

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL
Y POLITICA ECONOMICA

Secretaría General
Sección de Publicaciones

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Resumen



San José, Costa Rica

1975

I. NUEVOS OBJETIVOS Y POLITICAS GLOBALES DE DESARROLLO

1. Según el Plan Nacional de Desarrollo para 1974-1978, la evolución de la economía costarricense muestra factores dinámicos muy prometedores para el desarrollo del país. Sin embargo, no está exenta de problemas los principales son:

-La dificultad de mantener el ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales (banano, café, carne vacuna y azúcar) y de productos manufacturados.

-La acentuación de dificultades en la producción agrícola para el mercado interno, como los granos básicos, que enfrentan obstáculos debido a la facultad para incorporar tierras adicionales y a la expansión de la producción ganadera extensiva.

-El empleo y la brecha social. La fuerza de trabajo crecerá a más de 3.5 por ciento anual en los próximos diez años, pero algunas de las actividades que más se desarrollarán en el futuro -carne, industrias manufactureras y minería- exigen mano de obra en proporción bastante menor que los sectores más tradicionales.

-La evolución de los precios internos muestra alzas más elevadas que en el pasado, debido principalmente a la inflación internacional, Costa Rica es uno de los países más afectado por este fenómeno, ya que su economía es muy abierta al exterior. Por otra parte la relación de términos de intercambio se ha vuelto totalmente desfavorable al país en 1974, y en especial en el segundo semestre, como consecuencia de la disminución del precio del café y la carne vacuna.

2. Asimismo, existen nuevos factores positivos que permiten dar un mayor impulso a la economía costarricense. Estos factores son: (i) la inflación de los países industriales podría resultar en importaciones crecientes de bienes de países en desarrollo, en vista del alza de precios de los alimentos de producción interna, (ii) la nueva estructura de la división internacional del trabajo parece favorable a los países en desarrollo en campos que requieren una proporción mayor de mano de obra, (iii) los problemas de contaminación am-

biental y de agotamiento de los recursos naturales crean ventajas comparativas, ya que podrán desplazarse muchas actividades que se restrinjan en los países industriales, (iv) los problemas resultantes de la nueva situación petrolera en el mundo, hacen prever grandes cambios económicos. Sin embargo, el aprovechamiento de estos nuevos factores positivos se cerán postergados mientras subsista al actual situación desfavorable del mercado internacional. En el largo plazo no han cambiado las expectativas que tiene en Plan, pero en el corto plazo las condiciones son diametralmente opuestas. En especial, el país deberá enfrentar en el futuro inmediato un grave déficit de balanza de pagos.

3. Las oportunidades de expansión en nuevos campos que se le presentan al país son : aluminio, cemento, agro-industria, industrias de madera y muebles, turismo y minería. El aumento de la productividad de los factores de producción dedicados a las actividades tradicionales puede también constituirse en un elemento dinámico adicional.

4. Teniendo en cuenta esta situación, el gobierno ha establecido los siguientes objetivos principales del desarrollo:

i) La disminución de la brecha social por la reducción del desempleo el aumento del salario real; el plan de asignaciones familiares; más y mejores servicios públicos y el apoyo a las cooperativas y pequeños empresarios.

ii) El aumento del ahorro y de la Inversión Nacional por la financiación de la inversión total con ahorro interno, que pasará de un 65% en 1972, a un 82% en 1978, y la tendencia a congelar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que implica que las exportaciones crecerán a una tasa anual del 9.6% y las importaciones a una tasa anual de 8%.

iii) La transformación de la Estructura Productiva por la promoción y estímulo del sector industrial; la incorporación a la producción de recursos hasta hoy no explotados (minerales, madereros, turísticos, pesqueros, etc.); el estudio para el aprovechamiento e industrialización de esos recursos, por inventarios de recursos, a-

nálisis de mercado, técnicas de producción y capacitación de personal; el apoyo a la estructura productiva actual para impulsar lo anterior; el fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, para desarrollar un sector industrial competitivo fuera del área; y la promoción de una agricultura complementaria en el ámbito centroamericano.

- iv) El fomento de un desarrollo Regional Equilibrado dentro del país.
- v) La neutralización de los Efectos del Aumento de los Precios sobre los asalariados, el fisco y el ahorro.
- vi) El aumento de la Eficiencia del Sector Público, por el mejoramiento de la capacitación del personal; la intensificación de la coordinación interinstitucional; y el fortalecimiento del sistema de planificación.

5. El Gobierno se ha propuesto lograr las siguientes metas: (i) la tasa de crecimiento demográfico, que bajó de 4% a 2.8%, disminuirá a 2.2% en 1990; (ii) la población económicamente activa (PEA) en el período del Plan crecerá de 564.100 a 692.791 personas; (iii) el PIB crecerá al 7.7% para absorber el desempleo y disminuir el subempleo; (iv) el desempleo bajará del 7.1% al 5.6%, aunque cada año ingresarán 26.000 personas al mercado de trabajo; (v) la fuerza de trabajo en 1978 será de un 33.9% de la población total; (vi) la fuerza de trabajo debe ser absorbida primordialmente por el sector industrial; (vii) el crecimiento del sector servicios deberá disminuir, y el sector agrícola continuará siendo el principal empleador del país, a pesar de que pierde importancia relativa adquiriéndola, por el contrario, los sectores de industria, construcción y comercio; (viii) el aumento en la ocupación estará acompañado por una elevación de salarios reales (3.2% anual), para lo cual la inversión deberá crecer a una tasa de 8.9% anual: (a) la inversión pública crecerá al 11% anual, y la inversión privada crecerá al 8% anual; (b) la inversión total pasará de ₡ 2.300 millones en 1973, a ₡ 3.500 millones en 1978 a precio de 1972 y será financiada fundamentalmente con ahorro interno. Se prevé una

disminución de la participación del ahorro externo, dado que se pretende reducir la vulnerabilidad en la balanza de pagos.

