 1978 alrededor de las dos terceras partes del total de la ocupación de este grupo.

El crecimiento de la ocupación en la Caja Costarricense de Seguro Social se deberá a las necesidades derivadas de la atención del mayor número de población asegurada durante el período; la del Instituto Nacional de Aprendizaje a la necesidad de capacitar un número cada vez mayor de personas como una de las condiciones requeridas para llevar a cabo las metas sectoriales de producción; y la de las instituciones de enseñanza superior a la necesidad de incorporar una cantidad cada vez mayor de estudiantes, fundamentalmente provenientes de los estratos medios y bajos de la población.

[El incremento del salario real de estas instituciones se ha estimado en un 3% anual durante el período,] de acuerdo con las metas de distribución de ingreso analizadas en el capítulo correspondiente al Plan Global. V.31

ii) Gastos de operación

Este rubro corresponde al pago de las remuneraciones al trabajo y a la compra de bienes y servicios y de materias primas necesarias para el desarrollo de los programas de producción de las empresas públicas no financieras.

Debido a la mayor participación en la prestación de los servicios que brindarán estas empresas, la tasa de crecimiento correspondiente al período 1972-1978 se ha calculado en un 8.2% anual.

Las instituciones más importantes que influyen en el aumento de estos gastos son: el Instituto Costarricense de Electricidad, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado y el Consejo Nacional de Producción. El Ins-

tituto Costarricense de Electricidad, debido a la mayor demanda de los sectores productivos; el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, por la mayor dotación en la provisión de sus servicios para solucionar aquellos problemas relacionados con el mejoramiento de la salud de la población; y el Consejo Nacional de Producción, por la mayor cobertura que este organismo deberá tener en la política de estabilización de precios de ciertos productos que participan grandemente en la canasta familiar de los estratos de medios y bajos ingresos, así como en la prestación de ciertos servicios técnicos a los pequeños productores.

iii) Intereses de la deuda pública

Debido al notable aumento experimentado por la deuda pública en los últimos años -que ha traído como consecuencia la necesidad de hacer frente durante el período a importantes erogaciones para cumplir con el pago de estos servicios- y al nuevo endeudamiento que se requerirá para llevar a cabo las acciones propuestas por el Plan, este rubro será el que presentará un mayor crecimiento durante el período. Su tasa de incremento alcanzará un 25.0%, lo que hará más que duplicar su participación dentro de los gastos corrientes si comparamos el año 1978 con 1972.

Cabe destacar que el crecimiento de este rubro se debe fundamentalmente al aumento en la participación de la deuda interna en relación con el total, en razón de las metas de ahorro externo establecidas en el Plan Global.

iv) Transferencias y otros gastos corrientes

La tasa de crecimiento de estos gastos durante el período 1972-78 alcanzará al 14.2% anual, con lo que su participación en el gasto co

rriente total pasará del 15.1% en 1972 al 18.3% en 1978.

Esta elevada tasa de crecimiento se deberá fundamentalmente a las transferencias al sector privado que deberá efectuar la Caja Costarricense de Seguro Social como consecuencia del mayor número de pensionados que se jubilarán durante el período. Ello es producto de que una parte cada vez más creciente de la población cubierta por el seguro, comienza a percibir sus beneficios en lo que hace a la cobertura por invalidez, vejez y muerte.

En este rubro se incluye también el monto de reintegros en concepto de certificados de abonos tributarios (CAT), correspondiente al 15% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales con destino a países fuera del área centroamericana. Dichos valores montan en 1978 a cifras cercanas a los 45 millones de colones.

b) Gastos de capital

Los gastos de capital programados para el período 1972-78 alcanzarán en el último año a 1.661.6 millones de colones. Esto representa una tasa de crecimiento con respecto al año 1972 del 10.2% anual, con una participación en 1978 del 30.9% dentro del gasto total.

El cuadro que se presenta a continuación pone de manifiesto cuáles son los principales rubros que condicionan el comportamiento de la tasa de crecimiento promedio. [Ellos son la inversión real y el pago de amortizaciones, cuyas tasas de crecimiento son del 10.7% y 11.3% respectivamente.] V43

Cuadro 3

COMPOSICION DE LOS GASTOS DE CAPITAL

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Inversión real	570.3	61.4	1.048.1	63.1	10.7
Amortizaciones	174.0	18.8	330.4	19.9	11.3
Otros gastos de capital	183.6	19.8	283.1	17.0	7.5
Total gastos de capital	<u>927.9</u>	<u>100.0</u>	<u>1.661.6</u>	<u>100.0</u>	<u>10.2</u>

i) Inversión real

Durante el período histórico 1968-1972 la inversión real representó en promedio el 5.7% del producto interno bruto, siendo 1971 y 1972 los años con mayor participación al alcanzar el 7.1 y el 7.3 por ciento respectivamente.

V.14 [Para el período 1974-1978 la participación de la inversión pública en el producto interno bruto alcanzará al 7.8%, y serán 1977 y 1978 los años en que más se elevará, ya que llegará al 8.2% y al 8.4%.]

En el cuadro que se presenta a continuación puede verse cuáles son los sectores que en cada período realizan mayores montos de inversión, así como su participación en el total de inversión pública y sus tasas de crecimiento.

Cuadro 4

COMPOSICION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

sectores I p

	1968-1972 (a)		1974-1978 (b)		Crecimiento total (a)/(b) - 1
Transporte y tele- comunicaciones	735.5	37.4	1.956.5	47.8	166.0
Energía	365.6	18.6	778.8	19.0	113.0
Educación	123.5	6.3	263.2	6.4	113.1
Salud	300.4	15.3	497.0	12.1	65.4
Vivienda	105.4	5.4	284.8	7.0	170.2
Otras inversiones	333.8	17.0	313.1	7.7	-6.2
Total inversión pública	<u>1.964.2</u>	<u>100.0</u>	<u>4.093.4</u>	<u>100.0</u>	<u>108.4</u>
Producto interno bruto	34.414.9	5.7	52.180.5	7.8	52.7

Como puede verse, los sectores cuyos volúmenes de inversión son más importantes coinciden en los dos períodos analizados; se trata de transporte y telecomunicaciones, energía y salud.

La participación del sector de transporte y telecomunicaciones dentro de la inversión pública total pasa del 37.4% en el período 1968-72 al 47.8% en el período 1974-78. Esto implica que el crecimiento total será del 166%.

V44

El importante volumen de inversión que ha de realizarse en este sector durante el período 1974-78, se debe por una parte a la necesidad de ejecutar obras de gran magnitud con el fin de adecuar la capacidad y calidad de los medios de transporte a la demanda ya existente; y por otra, a la de satisfacer la nueva demanda originada por los proyectos de producción que se pongan en marcha en nuevas regiones del país. Podrían citarse como ejemplos las obras de infraestructura relacionadas con la explotación de bauxita, el aumento de la actividad portuaria en el Atlántico y el Pacífico, la apertura de nuevas carreteras, la reconstrucción de las ya existentes, los caminos vecinales, etc.

V44 [El ente público inversor más importante dentro del sector es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con un monto de inversión en el período de 1.385 millones de colones, el cual representa el 52.7% del total.]

Aproximadamente el 90% de dicho monto se destinará a la construcción y reconstrucción de carreteras y de caminos vecinales, entre lo que se destaca el proyecto de San José-Siquirres, con un monto de 192 millones de colones, proyecto que junto con la carretera Siquirres-Limón (38.5 millones de colones) constituirá una vía alterna al ferrocarril, principalmente en el transporte de carga de importación y exportación y desarrollo de la zona atlántica.

Otro de los importantes proyectos es el de "Construcción de caminos vecinales por administración", cuyo monto asciende a 175 millones de colones. Este proyecto estará destinado a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales en todo el país en cooperación con las municipalidades.]

[El subsector de telecomunicaciones tiene un conjunto de proyectos cuyo monto asciende a 392.8 millones de colones y que representa el 9.6% del total de la inversión. Estas cifras envuelven la realización de las obras correspon

V'' ,

dientes a la segunda, tercera, cuarta y quinta etapa del Plan de Telecomunicaciones, que consistirá en ampliar el sistema de comunicación telefónico y sistema telex en todo el país.]

[El sector que sigue en importancia en relación con los montos de inversión programados es energía. En el período 1968-72 su participación fue del 18.6% mientras que, para 1974-78, representará el 19.0% del total de la inversión pública] con un monto de 778.8 millones de colones. La importancia de la realización de dichas obras radica en el incremento que experimentará la demanda de estos servicios a mediano y largo plazo debido a la difusión que tienen dentro de la estructura productiva.

-V 44

Entre los proyectos de energía, se destacan por su magnitud los que aumentarán la capacidad de generación instalada actualmente y la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas.

El proyecto de Arenal tiene un monto de inversión de 559.6 millones de colones para el período, monto que significa el 13.7% del total de inversión y se aplica a la ejecución de las dos primeras etapas del primer desarrollo del proyecto global, el cual es de especial importancia porque no sólo generará energía para la estación seca, sino porque permitirá las obras de riego a que se hace referencia más adelante.

El Instituto Costarricense de Electricidad, con sus proyectos de energía y telecomunicaciones, representa el 28.6% (promedio) de la inversión del período 1974-78, y llegará a constituir en 1978 el 30.8% del total de inversión con un monto de 310.8 millones de colones.

V44
V33 [El otro rubro que sigue en orden de importancia es el sector de salud, que aun cuando aumenta en más de un 65% su volumen de inversión, tiene una participación en el período 1974-78 más baja que en el período anterior.]

