



**Presidencia de la República  
Oficina de Planificación Nacional  
y Política Económica**

**Plan Nacional  
de Desarrollo 1979-1982  
"Gregorio José Ramírez"**

**San José, Costa Rica  
1979**

Oficina de Planificación Nacional  
y Política Económica —OFIPLAN—  
Apartado 10127, San José, Costa Rica

Impreso en Costa Rica. Hecho el depósito de ley.



IMPRESO POR IMPRENTA NACIONAL  
LA URUCA, SAN JOSE, COSTA RICA, APOD 5024

**FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA  
BAJO CUYA SUPERVISION SE ELABORO  
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Lic. Rodrigo Carazo  
Presidente de la República

Dr. Rodrigo Altmann Ortiz  
Primer Vicepresidente de la República

Lic. José Miguel Alfaro Rodríguez  
Segundo Vicepresidente de la República

Lic. Rafael Angel Calderón Fournier  
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

Lic. Juan José Echeverría Brealey  
Ministro de Gobernación y Seguridad Pública

Licda. Elizabeth Odio Benito  
Ministro de Justicia

Lic. Hernán Sáenz Jiménez  
Ministro de Hacienda

Licda. María Eugenia Dengo de Vargas  
Ministro de Educación Pública

Ing. Rodolfo Méndez Mata  
Ministro de Obras Públicas y Transportes

Sr. Fernando Altmann Ortiz  
Ministro de Economía, Industria y Comercio

Dr. Carmelo Calvosa Chacón  
Ministro de Salud

Dr. Hernán Fonseca Zamora  
Ministro de Agricultura y Ganadería

Licda. Estela Quesada Hernández  
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Lic. José R. Cordero Croceri  
Ministro de la Presidencia

Dra. Marina Volio de Trejos  
Ministro de Cultura, Juventud y Deportes

Lic. Wilburg Jiménez Castro  
Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y  
Política Económica

Ing. Jorge Carballo Wedel  
Ministro de Vivienda  
y Asentamientos Humanos

Sr. Bernardo Carrillo Díaz  
Secretario del Consejo de Gobierno

Lic. José Luis Boncompagni Morales  
Director Alterno de la Oficina de Planificación  
Nacional y Política Económica

Sr. Carlos Manuel Echeverría Esquivel, M.B.A.  
Director Adjunto de la Oficina de Planificación  
Nacional y Política Económica

Lic. Guillermo González Truque, Presidente Ejecutivo  
Banco Central de Costa Rica

Dr. Alvaro Fernández Salas, Presidente Ejecutivo  
Caja Costarricense de Seguro Social

Ing. Carlos Eduardo Robert Góngora, Presidente Ejecutivo  
Consejo Nacional de Producción

Ing. Trino Araya Borge, Presidente Ejecutivo  
Corporación Costarricense de Desarrollo

Ing. Juan Francisco Montealegre Martín, Presidente Ejecutivo  
Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de  
la Ver tiente Atlántica

Ing. Olman Cordero Chaverri, Presidente Ejecutivo  
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Ing. Roberto Lara Eduarte, Presidente Ejecutivo  
Instituto Costarricense de Electricidad

Lic. Alvaro José Chen Lao, Presidente Ejecutivo  
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

Lic. Enrique Odio Soto, Presidente Ejecutivo  
Instituto Costarricense de Turismo.

Sr. Miguel Angel Quesada Niño, Presidente Ejecutivo  
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Sr. Carlos Alberto Patiño Gutiérrez, Presidente Ejecutivo  
Instituto Nacional de Aprendizaje

Lic. German Serrano Pinto, Presidente Ejecutivo  
Instituto Nacional de Seguros

Lic. José María Borbón Arias, Presidente Ejecutivo  
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Dr. José Francisco Anglada Soler, Presidente Ejecutivo  
Instituto Mixto de Ayuda Social

Ing. Rolando Elizondo Morales, Presidente Ejecutivo  
Instituto de Tierras y Colonización

# **OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA**

## **DIVISION DE PLANIFICACION GLOBAL**

Lic. Carlos Pacheco, Director  
Lic. Jorge Leiva, Jefe Depto. Corto Plazo  
Lic. Ottón Solís, Jefe Depto. Mediano y Largo Plazo  
Lic. Cecilia Fernández, Jefe Depto. Planificación Social

## **DIVISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION SECTORIAL**

Lic. Helio Fallas, Director  
Lic. Marco Vinicio Alvarez, Jefe Depto. Sectores Sociales  
Lic. Manuel González, Jefe Depto. Sectores Económicos  
Ing. Mario Barboza, Jefe Depto. Infraestructura  
Lic. Víctor Hugo Alfaro, Jefe Depto. de Población

## **DIVISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION REGIONAL**

Lic. Elena Terán de Beck, Directora  
Lic. Carlos Raabe, Jefe Depto. Planes Regionales  
Lic. Carlos Chan, Jefe Depto. Consejos de Desarrollo

## **DIVISION DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

Lic. Alvaro Borbón Flores, Director  
Lic. Roberto Franceschi, Jefe Depto. Coordinación de Instituciones Autónomas  
Lic. Floria Oreamuno, Jefe Depto. Coordinación Interministerial  
Lic. Oscar Benavides, Jefe Depto. Coordinación Intermunicipal

## **DIVISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

Lic. Johnny Meoño Segura, Director  
Sr. Guillermo Guevara Cascante, Jefe Depto. Sectores Sociales  
Lic. Gerardo Hidalgo Cordero, Jefe Depto. Sectores Infraestructura  
Sr. Miguel Angel Pantoja B., Jefe Depto. Sectores Económicos  
Lic. German Vargas A., Jefe Depto. Planificación y Desarrollo de Recursos Humanos.

## **DIVISION DE INVERSIONES**

Lic. Claudio Soto Badilla, Director  
Lic. Virginia Pérez de Berríos, Jefe Depto. de Financiamiento  
Sr. Diego Molina Ruiz, Jefe Depto. Evaluación y Control  
Lic. Olga Calvo de Quesada, Jefe Depto. Preinversión

## **DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN TECNICA INTERNACIONAL**

Lic. José Ramón Chavarría, Jefe.

## **DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA E INFORMACION**

Lic. Rodrigo Bolaños, Jefe.

## **DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS ESPECIALES**

Lic. Franklin Rechnitzer, Jefe

**UNIDAD DE POLITICA PRESUPUESTARIA**

Lic. Ingrid Herrmann E., Jefe.

**DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL**

Lic. David Rodríguez, Director

# INDICE

	N° página
Gregorio José Ramírez	13
Presentación del Señor Presidente de la República	15
Introducción del Señor Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica	17
Índice de Siglas	20
La idea fundamental	23
<b>PRIMERA PARTE: PROBLEMA Y CONTEXTO</b>	<b>25</b>
I. El Problema Global de Costa Rica	27
II. Contexto Socioeconómico de una estrategia de desarrollo para Costa Rica	27
1. Antecedentes	27
2. El sector industrial	30
3. El sector agropecuario	38
4. El sector público	45
5. Los problemas socioeconómicos más importantes del país	53
6. Anexo de cuadros estadísticos	81
<b>SEGUNDA PARTE: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO</b>	<b>111</b>
I. Síntesis del diagnóstico de la realidad nacional	113
II. El momento del cambio	114
III. Los objetivos	115
IV. La estrategia para el cambio	116
V. Lineamientos de política social y lucha contra la pobreza	118
VI. Lineamientos de política económica	121
1. Política monetaria y crediticia	122
2. Política tributaria	123
3. Política fiscal	124
4. Política de comercio exterior	126
5. Integración económico-social centroamericana	128
6. Comercialización de nuestros productos exportables	129
7. Tratamiento a la inversión y al capital extranjero	130
8. Política de precios e ingresos	130
VII. Previsiones económicas	131
1. La oferta global	131
2. La demanda global	133
3. Balanza de pagos y empleo	134
4. Anexo de cuadros estadísticos	135
<b>TERCERA PARTE: PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO</b>	<b>141</b>
I. Programas básicos	141
Cultura	143
Promoción humana	148
La familia y el niño	154
Población	158
Regionalización	162

Protección Ecológica	169
Ciencia y tecnología	174
Crédito y banca	181
Reforma administrativa	185
<b>II. Programas para los sectores sociales</b>	<b>191</b>
Educación y formación de recursos humanos	193
Salud	199
Vivienda	206
<b>III. Programas para los sectores productivos</b>	<b>213</b>
Agropecuario	215
Forestal	230
Pesquero y acuicultura	236
Industrial	242
Agroindustrial	249
Energía	256
Minería	259
Turismo	263
<b>IV. Programas de infraestructura</b>	<b>271</b>
Transporte vial interregional y regional	273
Transporte marítimo-terrestre	278
Transporte urbano	283
Transporte aéreo	286
Energía eléctrica	290
Telecomunicaciones	295
Agua potable y alcantarillado sanitario	301
Riego y drenaje	307
Oleoductos	313



## GREGORIO JOSE RAMIREZ

### Una vida breve al servicio de la patria

**El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 lleva simbólicamente el nombre de un prócer olvidado. En los albores de la República, Gregorio José Ramírez se puso desde muy joven al servicio de la patria, para consolidar la independencia y la unidad entre los costarricenses. Luchó con denuedo para alcanzar esos objetivos, usando los instrumentos que legítimamente puso en sus manos la nación. Tan pronto como el país recuperó la paz y aseguró su soberanía, con la humildad de los grandes hombres Gregorio José Ramírez se alejó del poder, para morir tranquilo, a los veintiocho años de edad, en su Alajuela natal.**

## PRESENTACION

Dentro del espíritu de responsabilidad nacional que hemos dado a la gestión de gobierno desde el comienzo de la presente administración, presento a ustedes el Plan Nacional de Desarrollo para Costa Rica "Gregorio José Ramírez".

Al asumir el poder en mayo de 1978 continuamos el estudio profundo de la problemática nacional, el cual ha sido enmarcado dentro de las metas generales que han justificado nuestra participación en la vida política nacional. Para esa tarea se ha llevado a cabo una labor de consulta e investigación por técnicos del sector público y representantes del sector privado y el laboral.

Como ya lo mostraban ciertos índices, la situación económica y social de Costa Rica era bastante difícil. Por eso los esfuerzos se han canalizado hacia la determinación de las causas de esos problemas a fin de formular políticas que, afectándolos, conduzcan hacia el logro de los objetivos fijados en nuestro programa de gobierno.

Se trata de un Plan diferente de los anteriores por cuanto, más que una descripción de problemas y objetivos, es el resultado de un cuestionamiento riguroso y sin compromisos de la situación nacional. Así, sin compromisos, y con el único afán de estructurar una Costa Rica mejor para todos, es que se formula dentro del Plan una estrategia de desarrollo. Para que ese afán pueda convertirse en realidad, el país ha de vencer un reto singular: si deseamos seguir creciendo, debemos aprender a hacerlo en una forma diferente. No es fácil cambiar cosas que a veces se han venido haciendo por muchos años y que además parece que pueden haber producido buenos resultados.

La situación de Costa Rica no es lo halagüeña que quisiéramos, pero tampoco es tan mala como para que no haya flexibilidad en la acción que emprendamos. Por eso, llenos del más grande optimismo, nos hemos abocado a lo que quizás es la tarea más noble que la vida nos haya asignado.

Queremos que desde la Presidencia de la República, por medio de esta acción sincera y dirigida hacia el bien de todos los costarricenses, se genere una mística profunda en el sector público, los empresarios y los trabajadores; una mística que, enmarcada dentro de nuestros valores tradicionales, nos haga más eficientes, honestos y hermanos en la lucha por nuestro desarrollo. Emprendida en esa forma, esta lucha solo tiene un fin posible: el bien común.

Me refiero a una acción de y para todos; me refiero al campesino, al industrial, al finquero, al obrero, al empleado público, al peón, al joven, al viejo, al niño, al ama de casa. Nadie puede ser excluido. Todos participarán creando medios de vida para sí mismos y para los demás.

Se le ha dado a este Plan Nacional de Desarrollo el nombre de Gregorio José Ramírez, a fin de honrar la memoria de uno de los más ilustres costarricenses, a quien hemos tomado como inspirador, a lo largo de nuestra vida pública y privada. El fue emprendedor, combativo, seguro de sus ideales, fuerte en sus acciones, incansable en su trabajo y luchador por una Costa Rica democrática, próspera, y sin privilegios mal distribuidos. Al mismo tiempo, cuando consideró que sus metas habían sido alcanza-

das o que su presencia no era necesaria para el progreso de su conciudadanía, tuvo la sensatez, el sentido de historia, el patriotismo y la prodigalidad necesarios para apartarse y dar campo a aquellos cuya función estaba por cumplirse.

Pero lo que en realidad ha hecho de él nuestro símbolo fue su decidida lucha en pro de una Costa Rica unida. Esa unión que él logró para nuestro país hace 156 años, queremos que hoy se materialice en la ejecución de este Plan.

La unión de Costa Rica en su progreso justo, y el amor por la armonía y el orden social, fueron los soles que iluminaron la senda que Gregorio José Ramírez trazó en nuestra historia. Senda por la que queremos que hoy transiten, iluminados por la misma luz, todos los costarricenses.

Presento este Plan y me comprometo con él. No obstante, cualquier esfuerzo que yo ponga, por más grande que sea, será suficiente sólo si cada uno de ustedes, a la par mía, levanta la frente y miramos sin prejuicios ni complejos, sin temor y sin oscurantismos, la luz que ilumina el camino del trabajo, la honestidad y sobre todo, el amor de nuestra Costa Rica.