Para alcanzar los anteriores objetivos y metas y acelerar el proceso de desarrollo, el Gobierno decidió impulsar políticas de desarrollo en los siguientes campos:

-Desarrollo rural: fomentar industrias rurales, apoyar a las cooperativas, y promover mayores inversiones públicas en el área rural.

-Desarrollo Industrial: fomentar agroindustrias, metal-mecánica, industrias químicas, apoyo a la artesanía, utilizando mejor la capacidad instalada.

-Desarrollo del turismo mediante asistencia técnica y financiera y capacitación de personal.

-Educación y formación profesional, adecuando la educación a las necesidades del mercado de trabajo. Impulso a la formación profesional y la educación técnica (colegios vocacionales) y creación del Instituto de Trabajo.

-Política de empleo, combinada con medidas en el sector de seguro social, asignaciones familiares, planificación familiar y el incremento de los salarios reales, asimismo apoyo a las obras sociales y de salud.

-Reestructuración institucional a través de la participación de los empresarios y los trabajadores en la formulación de la política de empleo y de la creación de la Comisión Nacional Interministerial para el trabajo y el Empleo.

-Medidas en el sector tributario, monetario y crediticio, ayudando a la promoción de programas de inversión, la expansión del mercado interno y el incremento de las exportaciones.

7. La política de la inversión pública continuará jugando un papel importante en el esfuerzo nacional por la construcción de la infraestructura necesaria, la promoción de formación de capital y la estimulación de la inversión privada. Se estudiarán también medidas para la distribución más equitativa de la tierra y del ingreso nacional para estimular la demanda doméstica y aumentar el promedio del bienestar social de la población. Las medidas para aumentar la eficiencia del sector público permitirán una utilización mayor del potencial socio-económico del país y estimularán la confianza del sector privado en su buen funcionamiento.

8. Las modificaciones registradas en el mercado internacional obligarán a realizar un replanteo de la Estrategia de desarrollo. Sin embargo, en términos generales se mantendrá la orientación que planteó en el Plan, pese a la coyuntura desfavorable en los mercados externos. En la oportunidad de la elaboración de los planes operativos anuales se harán evaluaciones de la economía interna con la finalidad de adecuar los objetivos, metas y políticas de desarrollo a la nueva realidad.

II. SECTORES PRODUCTIVOS

(i) Agricultura

9. La agricultura es el más importante sector de la economía costarricense, ya que representa una quinta parte del PIB, más del 75% de los ingresos por exportaciones, y un 50% del empleo. Además, ha proporcionado un alto porcentaje de los recursos de inversión y muchas materias primas para la expansión industrial. Algo más de la mitad de la tierra potencialmente arable se encuentra sembrado o con pastizales, si bien una gran parte no es cultivada intensivamente.

10. Los factores más importantes del desarrollo durante los últimos años fueron la expansión extraordinaria de la producción y exportación de bananos, de la ganadería, y los precios favorables para el café. La producción de granos básicos, sin embargo, permaneció reza-

gada y su importación aumentó rápidamente, causando un impacto negativo sobre la distribución de ingresos y el empleo-

11. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se reconoce la importancia del sector agrícola para la economía del país y se propone alcanzar los siguientes objetivos:

-Reestructurar la producción agrícola, manteniendo la actual gama de productos, pero iniciando al mismo tiempo las primeras etapas de la diversificación de la producción.

-Incrementar la producción agrícola, para que continúe siendo el principal aporte de divisas al sector industrial, para la importación de bienes de capital e intermedios.

-Aumentar la productividad agrícola por riego, para sostener el dinamismo de las exportaciones agropecuarias.

-Incrementar el ingreso agropecuario y mejorar su distribución, para estimular la demanda interna y disminuir la brecha social.

-Crear nuevas oportunidades de empleo en áreas rurales, para reducir el nivel de desempleo y sub-empleo a fin de evitar el éxodo rural. } 2

-Fortalecer un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país, por la extensión de los beneficios de la modernización agrícola a todas las regiones. } 3

-Resolver algunos problemas básicos del abastecimiento nacional y dar mayor racionalidad a la agricultura, mediante la integración agropecuaria centroamericana.

-Promover la movilidad social en áreas rurales, por el mejoramiento del acceso a la educación, salud y otros servicios sociales. } 4

-Favorecer la distribución más equitativa de la tierra y equiparar los salarios rurales a los urbanos.

-Fortalecer la regionalización de las actividades agropecuarias y la constitución de complejos agroindustriales. } 3

-Organizar el mercado centroamericano de granos básicos, por el establecimiento de cupos y compromisos de compra entre los países del área.

-Coordinar la acción de la agroindustria a nivel centroamericano; y } 5
-Mejorar la estructura básica del sector agrícola, por una reorganización institucional, una coordinación más efectiva, una mejor orientación de los créditos, la descentralización de la acción del sector público y una mejor definición de los programas y prioridades.

12. En este sector, el éxito de las políticas del Gobierno dependerá de la consecución de las siguientes metas:

-La producción agrícola aumentará anualmente en 4,7%, disminuyendo no obstante su participación total en el PNB de 21% a 18% en 1978.

-El país continuará siendo básicamente un importador de bienes agrícolas, cuya importación de granos aumentará de \$6 a \$14 millones, que se comprarán en Centroamérica, con una tasa de crecimiento anual acumulativa de 9,7%

-Las exportaciones de azúcar, carne, pesca y productos agrícolas con proceso de elaboración aumentarán en 6% anualmente, en tanto que las de café, bananos y productos agrícolas sin proceso de transformación lo harán sólo en 4,8% anual.