En este sector el SNAA es la institución con mayor monto de inversión, al alcanzar para el período 1974-78 la cifra de 320.1 millones de colones. Esto permitirá la realización de proyectos de gran importancia tales como la segunda etapa del acueducto metropolitano, obra que hará posible abastecer de agua potable la población del Area Metropolitana hasta el año 1980, mediante el suministro de 1.000 litros adicionales por segundo; el Programa Cinco Ciudades, que hará mejoras en los acueductos de Liberia, Limón, Puntarenas y San Isidro del General, construirá el alcantarillado sanitario en Liberia y San Isidro e introducirá mejoras y extensiones a los sistemas de San José, Limón y Puntarenas, beneficiando en conjunto aproximadamente 214.000 habitantes.

El Programa de Catorce Ciudades, con un monto de inversión de 42.2 millones de colones en el período, persigue solucionar problemas de suministro de agua potable y de sistemas sanitarios a ciudades importantes que sufren grandes problemas como consecuencia no sólo del aumento de población experimentado sino por ser antiguos sus actuales sistemas, los cuales nunca se han ampliado ni mejorado.

La inversión de 99.7 millones de colones que realizará la Caja Costarricense de Seguro Social, tiene como meta mantener y mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios médicos que se prestan a los asegurados actuales y proveer las futuras necesidades que originará la mayor cobertura en el período 1974-78. Para lograr este objetivo se construirán 3 nuevos hospitales,

uno en San Isidro, otro en San Carlos y el tercero en Limón; 7 dispensarios para distintos lugares del país, y se harán obras complementarias y mejoras en los hospitales Méjico y Calderón Guardia.

Las instituciones de asistencia médico-social ocupan el tercer lugar en cuanto se refiere a monto de inversión del sector de salud, con 77.2 millones de colones, que se aplicarán a terminar la construcción del Hospital Neuro-Siquiátrico Chapuf, a una ampliación del Hospital Nacional de Niños, a la remodelación del Hospital de Cartago y otras mejoras importantes en centros de salud de todo el país.

[El sector de vivienda es el que tendrá el mayor aumento durante el periodo con una tasa de crecimiento del 25.0% anual entre los años 1972 y 1978, y aumentará su participación en la inversión pública total al pasar del 3.8% en 1972 al 7.5% en el año 1978.] La inversión de este sector para el periodo 1974-78 será de 284.8 millones de colones. La realización de tal volumen de inversión se destinará a disminuir los problemas de habitación en los grupos de medianos y bajos recursos. ✓ 44
✓ 32.

Entre los proyectos llamados a realizarse se destaca el Proyecto en Hatillo N° 6, que se propone construir una unidad vecinal de 1.181 casas con un costo de 21.7 millones de colones y el Proyecto Hatillo N° 8, de 2.000 viviendas, con un costo de 37.5 millones de colones.

[Los proyectos del sector de educación conforman para el periodo 1974-78 un monto de inversión de 263.2 millones de colones, que representan el 6.4% de la inversión pública total.] La realización de estos proyectos se concentra fundamentalmente en los primeros años del periodo y la inversión a ellos dedicada disminuye notoriamente en el año 1978. La anterior disminución se ✓ 44
✓ 34

explica fundamentalmente por la falta de programación de proyectos del Ministerio de Educación, hecho que deberá replantearse en las futuras revisiones que se le formulen al presente Plan.

444 [El sector agropecuario, con un monto de inversión para el período 1974-78 de 24.6 millones de colones (0.6% del total de inversión), llevará a cabo la terminación de los proyectos del programa de desarrollo agropecuario, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida del pequeño y mediano agricultor, aumentando su capacidad de producción, y poniendo a su disposición, en forma coordinada, una serie de servicios e incentivos que le permitan utilizar la tecnología moderna para aumentar su productividad, mejorar las oportunidades de mercadeo de sus productos y acrecentar consecuentemente sus ingresos. La ejecución de este programa se inició en 1971 y concluirá en 1974.]

Otro proyecto muy importante dentro del sector es la irrigación de aproximadamente 100.000 hectáreas en la región del Pacífico Seco, como parte del proyecto de Arenal, a que se hizo referencia en la sección relativa a las inversiones en el sector de energía. ^{1/} La realización de las obras de riego contribuirá al desarrollo agropecuario de la región comprendida entre Cañas, Las Juntas y Bagaces, en la provincia de Guanacaste. Las inversiones iniciales en obras de regadío se efectuarán a partir de 1975 y comenzarán a producir efecto en 1978. Este proyecto constituirá un importante núcleo de transformación de la estructura productiva agrícola del país.

^{1/} Las inversiones correspondientes no están incluidas. Cuando se termine de elaborar el proyecto deberán asignarse los montos requeridos para su ejecución.

Otro proyecto digno de destacar es el de riego en la cuenca del Rfo Itiquís. Su importancia radica en el hecho de constituir un centro de entrenamiento de personal en materia de irrigación, dado que no existe en el país tradición ni experiencia en el uso de sistemas de riego.

Con respecto al resto de los sectores componentes del rubro de otras inversiones, cabe subrayar que la disminución con respecto al período anterior obedece fundamentalmente a la falta de programación de ciertas instituciones en lo que hace a los proyectos llamados a ejecutarse a mediano plazo. Un ejemplo representativo es el caso de las municipalidades, donde el monto total de los proyectos definidos es de 51.7 millones de colones para el período 1974-78 mientras que para el período 1968-72 fue de 94.6 millones de colones. En consecuencia será necesario tomar en cuenta estos problemas a efecto de darles la solución necesaria en las futuras revisiones del Plan.

ii) Amortizaciones

Los gastos correspondientes al pago de amortizaciones durante el período 1972-1978 se incrementarán a una tasa de crecimiento del 11.3%, promedio anual y aumentarán su participación dentro de los gastos de capital. En 1972 las amortizaciones en concepto de deuda interna y externa ascendían a 174 millones de colones mientras que en el año 1978 los montos por tal concepto se elevarán a 330.4 millones de colones.

Cuadro 5

AMORTIZACIONES DE LA DEUDA PUBLICA

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Deuda interna	98.8	56.8	223.5	67.6	14.6
Deuda externa	75.2	43.2	106.9	32.4	6.1
Total amortizaciones	<u>174.0</u>	<u>100.0</u>	<u>330.4</u>	<u>100.0</u>	

Como puede observarse en el cuadro anterior las amortizaciones correspondientes a la deuda interna en 1978 serán superiores al pago de amortizaciones correspondientes a la deuda externa.

El pago de amortizaciones en concepto de deuda interna representa, por una parte, las erogaciones correspondientes a la deuda actual, que en 1978 ascenderán a unos 120 millones de colones, y por otra parte, las amortizaciones correspondientes al nuevo endeudamiento que el sector público contraerá durante el período y que en 1978 alcanzarán cifras superiores a los 100 millones.

En lo que respecta a la deuda externa la cifra consignada en el cuadro representa las erogaciones por amortizaciones correspondientes a la deuda actual, debido a que la proyección del nuevo endeudamiento supone un período de gracia de cinco años para el pago de amortizaciones.

iii) Otros gastos de capital

En estos gastos están comprendidas las transferencias de capital, el otorgamiento de créditos, la compra de activos reales existentes y otras inversiones financieras.

La tasa de crecimiento para el período 1972-78 será del 5.7% de promedio anual hasta alcanzar en 1978 la cifra de 283.1 millones de colones, lo cual hace que su participación dentro del total de gastos de capital disminuya con respecto al año 1972.

3. Nivel y estructura de los ingresos del Estado

Los altos volúmenes de gasto público estimados para el período del Plan requieren importantes incrementos en el nivel de los ingresos así como también cambios significativos en la participación de sus fuentes de financiamiento.

En el cuadro que se detalla a continuación pueden apreciarse los cambios requeridos en la estructura de financiamiento del sector como consecuencia de las metas propuestas en lo que se refiere a la disminución del endeudamiento externo y a la obtención de aumentos importantes en el ahorro del sector.

Cuadro 6

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
(En millones de colones de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Ingresos corrientes	2.234.9	75.3	4.374.9	81.3	11.8
Ingresos de capital	731.3	24.7	1.005.4	18.7	5.4
Ingreso total	<u>2.966.6</u>	<u>100.0</u>	<u>5.380.3</u>	<u>100.0</u>	<u>10.4</u>

a) Ingresos corrientes

Los altos volúmenes de gasto público requeridos para el cumplimiento de los programas a mediano plazo implican aumentos sustanciales de los ingresos corrientes, que constituyen las fuentes principales del financiamiento del sector.

La tasa de crecimiento anual para el período 1972-78 será cercana al 12%. Este crecimiento tendrá lugar por el comportamiento que durante el período observarán los ingresos tributarios y los ingresos de operación de las empresas públicas no financieras.

Cuadro 7

COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Ingresos tributarios	1.415.1	63.1	2.874.2	65.7	12.6
Ingresos de operación	639.3	28.6	1.261.9	28.8	12.0
Otros ingresos corrientes	180.5	8.3	238.8	5.5	4.8
Total ingresos corrientes	<u>2.234.9</u>	<u>100.0</u>	<u>4.374.9</u>	<u>100.0</u>	<u>11.8</u>

i) Ingresos tributarios

Este rubro, que representa actualmente más del 63% de los ingresos corrientes totales, tendrá para el período 1972-78 una tasa de crecimiento superior al 12% anual, lo que hará aumentar su participación hasta alcanzar en el año 1978 el 65.7%.