Costa Rica escogió el camino a la paz, porque el camino de la paz es el que da la vida, vida eterna que inmortaliza a las sociedades y a las culturas, vida superior originada en el respeto a los demás y en el cultivo de los valores que se generan del trabajo y de la lucha; pero también está en nuestro himno la alternativa, también está en nuestro himno la muestra de responsabilidad cívica, de que la paz de Costa Rica sea entendida como un deseo, como una vivencia y jamás como otra cosa, porque cuando alguno pretenda su gloria manchar, tendremos que cambiar nuestras armas y las cambiaremos..

*Rodrigo Carazo*

## INTRODUCCION

El Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1979-1982, que hoy se presenta a la consideración de todos los costarricenses, es el resultado del trabajo conjunto de prácticamente todas las instituciones del sector público, y de una serie de consultas al sector privado y al sector laboral. OFIPLAN ha actuado como entidad coordinadora, que suministra los métodos y las normas de trabajo, al tiempo que recoge y resume los planteamientos de los distintos grupos e instituciones.

A diferencia de los anteriores, este Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento operativo de cohesión y coordinación para la labor gubernamental de los próximos años, y contiene los instrumentos de política que orienten las actividades del sector privado. Es, por otra parte, un plan dinámico, que se complementará con las observaciones y sugerencias provenientes tanto del sector público como del sector privado, en todas las regiones y subregiones del país, mediante los planes operativos anuales que se elaborarán dentro del nuevo esquema de organización sectorial y regional que propone el Plan de Reforma Administrativa.

El Plan Nacional de Desarrollo se divide básicamente en tres partes:

- Contexto Socioeconómico
- Estrategia de Desarrollo
- Programas de la Estrategia de Desarrollo

La primera parte contiene un análisis de los principales problemas que afectan a la sociedad costarricense. La segunda parte presenta los objetivos y las políticas generales necesarias para eliminar las restricciones que limitan nuestro crecimiento, y lograr así una sociedad más igualitaria, que garantice la paz social en el presente y el futuro. La tercera está compuesta por aquellos programas que tienen especial importancia dentro de la Estrategia de Desarrollo.

El método que se ha seguido para la elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo —y que se refleja en la estructura formal del documento— obedece al propósito de usar, como base de reflexión y de análisis, la determinación de los principales problemas que impiden el desarrollo integral y armonioso de Costa Rica. Una vez determinados esos problemas, con información proveniente de todos los sectores y regiones, se procedió a la formulación del "Contexto", donde se hace un análisis de los elementos más importantes que configuran el sistema económico y social costarricense. Debe aclararse que no se trata de un análisis exhaustivo de todas las áreas del acontecer económico-social del país. Se ha seleccionado aquellas que, dentro de los fines de un Plan Nacional de Desarrollo y dentro del carácter dinámico de la planificación, contribuyen en forma más clara a visualizar los problemas que se presentan para el logro de los objetivos expuestos en el Plan.

Presentar todos los análisis necesarios para llegar al grado de precisión a que obliga el objetivo expuesto nos llevaría a la conformación de un documento excesivamente voluminoso y disperso. Esto lo hemos evitado tomando lo fundamental de todo el análisis, lo cual posibilita su lectura por un sector más grande de la población, y suministrando un análisis de los aspectos principales con una visión integral. Así, en el capítulo que generalmente se llama "Diagnóstico" y que ahora se llama "Contexto", se

hace una caracterización del sector industrial, por cuanto en la industrialización se ha concentrado la política económica en los últimos años, y por la importancia relativa que tiene; del sector agropecuario, por ser este el sector productivo más importante en cuanto a sus dimensiones y en cuanto a su papel en la economía; y del sector público, por el tamaño que ha adquirido, por el rol crucial que juega en el desarrollo del país, y por ser el medio a través del cual se ejecutará el Plan.

Dentro de cada uno de estos elementos se trata de hacer un diagnóstico descriptivo de su problemática, que, más que enunciar dificultades a través de la mención de algunos indicadores, consiste en un análisis, cruzado, vertical y horizontal, de la causalidad que existe, desde las medidas que lo afectan hasta su estructura y los efectos en ciertas variables que se utilizan como indicadores de la situación económico-social.

En este sentido, más que decir, por ejemplo, que el déficit comercial de la Balanza de Pagos ha evolucionado a una tasa de determinado porcentaje, el interés se centra en analizar qué características tienen el sector industrial, el agropecuario y el sector público, por su influencia en la evolución del déficit. Asimismo, nos interesa ver si esas características son estructurales o si se derivan de medidas de política económica puestas en práctica en el pasado. Además, nos interesa analizar la vinculación causal entre estos elementos y la situación de otras variables económico-sociales.

Sólo de esa forma, o sea analizando las causas de una problemática y la relación entre ellas, se puede diseñar una estrategia y los programas de desarrollo que conduzcan hacia el logro de los objetivos definidos en el Plan.

En el punto quinto del Contexto se presenta un análisis conciso de los problemas más importantes que se ha identificado, aportando estadísticas que indiquen su magnitud. Ese listado de problemas no pretende ser exhaustivo, sino que comprende aquellas áreas que presentan impedimentos de carácter crucial para el logro de los objetivos planteados. Además se incluye un anexo de cuadros estadísticos, en el que se da, con amplio detalle, la información en que se ha basado el análisis.

En general, el Contexto es un instrumento que contribuye a la identificación del conjunto de circunstancias interrelacionadas que condicionan los problemas, y que permiten trazar líneas de causalidad para comprenderlos mejor y para visualizar sus posibles soluciones.

Tales condiciones potenciales pasan, en una tercera etapa de la formulación del Plan, a convertirse en objetivos concretos a alcanzar en el período.

La conjugación de los elementos de las tres etapas —problemas fundamentales, contexto, objetivos— es la base para la formulación de la estrategia, que a su vez sirve de marco de referencia global para un conjunto de programas específicos, tendientes a alcanzar los objetivos en el período del Plan.

El mismo método utilizado para la estructuración del Plan Global se aplica en el análisis de cada uno de los programas propuestos. Así, éstos se han dividido en:

- a) Problema;
- b) Contexto;
- c) Objetivos;
- d) Estrategia;
- e) Plan de Acción.

Estos conforman una estructura lógica y coherente que busca, en última instancia, superar los principales problemas existentes en cada sector de actividad.

Esos programas específicos, que juntos constituyen la tercera parte del documento, están a su vez ordenados según los distintos sectores de actividad a que se aplican.

Así, se encontrará los que se ha denominado "Programas básicos", como un modo de aludir a su carácter intersectorial, o sea que su impacto repercute en una amplia gama de actividades nacionales. Tal denominación no implica, por lo tanto, que sean menos básicos para el desarrollo nacional otros programas, como los de el sector agropecuario, los del sector industrial y de infraestructura (transporte vial, telecomunicaciones), etc.