-La agricultura disminuirá su participación en la población económicamente activa de 37% a 33,5% en 1978.

-Los nuevos programas agrarios emplearán aproximadamente a 25,000 personas en 5 años.

13. La política del desarrollo agrícola, aunque todavía no específicamente detallada, se basa en las siguientes consideraciones:

-Los productores nacionales no podrán desenvolverse en el futuro en forma espontánea, sino que habrán de coordinar su acción entre sí y en una política conjunta con el Estado. En la gama productiva que se mantendrá ocurrirán, no obstante, ^{al} ~~la~~ iteraciones en la importancia relativa de algunos productos. Así, en la política estatal de promoción de exportaciones, se fortalecerán el azúcar, la carne, la pesca y productos agropecuarios que involucren un proceso de transformación. Paralelamente, perderán énfasis el café, el banano y los bienes agropecuarios que no involucren un proceso de transformación.

-El crecimiento de la producción no deberá basarse en la expansión de la frontera agrícola a mediano plazo (5 años), sino a través de una explotación diferente de las tierras ya incorporadas, realizando para ello obras de riego, introduciendo mejoramiento en las técnicas de explotación y una distribución racional de los cultivos, imponiendo una fuerte tributación a la explotación inadecuada y poniendo fin al uso de la tierra como capital especulativo.

-Se atenderá a los problemas específicos de algunas regiones, como por ejemplo, en la zona de Guanacaste, donde se estimularán proyectos de riego y la redistribución de tierras hoy ineficientemente explotadas; en la misma zona, se propenderá a la agrupación de los minifundios amenazados por la actual expansión ganadera; en las zonas del Pacífico Sur y del Atlántico, se estimularán los asentamientos y organizaciones cooperativas de núcleos campesinos, afectados por la expansión bananera en gran escala.

(ii) Industria

14. La producción industrial aumentó rápidamente durante los últimos años, y el valor agregado, a precios constantes, se incrementó en un 8% por año. Actualmente representa casi una quinta parte del PIB, y da trabajo a más del 15% de la población económicamente activa. Las exportaciones industriales aumentaron de \$ 5 millones en 1963 a \$ 66 millones en 1972. Factor importante fue el Mercado Común Centroamericano, por el aumento del tamaño del mercado. Sin embargo, la utilización de la capacidad instalada permanece en menos del 60%, según un reciente muestreo. La inversión aumentó también considerablemente en los últimos años. El número de contratos industriales aprobados con concesión de incentivos fiscales aumentó de 47 en 1971 a 69 en 1972, con una inversión en aumento de \$ 31 a \$ 85 millones respectivamente, concentrado en productos metal-mecánicos, textiles y productos alimenticios.

15. En atención a que durante el año 1973 se obtuvieron logros significativos en el sector industrial, y tomando en consideración las

perspectivas favorable para los siguientes años, el Gobierno ha seleccionado en este sector los objetivos que se enumeran a continuación:

- Aumentar la tasa de crecimiento del sector y su aporte al desarrollo económico, enfatizando un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.
 - Sustituir importaciones de bienes provenientes de terceros países por producción nacional, en los casos de comprobada eficiencia y viabilidad.
 - Incrementar y diversificar las exportaciones con destino a países fuera del área centroamericana.
 - Incrementar los niveles de eficiencia con que opera la industria nacional y aumentar la capacidad para la absorción de nuevos empleos.
 - Propiciar una mayor descentralización geográfica de las actividades industriales dentro del país e impulsar el perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano.
 - Desarrollar, a más largo plazo, nuevos rubros de producción que exigen la cooperación centroamericana, tales como la industria naviera, la maquinaria vial y los equipos de mantenimiento aéreo.
16. Las metas más importantes del sector industrial son: (i) un crecimiento anual del 10.6%, aumentando su participación en el PIB del 20 al 23% en 1978; (ii) aumentar la inversión privada en el sector manufacturero en una tasa anual del 11.6%; (iii) aumentar las exportaciones al Mercado Común Centroamericano con una tasa anual de crecimiento del 18.2%; (iv) hacer posible que, en conjunto, un 32.2% de las exportaciones sean dirigidas al Mercado Común Centroamericano, y un 26.8% de las importaciones se originen en el mismo, tratando de disminuir el déficit comercial de \$30 a \$13 millones; (v) incrementar las exportaciones industriales a \$170 millones en 1978.
17. La política gubernamental en este sector se basa en las siguientes consideraciones:
- La estrechez del mercado nacional, hace necesaria la expansión, por un proceso de reestructuración del Mercado Común: Costa Rica promoverá una participación más activa en el mercado centroamericano, estimulando la revisión de convenios y protocolos, anilizando las normas hoy vigentes; estimulará la regulación de nuevos mecanismos de fomento, con criterios selectivos en el otorgamiento de incentivos fiscales, e impulsará a escala regional los mecanismos modernos de programación del desarrollo industrial.
 - Debe estabilizarse la política comercial; en este contexto, la sustitución de importaciones debe orientarse hacia el resto del mundo, para no dañar -

el crecimiento del comercio regional.