La tasa de crecimiento requerida es mayor que la correspondiente al producto interno bruto, por lo cual la presión tributaria, que era del 18.3%, tendrá al final del período del Plan valores cercanos al 24%.

El logro de esta nueva presión tributaria merece algunos comentarios. Una condición básica para la concreción de los altos niveles de recaudación es la implantación de un mecanismo eficiente destinado a administrar y controlar la recaudación de los impuestos a fin de evitar el grado actual de evasión.

El otro requisito que deberá cumplirse es el establecimiento de un sistema tributario plenamente integrado y que tenga como propósito fundamental orientar el comportamiento de las unidades económicas hacia el logro de las metas y objetivos del Plan.

Las principales deficiencias que tiene el sistema tributario actual pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Lo regresivo del sistema, dada la baja participación que tiene la tributación directa, especialmente de los empresarios privados, en relación con el total de recaudación. Una de las causas principales de esta baja participación es la excesiva liberalidad en la concesión de exoneraciones en los derechos de importación y en impuestos sobre la renta, lo que ha conducido a una considerable erosión en las bases imponibles de ambos impuestos.

- El trato preferencial basado en contratos-ley para empresas extranjeras. Un ejemplo de ello es el caso de la Compañía Bananera de Costa Rica.

- La legislación vigente, que permite la formación de sociedades anónimas con acciones al portador facilitando de esta manera la partición de las bases imponibles y por consiguiente haciendo ineficaz la condición progresiva de los impuestos sobre la renta y territorial.

- La proliferación de pequeños tributos que por una parte constituyen una carga importante para ciertas actividades, y cuyo costo de administración, por otra, es comparativamente alto en relación con la recaudación obtenida.

La formulación de un nuevo sistema tributario deberá tomar en cuenta el conjunto de consideraciones acabadas de hacer acerca de las deficiencias planteadas.

Otro de los aspectos que deberán tomarse en cuenta en esta misma dirección, es el tratamiento que se les dará a los excedentes que tendrán los exportadores a mediano plazo en virtud de los incrementos que en los precios internacionales se esperan de los productos exportables del país. En este sentido, es interesante destacar que, para 1978, las ganancias de intercambio que tendrán los sectores exportadores como consecuencia de la elevación de los precios internacionales de sus productos, alcanzarán valores superiores a los 500 millones de colones. Este valor representaría un incremento de más de cuatro puntos de la presión tributaria en el año 1978. Es decir, la apropiación mediante los resortes tributarios de una parte de estos excedentes, permitirá aumentar notoriamente los volúmenes de recaudación durante el período.

El conjunto de consideraciones efectuadas permite afirmar que la presión tributaria requerida para hacer frente a los altos volúmenes de gastos públicos es perfectamente factible siempre y cuando el Estado cuente con un sistema tributario plenamente integrado y con una adecuada administración y control.

ii) Ingresos de operación

Los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios por parte de las empresas públicas no financieras constituyen otra de las fuentes principales de financiamiento del sector público. La tasa de crecimiento para el período 1972-1978, que es del 12%, es similar a la obtenida en el último quinquenio. El valor de estos ingresos, que en 1972 fue de 639.3 millones de colones, pasará a 1.261.9 millones de colones en el año 1978. El alto valor esperado al final del Plan se deberá fundamentalmente a los fuertes incrementos en la provisión de ciertos servicios que, como la energía y las comunicaciones,

deberán suministrar las instituciones públicas para satisfacer los altos niveles de demanda de los sectores productivos y sociales.

iii) Otros ingresos corrientes

Este rubro representa básicamente los ingresos corrientes no tributarios del Gobierno Central, las municipalidades y las instituciones públicas de servicios. La tasa de crecimiento proyectada es significativamente inferior al resto de los componentes del total de ingresos corrientes. Esto hace que su participación, que en 1972 era del 8.3%, disminuya durante el período hasta llegar al 5.5% en el año 1978.

b) Ahorro bruto

El ahorro bruto que resulta de las proyecciones de ingresos corrientes y gastos corrientes alcanzará el punto más elevado observado hasta el presente. En el año 1972 alcanzó uno de los valores más altos del período histórico llegando a una cifra cercana a los 200 millones de colones. Durante el período del Plan este rubro se incrementará y alcanzará en 1978 valores cercanos a 650 millones de colones. La alta tasa de crecimiento, que para el período 1972-78 será del 22% anual, muestra claramente la magnitud de la participación del Estado en la formación del ahorro interno.

c) Ingresos de capital

U-42 [Los importantes montos de ahorro proyectados para el período permiten disminuir la relación déficit global/PIB. En 1972 el déficit global del sector público representaba el 9.4% en el total del producto bruto interno, mientras

que en 1978 esta relación será del 8.4%.]

Las necesidades de financiamiento, en consecuencia, tendrán tasas de crecimiento inferiores al resto de los ingresos del sector. En el siguiente cuadro puede observarse la composición de los ingresos de capital que harán posible financiar el déficit global del sector público.

Cuadro 8

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL

(En millones de colones a precios de 1972 y en porcentajes)

	1 9 7 2		1 9 7 8		Tasa de crecimiento anual 1972-1978
Endeudamiento	609.3	83.3	811.4	80.7	4.9
- interno	315.6	43.1	583.4	58.0	10.8
- externo	293.7	40.2	228.0	22.7	-4.2
Transferencias y otros ingresos de capital	122.0	16.7	194.0	19.3	8.1
Total ingresos de capital	<u>731.3</u>	<u>100.0</u>	<u>1,005.4</u>	<u>100.0</u>	<u>5.4</u>

i) Endeudamiento interno

Este rubro es el que muestra la tasa de crecimiento más alta en relación con el resto de los ingresos de capital, con un 10.8% entre los años 1972 y 1978. Los montos correspondientes a los años del período de proyección surgen como diferencia entre las exigencias de endeudamiento total y las metas anuales

establecidas en el Plan Global referentes al financiamiento externo. Debido a la disminución que el endeudamiento externo tendrá al final del período del Plan con respecto al año 1972, el endeudamiento interno incrementará su participación en el financiamiento total pasando de un 43.1% en 1972 a un 58.0% en el año 1978.

Una de las características que deberá tener el endeudamiento interno será el cambio en la estructura de la deuda. En los últimos cuatro años una de las modalidades que vino tomando mayor importancia fue la colocación de valores a través del sistema de "venta de bonos con pacto de retrocompra", lo cual puede traer serios problemas, en especial de tipo coyuntural, en la medida en que se presenten una gran parte de los tenedores de esos títulos a hacerlos efectivos en un momento determinado. En consecuencia, deben obtenerse los medios necesarios para sustituir este tipo de valores por endeudamiento a mediano y largo plazo.

ii) Endeudamiento externo

El monto proyectado de endeudamiento externo para el año 1978 alcanza a 228 millones de colones, que en relación con lo observado en 1972, cuando aquél montó a 293.7 millones de colones, implican una importante caída de su participación en el total de los ingresos de capital.

En 1972 este rubro significó el 40.2% de los ingresos totales de capital, mientras que en 1978 su relación caerá al 22.7%.

Es necesario destacar que no obstante ser 1978 el año con menores exigencias de endeudamiento externo, sin embargo, durante el período del Plan se deberán contraer volúmenes importantes de endeudamiento externo. La disminución de este tipo de financiamiento se efectuará en forma gradual, para permitir la im-

plantación de los mecanismos encargados de sustituir el endeudamiento externo por endeudamiento de origen interno.

iii) Transferencias y otros ingresos de capital

Este rubro comprende la venta de activos y las recuperaciones por concepto de préstamos otorgados por algunas instituciones del sector público, especialmente el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, así como también las transferencias de capital recibidas del sector privado.

La tasa de crecimiento entre los años 1972 y 1978 será del 8.1% anual, lo que representa un aumento de su participación en el total de los ingresos de capital. Mientras que en el año 1972 dicha participación era del 17.6%, en 1978 será de 19.3%.

III. SISTEMA DE PLANIFICACION NACIONAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Introducción

En este capítulo se analizarán los principales cambios que en los aspectos institucionales y administrativos requerirá el sector público, con el objeto de obtener mejoras sustanciales en sus niveles de eficiencia para el mejor desempeño de las nuevas funciones que deberá desarrollar durante el período del Plan.

En lo concerniente a los aspectos administrativos se expondrán las principales deficiencias que aquejan al sistema actual y algunas de las orientaciones que deberán adoptarse a corto y mediano plazo para su solución.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales se presentarán los lineamientos básicos que deberán sustentar a la nueva organización del aparato estatal, así como también las principales funciones que corresponderán a los distintos entes públicos dentro del nuevo esquema. En este sentido se propondrá la organización y funcionamiento del sistema de planificación con el propósito de asegurar, en la toma de decisiones, la coherencia necesaria entre las instituciones públicas para la consecución de los objetivos y metas del Plan. Asimismo, se incorporará dentro de este capítulo el conjunto de reformas relacionadas con la futura organización institucional que deberá tener el sector dirigida a garantizar el mejor tratamiento posible de los aspectos vinculados al trabajo, empleo y mano de obra, y asegurar así el cumplimiento de las proyecciones del Plan.

1. Carácter de los principales problemas

Los estudios realizados hasta el presente sobre la eficiencia del conjunto de instituciones que integran el aparato estatal, ponen de manifiesto una serie de problemas 1/ cuya pronta solución deberá constituir uno de los requisitos básicos indispensables para poder asegurar, a corto y mediano plazo, el cumplimiento de las funciones asignadas al sector público en la consecución de los objetivos y metas establecidas en el Plan.