Todos los programas en conjunto buscan conformar una red interdependiente e interrelacionada, y por lo tanto su ejecución debe coordinarse cuidadosamente, dentro de los nuevos esquemas de ordenamiento regional y sectorial, y contando con la participación activa de todas las instituciones públicas y de los cuerpos sociales intermedios. Se espera que la toma de conciencia, por parte de todas las comunidades e instituciones, sobre los problemas y necesidades de solución que se presentan en este Plan, genere el apoyo decidido para las acciones que se requiere tomar.

En todos los países, pero con mayor evidencia y gravedad en los que aún no han alcanzado altas metas de desarrollo económico, los recursos humanos calificados y los financieros siempre son escasos. Y, como muy bien lo ha planteado el Doctor Laureano López Rodó para el caso de España —pero ello es aplicable a Costa Rica y a otros países en similares condiciones. "...El Plan no elimina la escasez. Pero precisamente porque los recursos disponibles son escasos es obligados administrarlos con rigor, con visión sistémica del conjunto. La permanente tensión entre aquello que se desea y lo que se puede realizar constituye el nudo de todo el Plan de Desarrollo.

Siempre habrá necesidades sin remediar y aspiraciones no satisfechas. Un Plan no es más que una etapa; nunca la estación de término. Siempre tendremos a la vista el horizonte de nuestras necesidades y nuestros deseos. Pero también siempre necesitaremos imponernos un orden del Plan... La planificación no debe ser una bandera demagógica ni un mito que se crea para mantener artificialmente una ilusión colectiva que nunca llega a alcanzarse. En este asunto más que en ningún otro estamos obligados a ser sinceros. El Plan de Desarrollo es sencillamente un instrumento que nos ofrece, en todo momento, la oportunidad de reflexionar sobre la problemática de nuestra vida económica y social y las soluciones que demanda... El Plan representa un ejercicio crítico sobre la política seguida y la que va a emprenderse. No tenemos ideas fijas ni opiniones encailladas. Todos sabemos dejarnos guiar por la argumentación válida, porque todos estamos sirviendo al pueblo".

El esfuerzo que el grupo técnico de OFIPLAN y del conjunto de instituciones públicas que han participado ha tenido que realizar para formular el presente Plan ha hallado una serie de restricciones, que se espera sean superadas en el futuro, tales como: a) falta de información y coordinación entre sectores y regiones, por lo nuevo que son dichos conceptos y esfuerzos en el país; b) inexistencia de un sistema adecuado de coordinación, evaluación y control de programas y proyectos; c) insuficiencia de confianza en la planificación como instrumento para llevar adelante el desarrollo del país; d) falta de "mística" en la planificación de las actividades del sector público y en la utilización de los recursos humanos requeridos en estas labores; e) ausencia de capacidad metodológica para actuar sistemáticamente, tanto en el organismo central de la planificación, como en la mayoría de los organismos sectoriales e institucionales.

No son muchos los países latinoamericanos que han llegado a formular un Plan Nacional de Desarrollo operativo y realista. De cumplir este Plan con tales condiciones, el mérito corresponderá a todos los que, con sus esfuerzos de reflexión, investigación y creatividad, han participado directa o indirectamente en su confección y formulación final, y sobre todo a los que participen en la aplicación de sus conclusiones.

Wilburg Jiménez Castro  
Ministro - Director  
de Planificación Nacional y Política Económica  
8 de junio de 1979

## INDICE DE SIGLAS

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (del Gobierno de los Estados Unidos de América)
ASBANA	Asociación Bananera Nacional
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CAN	Consejo Agropecuario Nacional
CAT	Certificado (s) de abono tributario
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEN	Consejo Económico Nacional
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo
CENPRO	Centro de Promoción de las Exportaciones y las Inversiones
CIN	Consejo Industrial Nacional
CIPIA	Comité Interinstitucional de Pequeña Industria y Artesanía
CITA	Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos (UCR)
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo S.A.
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CUC	Colegio Universitario de Cartago
DGAF	Dirección General de Asignaciones Familiares
DGF	Dirección General Forestal
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
FECOSA	Ferrocarriles de Costa Rica, S.A.
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos
INFOCOOP	Instituto Costarricense de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INSA	Instituto Nacional sobre Alcoholismo
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JAPDEVA	Junta Administrativa Portuaria de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
JASEMA	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de la Municipalidad de Alajuela
LACSA	Líneas Aéreas Costarricenses, S.A.
LAICA	Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCC	Mercado Común Centroamericano
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MJ	Ministerio de Justicia
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OFICAFE	Oficina del Café
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPSA (hoy SEPSA)	Oficina de Planificación del Sector Agropecuario
OSPI (hoy SESPI)	Oficina Sectorial de Planificación Industrial
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
PNI	Patronato Nacional de la Infancia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RACSA	Radiográfica Costarricense, S.A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SBN	Sistema Bancario Nacional
SENAS	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario
SESPI	Secretaría Ejecutiva Sectorial de Planificación Industrial
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SPN	Servicio de Parques Nacionales
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia

### LA IDEA FUNDAMENTAL

Hace casi quinientos años dos grupos de hombres —españoles e indígenas— comenzaron a sentar las bases de lo que hoy es Costa Rica. Tenemos raíces hondas, y una tierra de paz, de trabajo y de libertad. Pero los tiempos cambian, y el presente nos plantea el desafío de conservar y crear lo mejor para el futuro. Para rescatar aquellos valores ancestrales abrimos hoy una nueva etapa en nuestra historia. Una etapa que será también de paz, de trabajo y libertad para todas las generaciones por venir. Sembremos todos juntos el árbol de la nueva patria. No olvidemos que nuestro paso por esta tierra es transitorio, pero que Costa Rica es eterna. Tal es la idea fundamental del Plan Nacional de Desarrollo.

**PRIMERA PARTE:  
PROBLEMA Y CONTEXTO**

## **I. EL PROBLEMA GLOBAL DE COSTA RICA**

Costa Rica se enfrenta a finales de esta década con dos problemas fundamentales: uno relacionado con la producción y otro con el bienestar de la población. La estructura productiva del país padece de un sector agrícola relativamente estancado; de una baja eficiencia en muchas ramas del sector industrial, y de un creciente déficit del comercio exterior. El sector público se ha desarrollado en forma desordenada, sin tomar en cuenta criterios mínimos de planificación, provocando elevados y sostenidos déficits en la mayor parte de sus instituciones y el correspondiente endeudamiento público externo, que compromete proporciones importantes de sus recursos.

En medio del crecimiento económico, no se ha evitado que una proporción importante de nuestra población aún se encuentre marginada del bienestar, ni tampoco se ha tomado las medidas requeridas para garantizar la explotación racional de nuestros recursos naturales. Los problemas de producción están estrechamente relacionados con las actuales condiciones del mercado internacional, en las cuales los países subdesarrollados no productores de petróleo sufren el deterioro constante en la relación de términos de intercambio.