- Deben racionalizarse y consolidarse los actuales flujos de comercio centroamericano, considerando que allí pueden venderse productos industriales de más difícil colocación en el mercado mundial, y que ciertas ramas industriales sólo podrán depender del mercado regional. Se brindará estímulo a la inversión privada en este campo. El crecimiento de las exportaciones industriales exigirá, a largo plazo, el estudio de líneas de especialización.
 - Se propenderá al establecimiento de un régimen común de tratamiento al capital extranjero y de política comercial frente a terceros países, y a bloques de comercio, fundamentalmente latinoamericanos (ALAIC, Grupo Andino, etc.)
 - Deberán fomentarse las agroindustrias en las regiones aptas para insumos agronecuarios, a través de proyectos de desarrollo industrial en el área rural, que procesen bienes del sector agropecuario, o produzcan bienes intermedios; se apoyará a la pequeña industria y la artesanía.
18. Acciones y medidas de desarrollo industrial: para alcanzar las metas propuestas, el sector público se prevé realizar una serie de acciones, en función de los lineamientos propuestos por OFIPLAN, bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Entre las medidas más importantes se destacan:
- Organización de un sub-sistema de identificación, selección, formulación y evaluación de proyectos, con el fin de coordinar las entidades del sector público vinculada al desarrollo y promoción de proyectos industriales (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, CODESA, CENPRO, Banco Central, etc.)
 - Promoción y ejecución de los proyectos industriales considerados de desarrollo prioritario a través de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).
 - Formulación de nuevos estímulos financieros y de tipo institucional para el fomento de las exportaciones. Entre otras, se mencionan la creación y funcionamiento de un Fondo Nacional de Fomento de las Exportaciones y de empresas especializadas en la comercialización externa.
19. Programas y proyectos de inversión: El Plan de Desarrollo identifica más de 170 proyectos y oportunidades de inversión en el sector industrial. Sin embargo, la mayor parte se encuentra con escaso grado de elaboración, permaneciendo muchos de ellos a nivel de idea. Por lo tanto, hay que establecer las principales características técnicas, las perspectivas con-



cretas de mercado y el grado de prioridad de las oportunidades de inversión señaladas.

(iii) Minería

20. En vista del fuerte énfasis sobre el aspecto agropecuario, los recursos naturales no renovables no han recibido todavía la atención que merecen y la Dirección de Geología tiene hasta ahora un presupuesto insignificante, en comparación con la magnitud de su labor. En cuanto a minerales metálicos, las posibilidades mineras de Costa Rica están muy lejos de haber sido calificadas. Con los precios actuales, el oro representa un aspecto fundamental en el desarrollo minero de Costa Rica. Cabe notar que según estadísticas de la Dirección de Geología, el oro entregó en 1972 un valor de ₡8.000.000.
21. Aparte del oro existen numerosas posibilidades que no han sido investigadas suficientemente:

-Manganeso	-Cobre
-Cromita	-Plomo y Zinc
-Níquel	-Azufre
-Arenas magnéticas y titaníferas	-Bauxita
	-Carbón

22. En materia de energía cabría citar el petróleo, del cual es muy probable que Costa Rica goce de reservas. En los años cincuenta, las compañías petroleras entonces operantes descubrieron petróleo en el pozo Cocolos. En este momento las concesiones petrolíferas han sido otorgadas a la compañía francesa ELF. Estudios detallados en la zona atlántica podrán llegar con el primer sondaje "off shore" cerca de Limón.
23. De los minerales no metálicos, las calizas y las piedras quebradas constituyeron la mayor producción de 1972, con cerca de ₡3.500.000 y ₡10.500.000 respectivamente. La sal de evaporación también representó un valor apreciable (aprox. ₡2.500.000). Hay varios otros rubros que necesitan estudios: arcillas, cuarzo, caolín, diatomita, feldespatos.

(iv) Turismo

24. El turismo constituye otro potencial importante, dada la disponibilidad de recursos naturales muy abundantes y aún no explotados. Asimismo, el país debe aprovechar la cercanía con un gran mercado, como es el de EEUU. Este sector tuvo en el pasado una evolución muy favorable: el número de visitantes aumentó de 110.000 en 1968 a 202.000 en 1972. El Plan establece una

meta de 15% de aumento de los ingresos de divisas por concepto de turismo, lográndose así cerca de 70 millones en 1973.

III. RECURSOS HUMANOS, EDUCACION Y SALUD

Recursos humanos: La tasa anual de crecimiento demográfico aumentó de 3% en 1950 a 4% en 1960, pero bajó a 2.8% en 1970. La aceleración en los años 50 fue debido a la declinación rápida de la tasa de mortalidad por el mejoramiento de las condiciones de salud.

Al mismo tiempo que bajó la tasa de mortalidad, declinó también la tasa de fertilidad. Como consecuencia, la tasa de nacimiento bajó de 47.5% en 1966 a 33.2% en 1970. Se estima que el incremento declinará al 2.2% en 1990.

26. Empleo: A pesar del crecimiento de la fuerza laboral, Costa Rica tuvo éxito manteniendo niveles bajos de desempleo abierto. El crecimiento del PIB, particularmente a finales de los años 60, fue un factor principal, explicando el crecimiento adecuado del empleo, especialmente por la rápida expansión de las exportaciones agropecuarias, y el empleo por el sector público combinado con el aumento de la inversión pública. El sub-empleo está relacionado estrechamente con el ciclo estacional de la demanda de empleo, causado por el cultivo del café y granos básicos.
27. Distribución del ingreso: El perfil de la distribución de ingresos se debe esencialmente a la fuerte clase media y al cambio de la distribución que tuvo lugar en la última década. Comparando una encuesta familiar de todo el país en 1971, con una de 1961 del Area Metropolitana, se nota que el ingreso del 5% más alto de la población bajó de 35% a 23%, mientras que la participación del 60% mediano de la población incrementó su participación del 34% al 44% del ingreso total. A pesar de los logros hay una gran disparidad entre el sector urbano y el sector rural y la disposición relativa del 20% más pobre de la población rural mejoró poco, aunque en términos absolutos está mejor que en otros países centroamericanos. El promedio per cápita de ingresos rurales representa menos del 45% de los ingresos urbanos. El Gobierno hace mucho énfasis en mejorar los ingresos y las condiciones de vida en las áreas rurales, lo que es fundamental para evitar una emigración en gran escala hacia los centros urbanos.
28. Educación: Tradicionalmente Costa Rica ha dedicado una gran parte de sus recursos a la educación, con el resultado de que en términos cuantitativos el país tiene uno de los mejores sistemas educativos de La-