Entre los problemas observados, merecen destacarse los siguientes:

a) Carencia de un sistema de planificación integrado que permita asegurar la coherencia necesaria en la formulación, ejecución y control del conjunto de medidas destinadas al cumplimiento de los objetivos del desarrollo económico y social.

b) Carencia de una ley general de administración pública, que establezca en forma integral las normas y fundamentos técnicos y administrativos generales que deberán regir para el sector público.

c) Proliferación de escalas de salarios sin relación con las funciones similares que realizan los servidores públicos, sino, más bien, con la mayor o menor capacidad financiera que poseen ciertos entes públicos.

d) Regímenes de pensiones y jubilaciones con características diferentes, no obstante tener un mismo tipo de beneficiario: el servidor público.

e) Falta de adiestramiento y capacitación del personal del servicio público en la mayoría de los niveles.

1/ Ver Administración para el Desarrollo - Borrador para discusión interna. OFIPLAN - Diciembre de 1973.

f) Carencia de un sistema común, para todo el sector público, que asegure la mejor asignación, control y evaluación de los recursos de asistencia técnica (becas y expertos) sobre la base de planes o programas preestablecidos.

g) Inadecuación de los sistemas de información que dificulta la elaboración, ejecución, evaluación y control de los planes a largo, mediano y corto plazo.

h) Trámite y papeleo burocráticos demasiado complicados y lentos que causan graves perjuicios al usuario.

Es importante destacar que la enumeración anterior no es taxativa, ya que sólo se hace referencia a los problemas que se consideran más importantes. En el orden administrativo existen ciertas deficiencias cuyas soluciones deberán ser encaradas en un futuro cercano. Los ejemplos que pueden citarse son entre otros los relacionados con: a) el deficiente manejo y control en la creación de puestos públicos, b) la inadecuada utilización del personal del servicio público, y c) la falta de flexibilidad de las leyes que determinan y regulan el proceso técnico-administrativo, etc.

2. Principales orientaciones para la implantación de las reformas administrativas e institucionales en el sector público

El conjunto de problemas planteados en el punto anterior requerirá, en lo inmediato, la puesta en marcha de aquellos mecanismos que hagan posible proveer las soluciones más aceptables para aumentar sustancialmente el grado de eficiencia con que opera actualmente el aparato estatal, y así capacitarlo para el mejor desempeño de las nuevas exigencias que afrontará el sector público.

Se analiza a continuación el conjunto de propuestas tendientes a la solución de los principales problemas observados.

a) Uno de los aspectos más importantes que deberá encararse y que constituye el verdadero punto de partida en la nueva formación de la estructura del Estado, es el relacionado con la implantación del Sistema Nacional de Planificación.

Sus características más relevantes están relacionadas, por una parte, con la organización y coordinación de las funciones del Estado y, por otra, con el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones en materia de desarrollo económico y social.

En cuanto al primer aspecto, la nueva organización del Estado deberá orientarse a lograr una mayor eficiencia. Se deberá asegurar, por una parte, una mayor centralización en la toma de decisiones, lo que conllevaría una visión más integral y coherente al formular la política económica y social; y por otra, la necesaria descentralización en la ejecución de los planes y programas.

En lo que se refiere al segundo aspecto, el sistema deberá orientarse hacia la participación efectiva de todos los entes que configuran el sector público, ya sea que estos pertenezcan al Gobierno Central, a las instituciones públicas de servicio, a las municipalidades, a las empresas públicas financieras y no financieras. Asimismo, la participación de las entidades representativas del sector privado será uno de los requisitos básicos para el funcionamiento pleno del sistema.

Al final de este capítulo se incorpora el Proyecto de Ley de Planificación Nacional, cuya aprobación constituirá una de las condiciones necesarias para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación. En el proyecto se detallan los organismos que lo integrarán, así como también las principales funcio-

nes que le competerán en la ejecución de los planes a corto, mediano y largo plazo.

Entre los elementos más sobresalientes que contiene el proyecto de ley merecen destacarse: i) ^{Estilo} el fortalecimiento de la Oficina de Planificación, cuya principal función será la de coordinar los esfuerzos de todas las entidades que participan en el proceso de desarrollo económico y social; ii) la constitución de unidades sectoriales y regionales de planificación que funcionarán, en general, como dependencias de los distintos ministerios correspondientes a cada uno de los sectores; y iii) la creación de consejos asesores integrados por el conjunto de representantes de las entidades públicas y privadas que desarrollen sus actividades en los campos agropecuario, industrial, de recursos humanos, salud, educación, etc.).

El conjunto de unidades de planificación, con la colaboración de los consejos asesores y coordinadas por la Oficina de Planificación, dependerán de las instituciones que integran el Poder Ejecutivo y tendrán entre sus principales funciones la formulación, ejecución y control de los planes a corto, mediano y largo plazo.

Los planes a largo plazo deberán abarcar un horizonte suficientemente amplio para indicar las líneas fundamentales de las principales transformaciones deseadas por la comunidad, todas aquellas que afecten a la estructura productiva y a la del consumo, y en general incluso a la estructura misma de la sociedad.

A su vez, estas orientaciones deberán reflejarse en los planes a mediano plazo que permiten elaborar amplios programas de actividades, cuya ejecución garantizará los cambios perseguidos en los aspectos relacionados con el volumen y

estructura de la producción, del consumo, del comercio exterior, así como las modificaciones en las técnicas y por ende las productividades, además de los cambios cualitativos en la estructura social. Dichos cambios indicarán las trayectorias de desarrollo que abarcarán un horizonte de aproximadamente cinco años. Por último, estas indicaciones deberán ser verificadas durante el período del Plan con base en un análisis más detallado de todos los factores reales que las componen, por la Oficina Nacional de Planificación, las unidades sectoriales de los ministerios y las unidades regionales.

Ello incide en la formulación de los planes anuales operativos, que abarcan la preparación de calendarios concretos y operacionales de las principales actividades sociales y económicas.

Los programas de acción, la política global y sectorial, así como el resto de las acciones que dichos planes exigen realizar, deberán ser producto de un análisis permanente y exhaustivo por parte del conjunto de representantes de los distintos grupos económicos y sociales, sobre la base de los lineamientos generales impartidos por el Consejo de Gobierno. En la materialización de este proceso, la Oficina de Planificación se constituirá en el núcleo central, y de ella dependerán, desde el punto de vista técnico, todos los organismos de planificación del sector público, tanto sectoriales como regionales. Las funciones principales estarán relacionadas, básicamente, con las tareas de coordinación del conjunto de acciones de los entes públicos, en la preparación de los planes a corto, mediano y largo plazo. Para el mejor desarrollo de las tareas, se establecerán las comisiones de coordinación intersectorial e interregional y los consejos asesores.

La Comisión de Coordinación Intersectorial tendrá como objetivo principal la coordinación del conjunto de programas que se lleven a cabo en los diferentes sectores. La sede será la Oficina de Planificación y estará presidida por el Jefe de Departamento de Coordinación de dicha Oficina. Esta Comisión estará integrada por los Jefes o Directores de las unidades de planificación sectorial.

La Comisión de Coordinación Interregional tendrá como objetivo principal la coordinación de las tareas que se lleven a cabo en el ámbito regional. La sede será la Oficina de Planificación y estará presidida por el Jefe del Departamento de Planificación Regional de esa Oficina. Estará integrada por delegados o representantes de las unidades de desarrollo regional.

Los consejos asesores tendrán como objetivo principal colaborar con la Oficina de Planificación en el conjunto de tareas que ella determine. En el proyecto de Ley de Planificación Nacional se establece, en particular, el Consejo de Coordinación Interinstitucional, que estará integrado por delegados del más alto nivel de todos los entes descentralizados y por la Oficina de Planificación. Esta Oficina será la responsable de coordinar la formulación de directrices político-económicas por parte de los consejos que existan en el sector público.

Las oficinas de planificación sectorial tendrán como objetivo principal la preparación de los planes, programas y proyectos, los que serán formulados de acuerdo con la política general establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y por orientaciones particulares de cada entidad. Para la elaboración de los planes, programas y proyectos se requerirá la opinión de los grupos representativos del sector público y privado.

A continuación, en los gráficos 1 y 2, se presenta el esquema de organización institucional del sector público de acuerdo con lo explicado anteriormente.