Por otra parte, ha faltado creatividad y dinamismo en la comercialización de nuestros productos en el exterior. De mantenerse las distorsiones apuntadas, la situación de subdesarrollo tiende a perpetuarse y se profundiza.

## **II. CONTEXTO SOCIOECONOMICO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA COSTA RICA**

### **1) Antecedentes**

A fin de analizar la problemática costarricense, se hace fundamental la comprensión de los factores que más importancia han tenido en la evolución de la estructura económico-social en los últimos años.

Tradicionalmente se ha aceptado que nuestro desarrollo ha estado vinculado al comportamiento del mercado internacional de tres productos agrícolas principales: café, banano y cacao. Efectivamente, el progreso experimentado después de la Independencia y hasta la Segunda Guerra Mundial dependió básicamente del éxito en la exportación de café y banano (cacao en menor grado) en cantidades crecientes y a precios satisfactorios. A partir de 1950 la canasta de bienes exportables se vio un poco más diversificada con la incorporación del país al mercado internacional de azúcar y de ganado vacuno. Cabe mencionar que esta situación no fue única para Costa Rica, sino que caracterizó a las economías de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Este modo de desarrollo se fundamenta en la creencia de que, con la creciente exportación de dos o tres productos agropecuarios o materias primas, se podía financiar las importaciones de artículos industriales necesarios para mejorar el nivel de vida de las poblaciones.

No obstante, ciertos hechos acaecidos en la primera mitad del presente siglo vieron a poner en tela de duda esa alternativa de crecimiento. Las dos guerras mundiales y la depresión de 1929-1930 ocasionaron una caída drástica en el comercio internacional. Los precios y las cantidades vendidas de los productos primarios, así como la disponibilidad de artículos industriales a precios razonables, disminuyeron en forma acelerada durante cada uno de esos acontecimientos, mostrando la vulnerabilidad de las economías orientadas hacia ese esquema de desarrollo, fenómeno que se vio acentuado por un sostenido deterioro en los términos de intercambio para los países productores de bienes primarios.

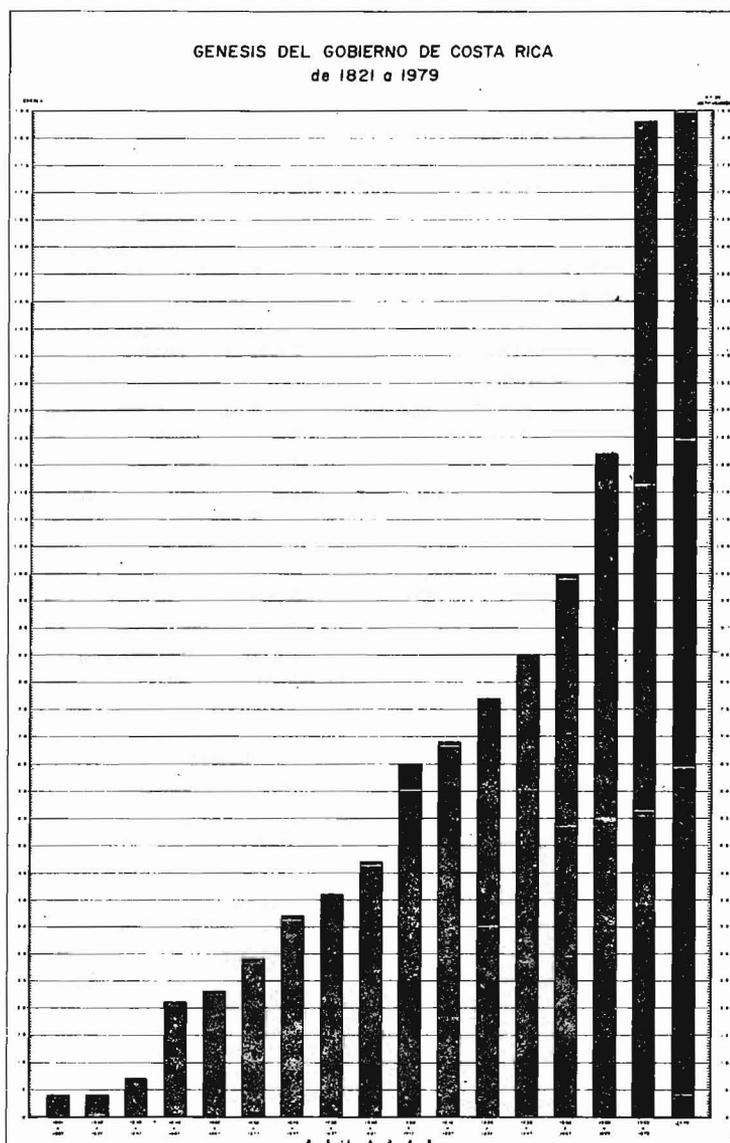
Esto hizo que pensadores latinoamericanos y otros de organismos internacionales sugirieran que la solución a esta dependencia del comercio exterior era la instalación de industrias que vinieran a producir los artículos que se estaba importando. En esta forma, al tiempo que se reduciría la necesidad de crecientes flujos de moneda fuerte para financiar las importaciones de productos industriales (por cuanto estos serían producidos internamente), la vulnerabilidad de las economías a los altibajos del mercado internacional se eliminaría. Así fue como los países más grandes de América Latina empezaron el proceso llamado de "industrialización basada en la sustitución de importaciones", el cual sería factor determinante en el crecimiento económico experimentado durante varios años por algunos de ellos.

A Centroamérica, con países relativamente más pobres que algunos del subcontinente, esta alternativa para el desarrollo llega en la década de 1960 con la formación del Mercado Común Centroamericano. Efectivamente, aparte de ciertas industrias en El Salvador y Guatemala, la actividad manufacturera del área era insignificante. Específicamente en Costa Rica, con anterioridad a la década de 1960, la industria se caracterizaba por un incipiente desarrollo, en donde predominaban establecimientos pequeños y artesanales, con la sola excepción de ciertas ramas de productos alimenticios y textiles. A partir de esa década, y con los mismos deseos que habían impulsado a otros países latinoamericanos a industrializarse (reducir la importancia de las exportaciones en el crecimiento económico, y por ende la vulnerabilidad con respecto al comportamiento del mercado internacional) se inició en Costa Rica un proceso de industrialización para el cual se puso en práctica una variedad de políticas. En realidad podría decirse que la política económica en las últimas dos décadas ha tenido como punto de partida la industrialización del país como medio para garantizar el desarrollo en el largo plazo. Sin entrar a discutir en este apartado el éxito obtenido en la consecución de ese objetivo, debe mencionarse que la estructura productiva del país cambió sustancialmente, de ser una en la cual el sector industrial era muy pequeño, a ser una en la que este había crecido aceleradamente, y pasado a ser relativamente importante en cuanto a la generación del Producto Interno Bruto.