tinoamérica. En 1973 el 91% de la población entre 6 y 12 años fue atendida por servicios de educación primaria. La relación estudiantes/maestro es relativamente baja y hay un alto porcentaje de maestros de nivel primario y secundario. Ese logro ocasionó, sin embargo, una carga pesada para las finanzas gubernamentales. En 1971 los gastos públicos para educación absorbieron 5.2% del PIB contra 7.4% en 1967; eso representó el 28% de los gastos del Gobierno central, proporción más alta que en países con un ingreso per cápita más elevado, como Chile, y Venezuela. Esos logros se alcanzaron a pesar de la ausencia de un plan coordinado de desarrollo educacional. El nuevo plan nacional para el desarrollo de la educación para años 1972-1980 identificó algunas deficiencias mayores del sistema educacional anterior, y proporciona una estructura para resolver problemas en conexión con la estructura administrativa, desequilibrio de oportunidades educacionales entre áreas urbanas y rurales, alta tasa de deserción y un énfasis excesivo en aspectos académicos en vez de una educación vocacional dentro del sistema formal al nivel secundario.

29. Vivienda: Aunque no tan grande como en otros países en desarrollo, Costa Rica tiene un gran déficit, estimado en más de 150.000 viviendas. Alrededor de 6.000 nuevas unidades son construidas por año, apenas cubriendo necesidades de reemplazo. El problema es más agudo en las áreas rurales. Entre 1969 y 1971 el número de casas financiadas por intermediarios financieros públicos se duplicó, principalmente debido a una cuadruplicación de las casas financiadas por INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo).
30. Los objetivos que ha planteado el Gobierno con el fin de fortalecer y consolidar los esfuerzos en el sector de los recursos humanos son los siguientes:
 - Obtener un equilibrio global entre la disponibilidad de mano de obra y la creación de oportunidades de trabajo, con un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.
 - Absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, reduciendo el desempleo y sub-empleo.
 - Mejorar el nivel de vida de los sectores asalariados, con una mejor distribución del ingreso nacional.
 - Propender a la disminución de la migración campo-ciudad.
31. Las metas propuestas más importantes son:
 - Promover anualmente el aumento de 36.000 plazas de empleo para alcanzar 127.000 nuevos trabajadores en 1973.

- Promover igualmente el aumento anual de 5.3% de la ocupación efectiva, lo que haría posible que la tasa bruta de participación de la fuerza de trabajo aumente del 32.1% que tenía en 1973 al 33.9% a fines de -- 1977.
- Tomar medidas para que el sector servicios absorba el 24% del empleo total (31.400 nuevas ocupaciones), mientras los sectores agropecuario industrial absorban el 35% (45.000 nuevas ocupaciones).
- Aumentar la productividad de la mano de obra en un 2.3% anual, elevándose los salarios en un 3.2% paralelamente, ascendiendo la participación de los asalariados en el ingreso nacional en un 52.5% en 1978.

32. La política de empleo se basa en las siguientes consideraciones:

- El máximo aprovechamiento y equilibrio se buscará por medio de un proceso de educación y formación profesional, escolar y extraescolar, más vinculada a las condiciones y necesidades del mercado de trabajo, en una reforma educacional que ampliará la escolaridad obligatoria y remodelará los estudios de educación técnica.
- El INA será reestructurado, vinculándolo más estrechamente a los organismos empresariales y de trabajo y se respaldará al Instituto de Trabajo, integrando al mismo tiempo la actividad del Estado con la de las Universidades.
- Se crearán nuevas oportunidades de trabajo, a través de la expansión y transformación de la estructura productiva, y se propenderá a un aumento de la productividad de la mano de obra, estimulando un incremento relativo de la ocupación en sectores con uso más intensivo de capital.
- Se desarrollará una política salarial activa, con acciones directas, consistentes en elevación de los salarios mínimos, reajustes salariales, subsidios para desocupados involuntarios y un sistema de asignaciones familiares.
- Se creará un Banco propio para los trabajadores, que financiará viviendas económicas, sufragará gastos de educación, compensará gastos por enfermedad y otorgará préstamos para la constitución de cooperativas.
- Se elevarán las condiciones de vida en la zona rural, según se aprecia en los aspectos de salud, educación e infraestructura.

33. Salud: Los objetivos se refieren principalmente a:

- Disminuir la brecha social, proporcionando a la población total los servicios fundamentales de alcantarillado, agua potable, y para los sectores rurales, letrinización.