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION - PROYECTO

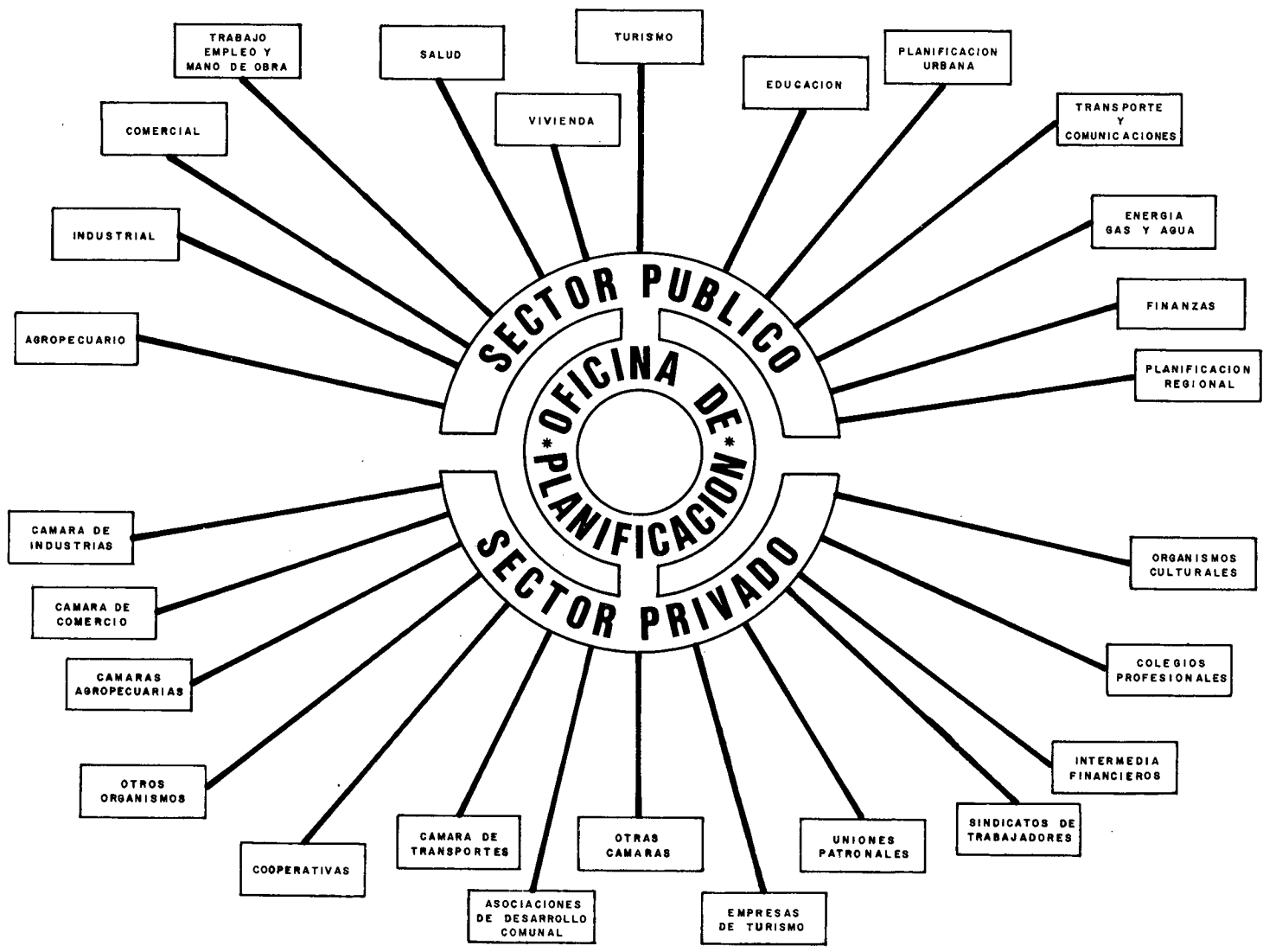
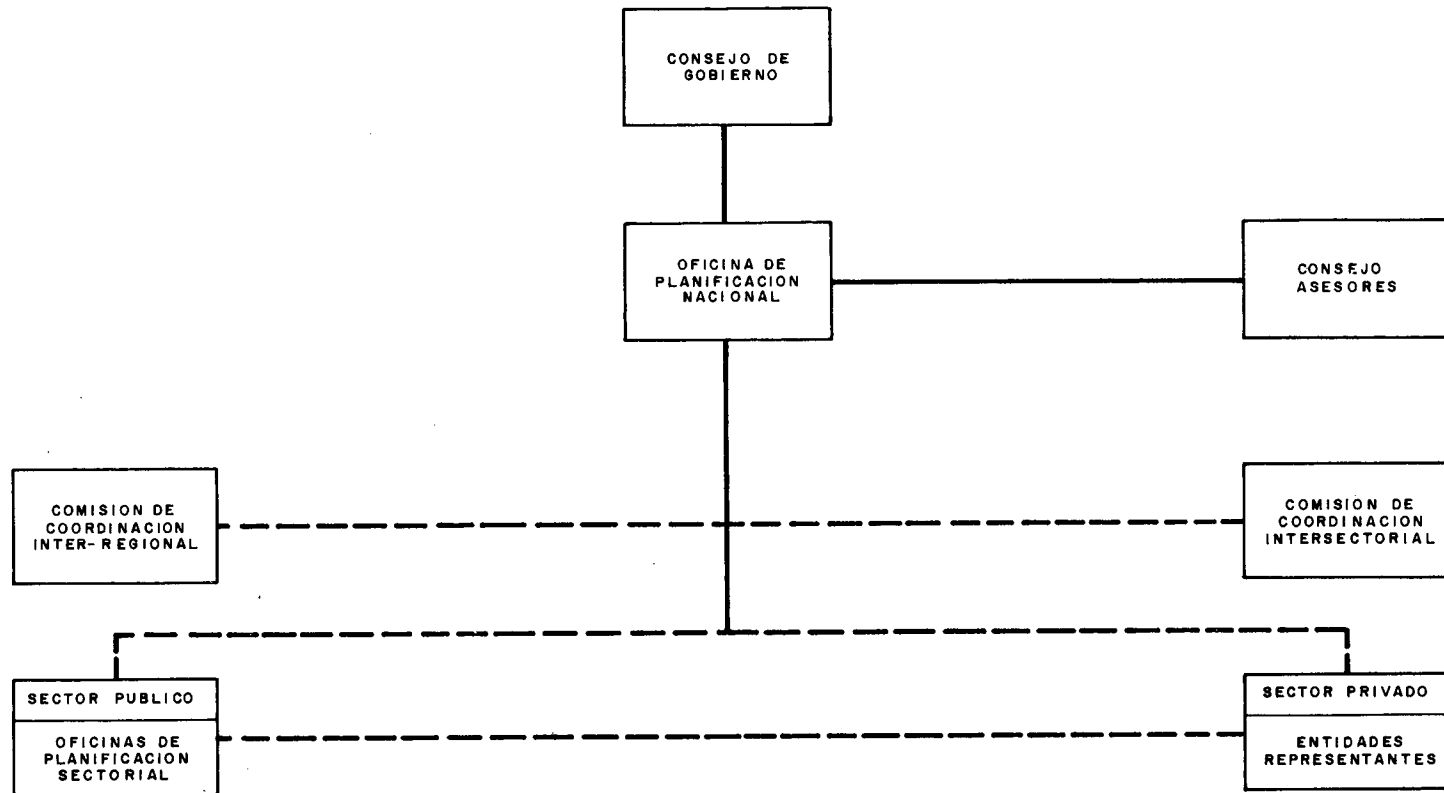


GRAFICO N° 1

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION PROYECTO DE ORGANIZACION TECNICA



----- RELACIONES DE COORDINACION

b) Otros de los aspectos importantes relacionados con la eficiencia del aparato estatal es el concerniente al mejoramiento de los recursos humanos ocupados en el sector. Para ello se deberá, cuanto antes, diseñar e implantar un sistema de adiestramiento y capacitación del personal que está al servicio del sector público.

c) En lo que hace a la solución de las distorsiones de los actuales sistemas de remuneración de los servidores públicos, será indispensable efectuar los estudios necesarios para implantar un sistema único de salarios, obligatorio para todo el sector público.

d) En el campo de la asistencia técnica, tanto nacional como internacional, y del otorgamiento de becas para la capacitación o especialización de los servidores públicos, deberá formularse un conjunto de programas de acuerdo con las exigencias que plantee el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Estos programas deberán ser administrados por la Oficina de Planificación, la que arbitrará las medidas necesarias para lograr su adecuado control y evaluación.

e) Por último, con el objeto de solucionar aquellos problemas derivados de la existencia de diferentes regímenes de pensiones y jubilaciones, deberán elaborarse los estudios necesarios para la estructura e implantación de un sistema nacional único de pensiones y jubilaciones en el sector público.

3. Organización institucional del sector trabajo, empleo y mano de obra

La formulación, aplicación y control de un plan de empleo no es el resultado de la acción de un solo organismo sino la consecuencia de la aplicación de la política general de desarrollo y en particular, de la política económica. De ahí la importancia de un organismo interinstitucional e intersectorial del más alto nivel en la dirección económica del país capaz de asegurar la aplicación de las medidas económicas y sociales compatibles con los objetivos de empleo, de proporcionar las informaciones oportunas sobre las condiciones de utilización de los recursos humanos y de controlar la ejecución de las medidas anteriormente expuestas.

No hay que olvidar que la organización institucional del país y del sector público en particular es la respuesta dada por la comunidad a problemas históricos pasados. Sin embargo, en la actualidad, como sucede en gran parte de los países del mundo, la necesidad de establecer una política de desarrollo con objetivos de empleo explícitos lleva impostergablemente a tomar medidas de organización mínimas, sin las cuales las medidas contenidas en el Plan no podrán ponerse en práctica ni controlarse.