Como se mencionó anteriormente, el desarrollo del sector industrial fue principalmente el resultado de las políticas puestas en práctica para ese fin. Además de dichas medidas específicas, la política de los gobiernos en las últimas décadas se ha caracterizado por la extensión de la acción del Estado a diversos campos de la vida económica y social del país (véase gráfico 1). Esto ha llevado a que el sector público haya crecido aceleradamente en cuanto al número de instituciones que lo configuran y a su tamaño y funciones.

Además del crecimiento del aparato estatal y el desarrollo del sector industrial, y tal vez como resultado de ambos, el sector agropecuario ha sufrido un relativo estancamiento al convertirse prácticamente en un sector de tercera prioridad en la política económica nacional. El tipo de políticas utilizado ha configurado una estructura económico-social en la que, como se verá más adelante, con un sector industrial relativamente dinámico y un aparato estatal que crece aceleradamente, se nota un progreso lento en el sector agropecuario, a la par de una relativa marginalización de los beneficios del desarrollo de importantes sectores rurales y urbanos, y un crecimiento sustancial en el endeudamiento externo.

O sea que, si lo que se quería era industrialización y crecimiento del sector público *per se*, se puede afirmar que las políticas puestas en práctica en las últimas décadas en Costa Rica han sido bastante exitosas. No obstante, si lo que se quería era configurar una estructura económica que garantizara una tasa sostenida de crecimiento equilibrado en el largo plazo, debe analizarse si el tipo de estructura lograda reúne las condiciones requeridas para alcanzar ese objetivo. A fin de realizar ese análisis se hace necesaria una explicación de los elementos más importantes de la situación económico-social del país. A ese propósito se dedican los próximos acápite.



## 2) El sector industrial

Tal como los impulsores de la industrialización lo habían predicho, el fomento del sector industrial ha traído una gran cantidad de ventajas a la economía del país. Dicho sector ha crecido a un ritmo bastante acelerado en los últimos años, si se compara con el crecimiento global de la economía. Si bien es cierto que el diferencial en la tasa de crecimiento entre el sector industrial y los otros sectores se debe en parte a los incentivos que aquel ha recibido, debe aclararse que, debido al tipo de productos que genera, ese acelerado crecimiento era de esperarse. Dichos productos son en su mayor parte bienes de consumo, que no corresponden a los que se llama "de primera necesidad". Más bien satisfacen el tipo de necesidades que se generan cuando el ingreso de ciertos estratos de la población ha alcanzado niveles relativamente altos. El crecimiento económico logrado en Costa Rica a base de la expansión del sector agropecuario había llevado a un sector de la población a disponer de ingresos suficientes, no sólo para satisfacer sus necesidades básicas, sino para demandar otros productos que vieran a elevar su nivel de vida. Dada la vocación agropecuaria del país, ese tipo de necesidades más sofisticadas se estaban satisfaciendo a través de las importaciones. De ahí que, cuando dentro de las fronteras nacionales se empezaron a elaborar esos productos, su mercado materializó las demandas en forma acelerada.

Cabe mencionar que el dinamismo provocado por la demanda tuvo su contrapartida en el lado de la oferta, donde, a la par de las compañías transnacionales, se encontraban una serie de empresarios nacionales que con la experiencia que habían acumulado en el comercio, la importación y la exportación de productos agrícolas, estaban anuentes y tenían la suficiente habilidad para ir mejorando la capacidad empresarial que los convertiría eventualmente en industriales.

Estos dos factores —existencia de mercados y experiencia empresarial— sumados a los incentivos dados por el Gobierno, explican el acelerado crecimiento del sector, que se convirtió en el más dinámico de la economía.

Debe mencionarse que el sector ha absorbido un número de trabajadores relativamente alto, como se puede ver seguidamente.

### OCUPACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL

Año	Número de ocupados
1963	43.125
1973	69.815
1976*	90.294
1977*	103.179
1978*	104.261

\*Corresponde a julio de ese año.  
Fuente: Encuesta de Hogares en Empleo y Desempleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Dirección General de Estadística y Censos (DGEC).

Por otra parte, a la par de la capacidad empresarial creada en el campo industrial, también se ha dado capacitación de los trabajadores en labores especializadas, a través de programas de adiestramiento y el trabajo mismo.

O sea que, junto al crecimiento y la diversificación en la base económica, la industrialización ha traído beneficios en cuanto al desarrollo de la capacidad empresarial, el empleo, y la capacitación de los trabajadores.

No obstante, conviene analizar en detalle si el tipo de industrialización impulsado es el más adecuado para el futuro, y si las políticas de incentivos existentes garantizan la flexibilidad que el sector requiere, a fin de lograr grados de eficiencia satisfactorios. Sólo así se puede hacer planteamientos tales que, dadas las nuevas condiciones y la etapa alcanzada en el proceso, indiquen las modificaciones que se requieran en dichas políticas de incentivos industriales, si se desea alcanzar un grado más elevado de desarrollo global.

Como ya se dijo, el proceso de industrialización en Costa Rica no fue el resultado de cambios ocurridos en el mercado que en forma espontánea generaran la creación de industrias. En otras palabras, no fue el cambio de los precios relativos de los factores de la producción y los bienes finales, ocasionados por el mercado actuando solo, lo que canalizó inversión hacia estas actividades. Por el contrario, ello fue el resultado de políticas deliberadas, a través de la intervención en la fuerza del mercado, que dotaron de precios relativos a factores y productos en forma tal que la actividad industrial se hizo económicamente atractiva para aquellos empresarios que se dedicaran a ella. Esa intervención se concretó en medidas de protección arancelaria, exenciones impositivas y diversas formas de subsidio a través del Sistema Bancario Nacional. Estas medidas se han visto fortalecidas aún más por la asignación de recursos del Estado hacia la creación de infraestructura física y social que facilite la operación del sector industrial.

Estas medidas se inscriben dentro de los acuerdos de integración resultado del establecimiento del Mercado Común Centroamericano y la participación de Costa Rica en él a partir de 1962. La conformación del Mercado Común Centroamericano (M.C.C.A) implicaba entre otras cosas:

- creación de un mercado protegido para los cinco países.
- formación de un frente común de los países centroamericanos, para negociar con terceros países.
- propiciar las condiciones para un mayor desarrollo social y político en forma integrada.

En términos generales se esperaba que estas condiciones iban a generar una serie de efectos positivos, entre los cuales se puede citar como más importantes los siguientes:

- Mejoramiento del nivel de vida de los centroamericanos
- Altas tasas sostenidas de crecimiento de la producción.
- Absorción de la mano de obra expulsada de las zonas rurales.
- Aumento de la eficiencia mediante la instalación de unidades industriales con escalas de planta más grandes y el incremento de la competencia en todo el ámbito centroamericano.
- Disminución de la vulnerabilidad externa, debido a que el dinamismo interno dependería en menor grado de la exportación de unos pocos productos primarios.
- Mejora del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el área.
- Disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso.
- Aceleración del proceso de acumulación de capital y generación de tecnologías autóctonas.
- Irradiación de efectos dinamizadores sobre los otros sectores de la economía.