- Extender la medicina preventiva a la población total, especialmente en cuanto a enfrentamiento de las enfermedades endémicas y epidémicas.
 - Obtener el mejoramiento nutricional, especialmente en los sectores menos favorecidos.
34. El Plan Nacional de Desarrollo no contempla aún el sector salud, no obstante lo cual, se incluye a continuación lo referente a metas y políticas que fueron incluidas en el Plan Nacional de Salud, documento hecho por el Ministerio de Salud Pública y que contempla el período 1974-1978:
- Analizar con criterio sectorial la legislación vigente con el fin de hacer los ajustes necesarios para la mejor coordinación entre las distintas instituciones del sector, para garantizar el mejor cumplimiento de sus objetivos, concretando sistemáticamente las demandas que los diferentes campos del sector salud plantean al sistema legal.
 - Sistematizar la legislación vigente y reglamentar las disposiciones legales en forma completa, con el fin de llevar a cabo su cumplimiento.
 - Reconocer y estandarizar las relaciones con los organismos de control social encargados de reforzar la acción de autoridad de salud, y con aquellos organismos encargados de aplicar la ley y las sanciones correspondientes.
35. Educación: Los objetivos del Gobierno contemplan:
- Proporcionar un acceso mínimo de los sectores más postergados a los beneficios del desarrollo.
 - Aumentar la escolaridad obligatoria y proporcionar una mejor capacitación profesional y técnica, que favorezca la incorporación a la estructura productiva.
 - Incrementar la dotación de personal del Ministerio de Educación en un 4.6% anual.
36. El Plan Nacional de Desarrollo no incluye aún el sector educación, razón por la cual las metas y políticas no han podido ser consideradas en el presente documento.
- IV. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL
37. Particularmente para la infraestructura la inversión del sector público re

presentó un papel importante. Entre 1970 y 1972 el incremento del sector público en los gastos totales de inversión constituyó la mitad del aumento de la formación total bruta de capital fijo, y más del 20% del crecimiento del PIB.

38. El objetivo principal fue proporcionar la infraestructura física adecuada y mejorar las condiciones de bienestar de la población. Transportes, energía, y telecomunicaciones absorbieron más del 50% del total de la inversión pública directa; los sectores sociales, otro 30%. La falta de un programa bien coordinado de inversiones, la ausencia de planificación coherente y de determinación de prioridades obstaculizó los esfuerzos de la inversión pública.
39. Transporte: El Gobierno ha dado tradicionalmente alta prioridad al transporte: los gastos de capital aumentaron de ₡39 millones en 1965 a más de ₡210 millones en 1972. Gran parte de las inversiones fueron destinadas a carreteras; la red caminera total aumentó de 13.800Kms. en 1962 a 21.000 Kms. en 1971.
40. La expansión de puertos ha quedado seriamente postergada en relación con las necesidades y ha constituido un importante impedimento del desarrollo de Costa Rica. Los dos puertos principales, Limón y Puntarenas, son inadecuados. Los atrasos ocasionaron grandes pérdidas a la exportación bananera.
41. El sistema de ferrocarriles de 1.036Kms. afronta una creciente competencia por la red de carreteras.
42. El transporte aéreo doméstico jugó un papel útil, pero su demanda bajó por el desarrollo de las carreteras y los coeficientes de carga han descendido en 50%. El transporte aéreo internacional ha tenido un buen desarrollo, triplicando el número de pasajeros entre 1964 y 1972. En conclusión, se puede decir que Costa Rica mejoró su sistema de transportes considerablemente, aún cuando la falta de un enfoque integral del sector es una desventaja importante.
43. Energía y telecomunicaciones: El sistema de energía de Costa Rica es el más desarrollado de Centroamérica, con una generación energética per-cápita de más de 650 kilowatios y un total de capacidad instalada de casi 240 MW. En 1971 la densidad de teléfonos era de 3.3 teléfonos por cada 100 habitantes, en comparación con un promedio de 2.8 para los países de Centroamérica y el Caribe. El excelente funcionamiento del ICE (Instituto Costarricense de E-

lectricidad), fue uno de los factores esenciales para apoyar el desarrollo industrial y comercial rápido en los últimos años.

44. Agua y Alcantarillado: El suministro de agua potable en Costa Rica es satisfactorio; toda la población urbana y el 65% de la población rural tiene acceso a sistemas de agua. La cobertura del sistema de alcantarillado, aunque más alto que en los demás países de Centroamérica, permanece rezagado; solamente el 60% de la población urbana y la mitad de la población rural, están cubiertos. El problema principal es la estructura inadecuada de tarifas y el deterioro rápido de las facilidades debido a falta de mantenimiento. Un incremento de tarifas del 3% está en consideración.
45. El capítulo pertinente del Plan Nacional de Desarrollo no está disponible todavía. La estrategia global, sin embargo, hace referencia a las siguientes acciones que deberá realizar el Gobierno:
- Movilizar una mayor proporción del comercio exterior en vehículos nacionales.
 - Desarrollar los transportes terrestres, en vinculación con el desarrollo regional e incorporación de áreas deprimidas.
 - Disminuir la brecha social, frenando el déficit de habitaciones.
 - Explotar de manera integrada las cuencas fluviales, para los efectos de energía, navegación y riego.
46. Como metas se menciona que los ingresos de divisas en materia de transportes deberán aumentar en un 10% anual, en tanto que los egresos lo harán sólo con el ritmo de 7% anual.
47. Como política en materia de infraestructura, la estrategia menciona
- Se llevará a cabo una acción de promoción e inversión.
 - Se fomentará la industria naviera de transportes por cabotaje, paralelamente a una reestructuración del sistema portuario. Se fomentará asimismo el transporte de carga por vía aérea.
 - Se propenderá a una política conjunta centroamericana, atendiendo especialmente a la integración de camiones, potencialmente vinculada a una política automotriz centroamericana.

- Aumentará la inversión del sector público, concentrando los esfuerzos de construcción en viviendas para los estratos de menores recursos, especialmente a través del INVU y del IMAS.