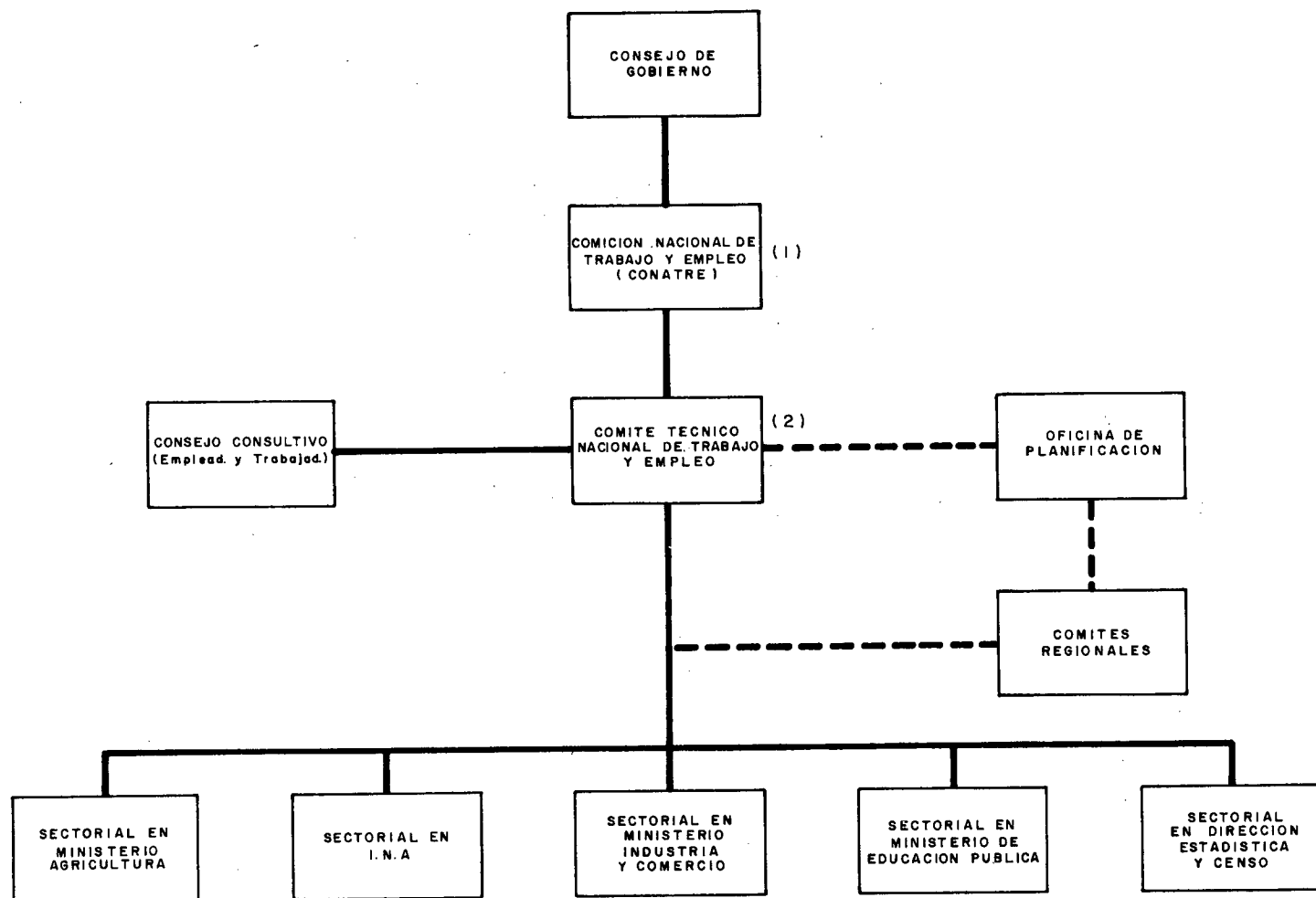
Para ello se propone la creación de una Comisión Nacional Interministerial para el Trabajo y el Empleo. Esta comisión estaría integrada por los Ministros de Trabajo, Agricultura, Industria, Hacienda, Educación y el Director de la Oficina de Planificación. Esta comisión sería presidida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. El Ministerio de Trabajo, a través de su Dirección de Planificación, tendrá a su cargo la dirección del subsistema de planificación de trabajo y empleo, en estrecha coordinación con la Oficina de Planificación.

Se establecerá para la formulación, aplicación y control técnico del plan de trabajo, empleo y mano de obra, un Comité Técnico presidido por el Director de Planificación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e integrado por un representante de la Oficina de Planificación, de la Dirección Nacional de Estadística y Censos y las universidades. Este comité tendría un Consejo Consultivo integrado en partes iguales por empresarios y trabajadores. Por otra parte, del Comité dependerán funcionalmente grupos sectoriales de empleo, mano de obra y recursos humanos, ubicados en las instituciones públicas sectoriales productivas y las relacionadas con la formación de recursos humanos y los sistemas de información, -tales como:

1. Grupo de empleo y mano de obra agrícola
Ministerio de Agricultura
2. Grupo de empleo y mano de obra industrial y comercial
Ministerio de Industrias
3. Grupo de recursos humanos
Ministerio de Educación
4. Grupo de recursos humanos. Necesidades de formación profesional
Instituto Nacional de Aprendizaje -INA-
5. Grupo de estadísticas de mano de obra
Dirección General de Estadística y Censos.

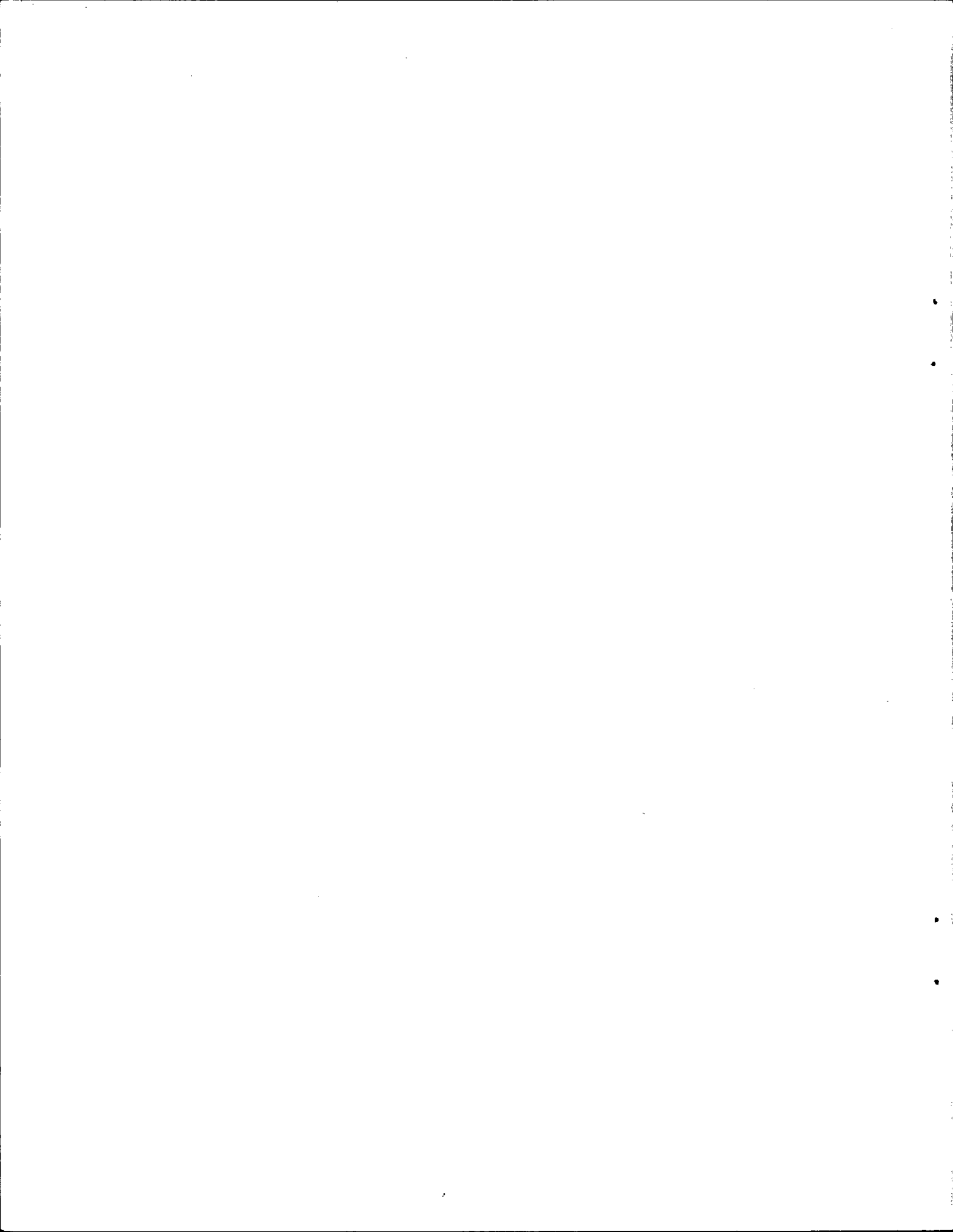
De esta manera habría dos niveles de decisión, uno político a nivel de la Comisión Nacional Interministerial y otro técnico, en apoyo del primero, en el Comité mencionado y sus sectoriales, los que en conjunto constituirían el subsistema nacional de planificación de trabajo, empleo y mano de obra.