Los instrumentos más directos e importantes que se instalaron durante el proceso fueron el Convenio de Incentivos Fiscales, el Arancel Común Externo y se trató de aplicar, como parte de una política regional de industrialización, el "Régimen de Industrias de Integración".

Dentro de este marco, Costa Rica se abocó a la implantación de medidas que vieran a propiciar la creación de industrias protegidas de la competencia internacional.

El hecho de que la producción industrial se hace posible en parte como resultado de la protección brindada por el Estado pone de manifiesto nuestras dificultades para competir en el mercado internacional. Eso se hace aun más grave por el hecho de que la tecnología utilizada en ese sector ha sido desarrollada en su mayor parte en los países industrializados, los cuales tienen dotación relativa de recursos y mercados diferente de la nuestra.

En lo referente a la dotación de recursos, se tiene que en países como Costa Rica el capital resulta ser relativamente más caro que el trabajo, debido a la existencia de apenas insignificantes mercados financieros, lo que dificulta la captación y efectiva canalización del ahorro, y además, debido a los bajos ingresos de una proporción significativa de la población, lo que limita las posibilidades de ahorro. Esto resulta totalmente contrario a la experiencia comprobada en los países de mayor desarrollo relativo, en que la dotación de recursos es tal que el capital tiende a ser más barato y fácil de conseguir relativamente que el trabajo. Este fenómeno induce a los industriales de esos países a desarrollar tecnología —maquinaria, equipo, métodos de producción y organización— en la cual el capital se utiliza más intensamente que el trabajo, lo cual les brinda las mejores probabilidades de competir en el mercado internacional.

Un país como Costa Rica, donde existe una gran necesidad de generar empleo, debe desarrollar métodos en los cuales el factor utilizado en forma más intensa sea el trabajo, si quiere competir en el ámbito externo utilizando en forma eficiente los recursos de que se dispone.

El desarrollo de tecnologías adecuadas a nuestra dotación de recursos encuentra dos obstáculos. En primer lugar está el reducido tamaño de nuestro mercado, tanto en cuanto al número de consumidores como en cuanto a su poder de compra. Esto hace que resulte muchas veces antieconómico para una empresa el incurrir en los gastos de investigación y desarrollo que la producción de tecnología más adecuada implicaría. Por otra parte, aun si esto se realizara, no habría suficientes compradores de la maquinaria que tales procesos producirían, lo que implica que los costos unitarios de producción serían enormemente elevados. El éxito relativo alcanzado en países como Brasil, México y Argentina, en el proceso de sustitución de importaciones, puede explicarse en parte porque, al tener mercados más grandes, estos países han hecho que la adaptación y generación de tecnologías sea económicamente rentable para aquellas empresas que han hecho crecer el sector industrial de esas economías. Pero en Costa Rica, aun con todas las naciones de Centroamérica formando parte potencial de su mercado, el desarrollo de procesos adecuados de producción por la industrias se encuentra con serias dificultades, dados los altos costos involucrados en la investigación y el desarrollo de la tecnología.

Otra razón, tal vez efecto de las mencionadas, que ha impedido tal proceso, se encuentra firmemente ligada a la política misma puesta en práctica para fomentar el desarrollo del sector industrial. Las políticas arancelaria, cambiaria, crediticia y tributaria han tendido a favorecer la importación del "paquete tecnológico" completo en cuanto a la utilización relativa de recursos, y en todo caso limitan la flexibilidad que los empresarios requieren a fin de alcanzar grados de competitividad más altos. La protección arancelaria, con altos impuestos a los bienes finales y bajos o nulos a los bienes intermedios y de capital; la protección cambiaria a través de la concesión, en ciertos casos, de tasas de cambio más baratas para la importación de esos mismos insumos; la protección crediticia a través de subsidios en las tasas de interés que fomentan el uso de capital; la protección tributaria a través de la exención de impuestos sobre la renta, que son una carga a las utilidades sobre el capital; y la política laboral que ha establecido impuestos a las planillas, han sido elementos fundamentales que han provocado la indiscriminada importación de tecnologías muy sofisticadas, para las que no existe capacidad adecuada de absorción en nuestro medio.

Si a esas dos razones fundamentales —el tamaño de los mercados y la forma como se ha fomentado el proceso de industrialización— se une el deseo de las compañías transnacionales de mantener su posición predominante en los mercados, basada a su vez en el uso de tecnologías propias, que muy poco transmiten, nos explicamos por qué las condiciones para un desarrollo tecnológico adecuado a la realidad nacional no se han dado, ni es posible que se den en el plazo necesario para erradicar esos factores que han ido en detrimento de nuestro desarrollo económico.

Los incentivos que se otorgan, los cuales, como se vio arriba, fomentan el uso intensivo del capital, han generado grados de utilización de capacidad instalada sumamente bajos. Esto era de esperarse, dado que las capacidades de planta han sido desarrolladas con métodos y sistemas que sirven para satisfacer las necesidades de mercados más extensos. Los tamaños mínimos de planta resultan ser todavía grandes para el ámbito costarricense y centroamericano, sobre todo si se considera que dichos mercados se ven aun más reducidos porque el ingreso tiende a estar bastante concentrado, especialmente en los otros países del área, y porque el tipo de bienes que se produce no satisfacen las necesidades de los sectores mayoritarios de la población. A pesar de esa baja utilización de la capacidad instalada, las firmas han podido seguir operando debido a la protección y los subsidios existentes. O sea que, mientras la rentabilidad económica privada estimula al sector, la contribución de algunas industrias a la economía nacional puede resultar, en el fondo, negativa.

La ineficiencia en la producción se ha visto agravada por dos razones. En primer lugar, en el sector agropecuario se ha tendido a utilizar, debido en parte a las políticas enunciadas, maquinaria y equipo muy sofisticados, en los que el empleo de trabajadores es sumamente bajo. Por otra parte, ya sea por la existencia de crédito externo condicionado a la compra de cierto tipo de equipo, o por una actitud de los entes públicos, favorable a adquirir el equipo más moderno que se encuentra en el mercado, la ineficiencia en el sector público ha venido a acentuar el problema.

A pesar de que, como ya se ha mencionado, la industrialización del país ha sido el centro de la política económica de las últimas décadas, no ha habido una definición del tipo de industrias que son más beneficiosas para el país. La falta de una discriminación en este sentido hace que los subsidios y otros incentivos existentes para las firmas que se dedican a la agroindustria, o a la producción de bienes de capital, sean los mismos que reciben las que se dedican, por ejemplo, al ensamblaje de bienes de consumo suntuarios.