V. SECTOR PUBLICO

48. La expansión que tuvo la economía costarricense en los últimos años se debió en buena medida a la participación activa que tuvo el Estado. Su acción estuvo orientada a ampliar la prestación de ciertos servicios básicos, la regulación de la actividad económica y el apoyo crediticio a los sectores productivos.
49. Los servicios que presta el Estado han extendídose considerablemente en los últimos años, en especial en educación, salud, electricidad, comunicaciones a agua y alcantarillado. Asimismo, se han incorporado nuevos servicios como los que se prestan a través de instituciones creadas en años recientes (IMAS, INA).
50. En materia de política económica, se ha observado una política de expansión del gasto, para cubrir los requerimientos de la extensión de los servicios y de las inversiones de la infraestructura económica y social. Estos mayores gastos fueron cubiertos por el incremento de los ingresos tributarios generado por el crecimiento económico y por la reforma del sistema impositivo, así como por el aumento de endeudamiento externo del sector público.
51. Costa Rica logró incrementar sus ingresos tributarios del 11.8% al 13.8% del PIB, el más alto en Centroamérica. Los nuevos impuestos introducidos corresponden principalmente a tributación indirecta de actividades domésticas, siendo la más importante el impuesto general sobre las ventas, que produjo más del 15% de ingresos en 1972. En cuanto a impuestos sobre importaciones, problema principal lo constituye el alto nivel de exenciones, que aumentaron del 28% en 1962 al 68% en 1971. Se ha hecho un gran progreso en el fortalecimiento de la administración de impuestos durante la última década, sobre todo por la introducción de un nuevo Código Tributario en 1971.
52. La deuda externa del sector público tuvo un aumento significativo en los últimos años, a una tasa del 12% anual. El nivel de endeudamiento no ha llegado a un punto crítico, aunque cada vez tienen mayor importancia los préstamos obtenidos en el mercado de capital. Con condiciones en materia de plazos

y tasas de interés más desfavorables que los otros ofrecidos por los organismos internacionales.

53. La estructura institucional y el funcionamiento administrativo del sector público requieren especial atención, considerando que influye directamente en el volumen y calidad de la disponibilidad de servicios. Un análisis general indica como característico el alto grado de autonomía y consecuente insuficiencia de acción coordinada de las numerosas instituciones, ocasionando frecuente superposición de funciones o falta de complementación en sus labores, retardando el acceso a los servicios y elevando sus costos. Se aprecia asimismo la falta de políticas regionales, que permitan un desarrollo más equilibrado del país, precisando planes y metas, sin lo cual no es posible enfrentar problemas a mediano y largo plazo. Asimismo, la falta de obras básicas de infraestructura, (obras de riego y drenaje, red vial) eventualmente impiden el aprovechamiento del potencial agropecuario de algunas regiones. Situación semejante se presenta en el ordenamiento del desarrollo urbano y turístico.
54. El funcionamiento de las instituciones, sin fijación previa de objetivos y metas a mediano plazo, desorientó al sector privado en la adopción de decisiones de inversión, desestimulando su realización, especialmente en el caso del capital extranjero. Por otra parte, la mayoría de las instituciones públicas se limitan en su labor al control contable de las obras que ejecutan, sin atender al control físico y evaluación de las mismas.
55. La política monetaria y crediticia tuvo una orientación muy expansiva, en especial a partir de 1970, dado que se buscaba dar un mayor apoyo financiero a las actividades productivas, tanto para gastos corrientes como para inversión. El incremento considerable que tuvieron las producciones de café, banano, caña de azúcar, ganado vacuno y del sector industrial en su conjunto, se debió en buena medida a la política crediticia llevada a cabo por el Sistema Bancario Nacional, ya que proporcionó los recursos financieros necesarios para la expansión de los niveles de actividad.
56. Para alcanzar los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo es imprescindible una rápida reestructuración del Sector Público. En este sentido sus

acciones deberán estar orientadas a:

- a) Lograr una mayor participación estatal en el estudio y desarrollo de los grandes proyectos, los cuales son los elementos básicos para la transformación de la estructura productiva.
- b) Participar en el estudio y reestructuración de los mercados, con miras al mejoramiento de la posición de Costa Rica en el comercio mundial.
- c) Realizar una acción equilibradora frente al capital extranjero, que tendrá un papel relevante en varias de las nuevas actividades que impulsará el país en los próximos años.
- d) Contribuir al mejoramiento técnico de la producción, para modernizar las actividades tradicionales y facilitar el desarrollo de los nuevos renglones.
- e) Contribuir a la transformación de la estructura productiva agrícola, para mejorar las condiciones de vida del nequeño y mediano agricultor, con miras a lograr una disminución de la brecha social.
- f) Implantar los mecanismos necesarios para financiar a los sectores productivos de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. Ello implica una reestructuración del sistema tributario, que permita:
 - 1) enfrentar los altos volúmenes proyectados para el gasto público;
 - 2) orientar las inversiones del sector privado hacia la consecución de los objetivos del Plan;
 - 3) obtener una mayor participación del Estado en el proceso de acumulación de capital.Asimismo, es necesario racionalizar la administración bancaria, para que la política crediticia pueda cumplir más eficazmente las funciones que se le asignan en el proceso de desarrollo.
- g) Mejorar sustancialmente el sistema administrativo e institucional, con la creación de un sistema de planificación a nivel nacional, promoviendo una mayor concentración en las decisiones y descentralización en la ejecución.