SUB-SISTEMA DE PLANIFICACION DEL TRABAJO, EMPLEO Y MANO DE OBRA

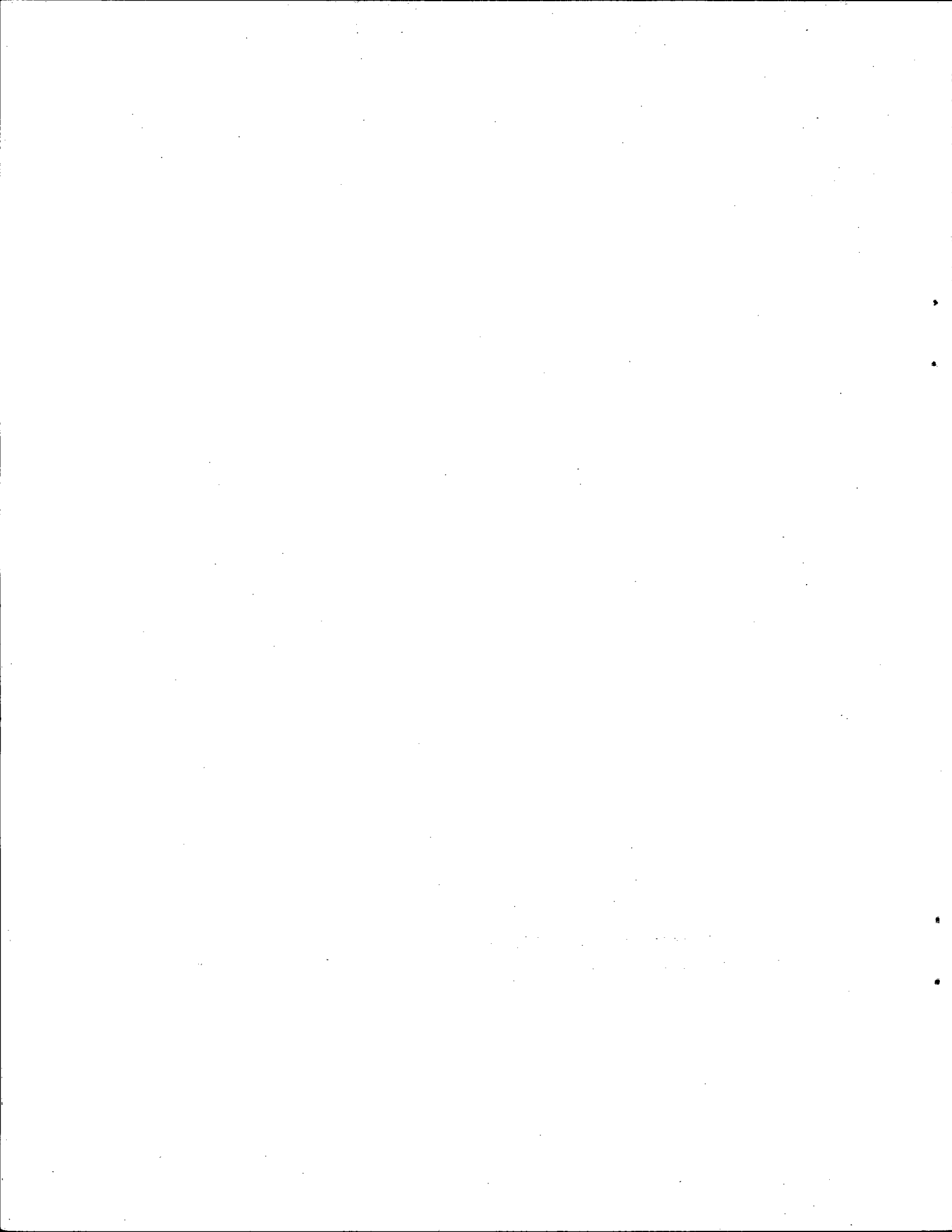


- (1) INTEGRADO POR: MINISTROS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, HACIENDA, AGRICULTURA, INDUSTRIA, EDUCACION; Y, DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANIFICACION
- (2) INTEGRADO POR: DIVISION DE PLANIFICACION DEL MINISTERIO DE TRABAJO, REPRESENTANTES DE LA OFICINA DE PLANIFICACION, DE LA DIRECCION DE ESTADISTICA Y LAS UNIVERSIDADES.

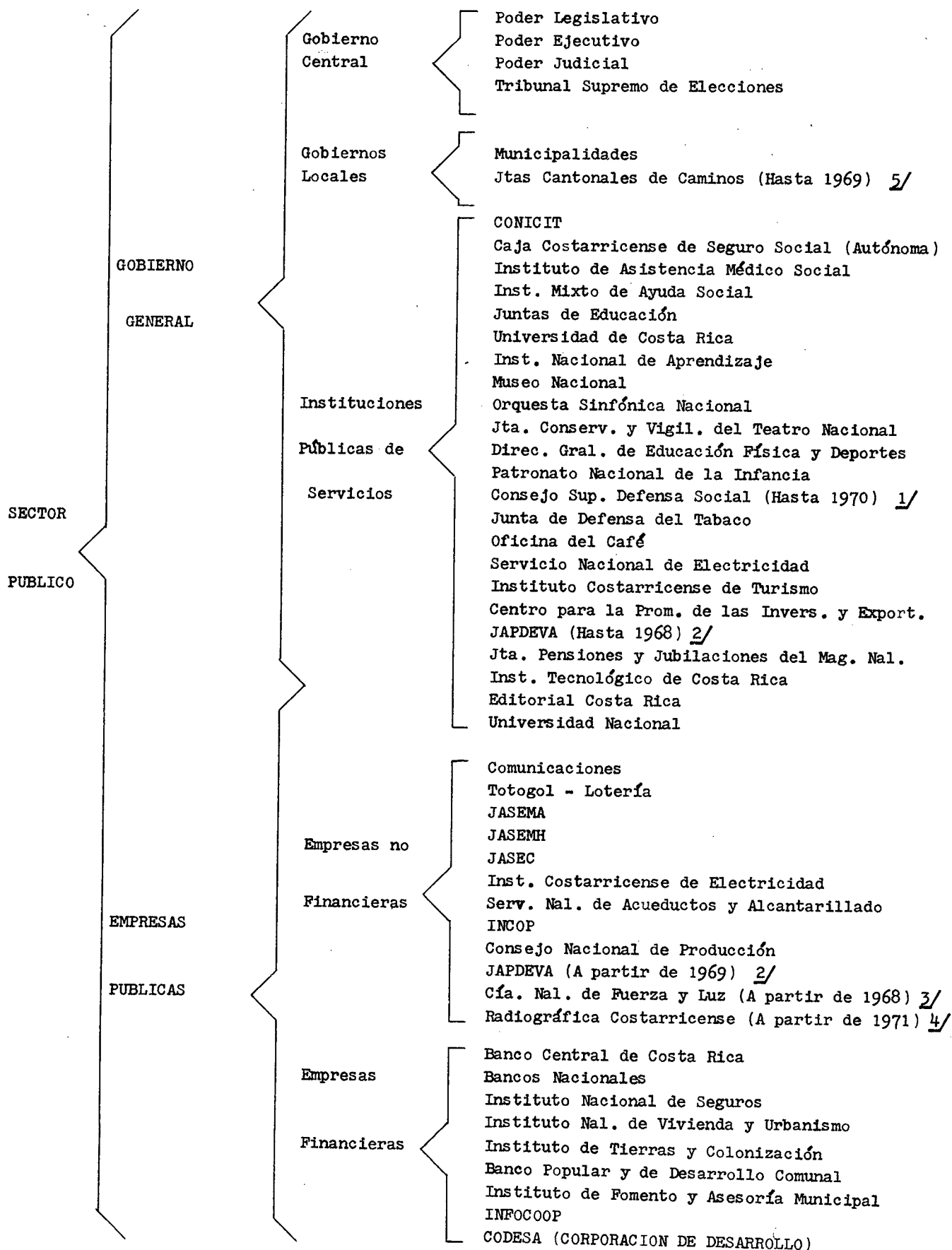
IV. ANEXOS



A N E X O 1.