57. Se han fijado las siguientes metas para el sector público, como medio para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

- La inversión pública alcanzará un 8.4% del PIB en 1978, con un promedio anual que pasará del actual 5.7% a 7.8% anual en el período, con un valor superior a 4.000 millones de colones; el PIB tendrá una tasa de crecimiento anual del 7.5%.
- El ahorro bruto aumentará de 200 millones en 1972 a 650 millones en 1978, con una tasa del 22% anual; el endeudamiento externo disminuirá su participación total en los ingresos de capital de 293,7 millones en 1972 (40.2%) a 228 millones en 1978 (22.7%).
- El endeudamiento del sector público disminuirá del 20.5% en 1972 al 15.1% en 1978. La inversión real aumentará del 5.7% del PIB como promedio entre 1968 y 1972 al 7.8% promedio entre 1974 y 1978.
- El ente público inversor más importante será el Ministerio de Obras Públicas, con un 52.7% de la inversión total en el período (1.385 millones de colones); 90% del monto anterior se destinará a construcción de carreteras y caminos vecinales. Los proyectos en telecomunicaciones representarán el 9.6% del total de inversión (392 millones de colones) y energía, el 19.0% (colones 778.8 millones).
- La inversión en salud aumentará su volumen en 65%, pero su participación global será menor que el período anterior. La CCSS invertirá 59.7 millones de colones para mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios médicos actuales y atender las necesidades de mayor cobertura en el período, construyendo tres nuevos hospitales, siete dispensarios y obras complementarias.
- La inversión pública en vivienda aumentará con una tasa de crecimiento del 25.0% anual e incrementará su participación en la inversión pública total del 3.8% en 1972 al 7.5% en 1978 (284.8 millones en el período).
- En educación se invertirá el 6.4% de la inversión pública total 263.8 millones en el período; la realización de estos proyectos se concentrará fundamentalmente en los primeros años del período, disminuyéndose hacia su fin.
- El sector agropecuario ocupará el 0.6% del total de inversión (24.6 millones en el período).

- Los ingresos tributarios tendrán una tasa de crecimiento del 12% anual en el período, lo que aumentará su participación en los ingresos corrientes totales del 63% actual al 65.7% en 1978. La relación entre recaudación total de impuestos y el PIB subirá del 18.3% en 1972 al 24% en 1978.

58. Para la consecución de los objetivos, la política estatal deberá:

- a) Establecer nuevas normas que rijan los grandes proyectos, atendiendo al adecuado aprovechamiento del potencial nacional, fijando los requisitos de inversión y la parte que en ellos corresponderá a la tecnología moderna y al capital extranjero.
- b) Enfatizar sus esfuerzos en inversión, apoyo técnico y financiamiento; se impulsarán los estudios de preinversión, incluyendo la promoción, preparación y evaluación de proyectos, a través de OFIPLAN y el Ministerio de Economía.
- c) Fomentar programas de investigación, capacitación y asistencia técnica, para aumentar la productividad y competitividad de las empresas actuales.
- d) Orientar la inversión pública hacia la provisión de la infraestructura requerida para los grandes proyectos industriales de explotación, especialmente minera y forestal; en este contexto, se dará prioridad a las obras de riego y drenaje, centrales hidroeléctricas, carreteras y caminos rurales, a través del ICE y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- e) Incrementar la productividad del factor trabajo, a través de la capacitación y de una política fiscal-salarial de precios y de redistribución de la propiedad; la capacitación se hará por medio de un programa nacional de educación que considere las nuevas condiciones del mercado del trabajo. Para ello se reforzará al INA.
- f) Incrementar la provisión de servicios sociales de educación, vivienda, salud, seguridad social y nutrición.
 - en vivienda: se enfatizará la dotación de habitación a los estratos socio-económicos bajos, a través del INVU, para la coordinación financiera y construcción.

- en educación: se incrementarán los servicios de enseñanza primaria, actualmente superiores al 90%, enfatizando la obligatoriedad del tercer ciclo de enseñanza media, y democratizando la enseñanza superior.
- en salud: se impulsará la medicina curativa y preventiva, con programas de vacunación, nutrición y dotación de servicios de agua potable y letrización.

- g. Fomentar las cooperativas agrícolas de producción y revisar los regímenes de tenencia de la tierra: se impulsará la concentración de minifundios a través de los proyectos de riego.
- h) Redistribuir espacialmente la producción agropecuaria, creando nuevas empresas agro-industriales para el desarrollo de nuevas regiones. Se proporcionarán servicios técnicos e incentivos al pequeño y mediano agricultor, que le permitan utilizar la tecnología moderna para aumentar su productividad, mejorar el mercadeo de sus productos e incrementar su ingreso.
- i) Reestructurar el sistema tributario, dictando una legislación que:
 - a) impida la participación de las bases impositivas con que se elude la progresividad de los impuestos territorial y a la renta; b) elimine su actual carácter regresivo, aumentando la participación de la tributación directa, especialmente de los empresarios privados, y disminuyendo la concesión de exoneraciones de los derechos de importación e impuestos sobre la renta;
 - c) modernice los mecanismos de recaudación;
 - d) desestime la importación de bienes factibles de sustitución y el consumo de suntuarios.
- j) Dictar una Ley General de Administración Pública, que establezca los fundamentos técnicos y administrativos del sector público:
 - a) reorganizando las escalas de salarios;
 - b) atendiendo a la capacitación del personal de servicio público;
 - y
 - c) creando un sistema regulador común para la asistencia técnica internacional sobre la base de planes pre-establecidos.

59. En el mes de abril del corriente año se ha dictado una nueva ley de planificación, para mejorar la organización del Estado, requisito esencial para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta ley establece el Sistema Nacional de Planificación para la coherente formulación, ejecución y control de las medidas tendientes al cumplimiento de los planes de desarrollo, coordinando las directrices político-económicas con participación del conjunto de los entes públicos y entidades representativas del sector privado. Las principales disposiciones de la ley son:

- a) Se fortalece a OFIPLAN como principal organismo técnico del Sistema Nacional de Planificación;
- b) Se constituyen unidades sectoriales y regionales de planificación, como dependencia de los Ministerios e Instituciones Autónomas respectivos, pero coordinados por OFIPLAN;
- c) se prevé la creación de comisiones sectoriales e intersectoriales para la coordinación de las actividades de los distintos organismos públicos; y
- d) se crean comisiones asesoras integradas por representantes del sector público y privado para cada sector.