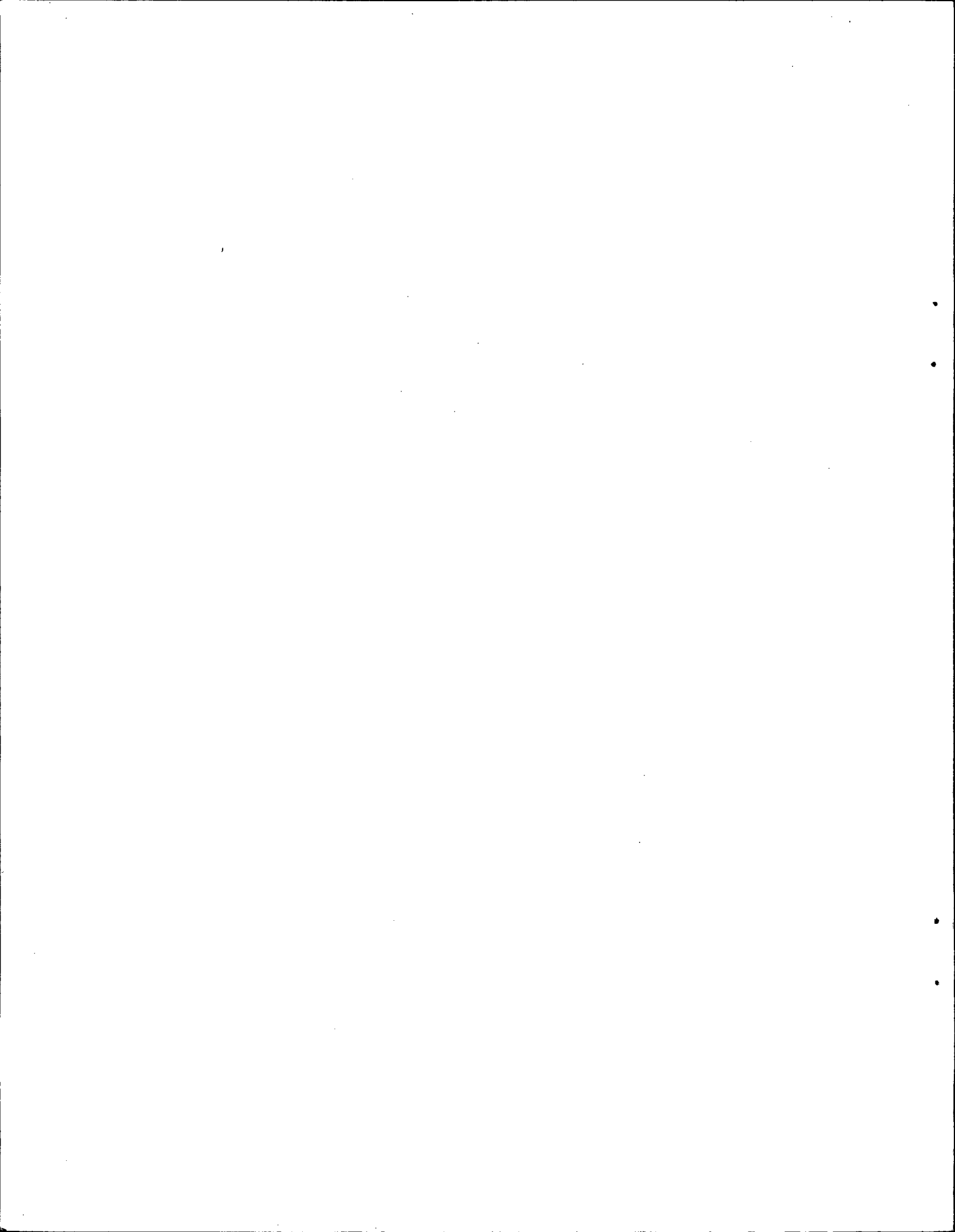


CLASIFICACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO



- 1/ A partir de 1971, se refundió en el Ministerio de Gobernación.
- 2/ En 1969 la JAPDEVA asumió la operación de los Muelles del Atlántico, año a partir del cual se clasifica como Empresa Pública.
- 3/ En 1968, el ICE compró a la Electric Bond & Share Co., las acciones de la Cía. Nal. de Fuerza y Luz S.A. por un valor de \$10.5 millones y éstas representan aproximadamente el 98% de las acciones totales.
- 4/ Según el contrato de compra, en 1971 el ICE tendrá más del 50% de las acciones y a partir de 1973, el 100% de las acciones.
- 5/ A partir de 1970, se refunden con las Municipalidades (Código Municipal).

ANEXO 2.



PROYECTO DE LEY DE PLANIFICACION NACIONAL

Capítulo I

De los objetivos y funciones

ARTICULO 1º.- Se establece un Sistema Nacional de Planificación, que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Aumentar la producción y la productividad del país mediante el impulso de planes adecuados a los recursos nacionales y a la tecnología.
- b) Mejorar el nivel de vida de la población, mediante la justa distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- c) Lograr una mejor distribución del poder político, la cual haga posible una participación creciente de los costarricenses para fortalecer el régimen democrático.

ARTICULO 2º.- Para alcanzar sus objetivos los órganos del Sistema Nacional de Planificación tendrán a su cargo las siguientes funciones:

- a) La elaboración de diagnósticos, política y planes para facilitar la distribución óptima de los recursos nacionales.
- b) La coordinación sectorial que permita el mejor aprovechamiento de los recursos.
- c) La elaboración e integración de directrices de política económica y programas.
- d) La evaluación sistemática y permanente de la política y programas que deban realizarse.

Capítulo II

De los organismos del sistema

ARTICULO 3°.- Constituirán el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:

- a) El Consejo de Gobierno.
- b) La Oficina de Planificación, directamente subordinada al Presidente de la República.
- c) Oficinas sectoriales y regionales de planificación.
- d) Consejos asesores.

Capítulo III

Del Consejo de Gobierno

ARTICULO 4°.- Como parte fundamental del sistema de planificación el Consejo de Gobierno tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular la política general que dará base al Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Oficina de Planificación Nacional.
- c) Evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Resolver las discrepancias que pudieren presentarse entre la Oficina de Planificación Nacional y cualquier institución autónoma o semiautónoma, previa audiencia a la institución afectada.

Capítulo IV

De la Oficina de Planificación Nacional

ARTICULO 5°.- La Oficina de Planificación Nacional estará a cargo del Director de Planificación, a quien nombrará y podrá remover libremente el Presidente de la República. El Director tendrá rango de Ministro y asistirá al Consejo de Gobierno con voz y voto. Asesorará al Presidente de la República en materias de su especialidad y, por encargo de éste, a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública.

La Oficina de Planificación Nacional tendrá las funciones que le fije la presente ley y su reglamento.

ARTICULO 6°.- La Oficina de Planificación Nacional tendrá las unidades necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos y funciones que en la presente ley se establecen. Su organización interna se reglamentará por Decreto Ejecutivo.

ARTICULO 7°.- Los Poderes del Estado, los entes descentralizados y cualquier otro organismo de Derecho Público, estarán obligados a prestar los servicios técnicos que la Oficina de Planificación Nacional requiera de ellos. En este caso designarán, de común acuerdo con la Oficina de Planificación, el personal que prestará esos servicios.

ARTICULO 8°.- La Oficina de Planificación Nacional será la encargada de realizar, entre otros, estudios de:

- a) Planificación Económica y Social
- b) Planificación Regional y Urbana
- c) Planificación de Recursos Humanos
- d) Planificación Administrativa
- e) Planificación de Recursos Naturales.

ARTICULO 9°.- La estrategia general de desarrollo estará determinada en el Plan Nacional de Desarrollo en planes a corto, mediano y largo plazo. Para elaborarla se pedirá la colaboración de los sectores patronal y sindical.

ARTICULO 10°.- Habrá un departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas. Este departamento y su jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el Artículo 177 de la Constitución Política.

ARTICULO 11°.- Corresponde a la Oficina de Planificación Nacional velar por que los programas de inversión de los Poderes del Estado, de las instituciones descentralizadas y de cualquier otro organismo de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los planes nacionales de desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán coordinarse con la Oficina de Planificación Nacional antes de someter sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

ARTICULO 12°.- La Oficina de Planificación Nacional será la encargada de promover, estudiar y aprobar los proyectos de inversión de los organismos públicos cuando aquéllos envuelvan total o parcialmente financiamiento externo o requieran aval del Estado para su financiación, así como también los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del

Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, la Oficina de Planificación Nacional participará en las negociaciones de crédito para el sector público.

En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.

ARTICULO 13°.- Corresponde a la Oficina de Planificación Nacional, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, formular, coordinar, aprobar y evaluar la asistencia técnica que demanden los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La presentación de las solicitudes de asistencia técnica a organismos internacionales y de otros gobiernos se canalizará por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Capítulo V

De las Oficinas Sectoriales

ARTICULO 14°.- Los Ministerios y las instituciones autónomas y semiautónomas deberán contar con una unidad de planificación.

De acuerdo con las necesidades, la Oficina de Planificación Nacional recomendará el establecimiento de Oficinas Sectoriales integradas por una o más unidades de las mencionadas en el primer párrafo de este artículo.

ARTICULO 15°.- Las unidades institucionales de Planificación son los elementos básicos del Sistema Nacional de Planificación. Formularán los planes institucionales y suministrarán la información pertinente a la Oficina de Planificación Nacional. Para la elaboración de los estudios y planes sectoriales, estas oficinas colaborarán con la Oficina de Planificación Nacional.

ARTICULO 16°.- Los planes, programas y proyectos que preparen las unidades sectoriales de planificación se formularán de acuerdo con la política general establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y las directrices particulares de cada entidad. Para la elaboración de dichos planes, programas y proyectos se oirá la opinión de grupos representativos del sector público y privado, mediante la creación de los Consejos a que se refiere el Artículo 19 de esta ley.

ARTICULO 17°.- A fin de proporcionar la necesaria capacidad administrativa al Estado para la formulación, ejecución y continuidad de los planes de desarrollo, se promoverá la creación de unidades de organización y métodos en todo el sector público, en coordinación con la Oficina de Planificación Nacional.

Capítulo VI

De los Consejos Asesores

ARTICULO 18°.- Se establece el Consejo de Coordinación Interinstitucional, de conformidad con las normas que para los Consejos Asesores se estatuyen en este capítulo.

Estará integrado por delegados del más alto nivel de todos los entes des - centralizados y por la Oficina de Planificación Nacional.

ARTICULO 19°.- El Director de la Oficina de Planificación Nacional podrá propo - ner al Presidente de la República la creación de los Consejos A sesores que considere necesarios para el buen desempeño de la Oficina. La inte - gración de esos Consejos se hará por Decreto Ejecutivo.

ARTICULO 20°.- La Oficina de Planificación Nacional coordinará las directrices de política económico-social de los Consejos que existan en el sector público.

ARTICULO 21°.- Los entes descentralizados contribuirán con el uno por ciento de sus presupuestos de gastos totales, exceptuadas inversiones, para formar un fondo que se destinará al fortalecimiento de las labores tendien - tes a preparar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo. El manejo de este fondo estará a cargo del Director de Planificación, previa aprobación del Consejo de Coordinación Interinstitucional.

Capítulo VII

De los plazos

ARTICULO 22°.- Las siguientes fechas serán de cumplimiento obligatorio: el 1° de abril el Director de Planificación deberá presentar al Presi - dente de la República un informe sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al año anterior; el 1° de setiembre el Presidente de la Repúbl - ca, conjuntamente con el Director de Planificación, deberá presentar el proyec -

to de Presupuesto Nacional a la Asamblea Legislativa.

ARTICULO 23°.- Esta ley es de orden público y deroga a la Ley N° 3087 del 31 de enero de 1963 y todas aquellas otras disposiciones que se le opongan.

ARTICULO 24°.- Esta ley rige a partir de su publicación.