El carácter indiscriminado en la aplicación de los incentivos existentes ha tenido, en algunos casos, el efecto de convertir en básicos a bienes que no lo son. Algunas industrias establecidas producen (ensamblan) bienes de consumo suntuarios. Antes, cuando no había ensamblaje de esos productos, a raíz de una caída de los ingresos de divisas se podían dejar de importar y no había efectos negativos en la economía nacional. Pero ahora que hay trabajadores, maquinaria, deuda e intereses que pagar, organización, infraestructura, etc., alrededor de su producción, estos bienes, si bien es cierto que son todavía suntuarios en el consumo, se convierten en básicos para el sector productivo de la economía.

Los incentivos no se han dado según un criterio de importancia económica, sino con un criterio distinto: es decir si los bienes son originados en el sector industrial o no. Este fenómeno ha acrecentado la vulnerabilidad de nuestra economía a los altibajos del mercado internacional, pues ahora una disminución de la disponibilidad de divisas, o una interrupción en el transporte, puede ocasionar un estancamiento de algún sector productivo de la economía, con consecuencias que agravan la situación desfavorable de nuestra balanza de pagos.

El uso indiscriminado de los incentivos para la protección de casi cualquier tipo de bien industrial que se quiera producir en el país, en particular dentro de los acuerdos del Mercado Común Centroamericano, más la propaganda que desvía el consumo, han impedido en parte el verdadero proceso creativo que comporta la industrialización. En

una proporción considerable, este proceso más bien ha provocado la transferencia de hábitos de consumo de países con riquezas, tradiciones e historias diferentes de las nuestras, y no la transferencia de conocimientos y de aplicación de esos conocimientos, que es uno de los fines fundamentales que se pretende lograr.

La posibilidad de crecimiento del producto del sector, aún con esa protección, da indicios de estarse agotando. Al observar el índice de actividad industrial se nota que, mientras de 1966 a 1976 dicha actividad creció a un 9,6% anual, de 1970 a 1976 la variación fue de 7,8% anual. Además, en lo que a absorción de empleo se refiere, la industria, sobre todo en el Área Metropolitana, refleja una pérdida de dinamismo desde 1977<sup>1/</sup>. Lo que puede explicar estos fenómenos es que una proporción creciente de los bienes finales previamente importados se ha venido "ensamblando" por parte del sector a través de los años, y se puede considerar que el país se acerca a la terminación del proceso conocido como "industrialización sustitutiva fácil".

Debido a la estructura de los incentivos existentes, la progresiva incursión de la industria hacia la producción de bienes intermedios y de capital, en las ramas para las que hay mercados relativamente grandes, no se ha dado, tal y como los pensadores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y los impulsores de la industrialización sustitutiva creyeron que iba a suceder. Se ha favorecido la importación de cualquier insumo requerido para la producción del bien final, y, debido al tamaño reducido del mercado, los supuestos efectos multiplicadores "hacia atrás" han traído como consecuencias no la expansión del sector industrial nacional hacia la producción de bienes de capital, sino más bien al incremento de las importaciones de ese tipo de bienes.

**RELACION IMPORTACION  
DE MATERIA PRIMA INDUSTRIAL / PIB INDUSTRIAL  
(millones de colones)**

Año	A-PIB Industrial	B-Importación de Materia Prima Ind.	Relación % B/A
1965	514,0	344,5	67,0
1970	878,4	679,6	77,4
1977	3.649,7	2.656,5	72,8

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Dado el agotamiento de las posibilidades de sustitución "fácil" de importaciones (elaboración de las últimas etapas necesarias para obtener el bien final) y los impedimentos para que el sector manufacture bienes comprendidos en las etapas primarias del proceso de producción, se puede adelantar que su crecimiento, en el mejor de los casos, acompañará el incremento del ingreso de los grupos demandantes del tipo de bienes producidos por el sector; o sea que la industria deja de ser el sector más dinámico de la economía para convertirse en un sector dependiente: su crecimiento dependerá del crecimiento que ocurra en otros sectores. Pero, a su vez, estos otros sectores, y en especial el sector agropecuario, tienden al estancamiento debido a que el sector industrial absorbe los recursos e incentivos que podrían estimular su dinamismo.

En conclusión, las políticas de protección industrial existentes, además de causar ineficiencia en el sector en cuanto a la utilización de recursos, de acuerdo con la dotación que tiene el país, y en cuanto a la utilización de la capacidad instalada, prácticamente han eliminado la concreción de los beneficios del efecto multiplicador "hacia atrás" de la industrialización, el cual induciría al avance progresivo hacia etapas más

1/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Dirección General de Estadística y Censo (D.G.E.C). Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio de 1978.

complejas en el proceso productivo. Además, el dinamismo del sector, aún con las medidas proteccionistas, se ve amenazado por el agotamiento de las posibilidades de sustitución fácil de importaciones.

A la par de esa problemática relacionada con el dinamismo del sector, es importante señalar la relación que el tipo de industrialización impulsado ha tenido con otros indicadores de la situación económico-social del país. A eso pasamos a continuación.

En primer lugar es posible que se hayan afectado las tasas de *desempleo y subempleo*. Los incentivos dados al uso del capital, y los impuestos a las planillas, han implicado un fomento a la utilización de tecnologías intensivas en el uso de aquel recurso. Esto ha provocado que la razón trabajo-producto de la economía como un todo se haya reducido. Si los recursos utilizados en la industria se hubiesen canalizado en forma tal que dicha proporción no hubiese disminuido, y si el crecimiento de la economía hubiese sido el mismo, el empleo generado habría crecido más aceleradamente. Por otra parte, como hemos visto, la política de industrialización ha contribuido a provocar un relativo estancamiento en el sector agropecuario. Dada la alta proporción de trabajadores empleados en este último sector, cualquier alteración en su tasa de crecimiento tiene efectos importantes en cuanto al nivel de empleo general. Por su parte, el sector industrial, aún creciendo relativamente rápido, no genera suficiente empleo dada la relativamente baja proporción que aún absorbe (15.2% en 1978).

#### EMPLEO POR SECTORES (Participación relativa)

	1963	1973	1978
TOTAL PAIS	100,0	100,0	100,0
Agropecuario	49,7	38,2	30,4
Industrial <sup>1/</sup>	11,7	12,9	15,2
Resto <sup>2/</sup>	38,6	48,9	54,4

<sup>1/</sup> Incluye explotación de minas y canteras e industrias manufactureras.

<sup>2/</sup> Incluye: Servicios básicos, comercio, servicios personales, sociales y comunales, actividades no bien especificadas.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta de Hogares.

Esta situación ha inducido al Estado a convertirse en fuente de empleo residual para aquellos trabajadores que no tienen oportunidades en los otros sectores de la economía. Pero en muchos casos este empleo no es más que desempleo disfrazado, en términos de la producción generada.

En segundo lugar, el relativo estancamiento del sector agropecuario, las expectativas creadas por los atractivos sueldos del sector industrial, y el énfasis puesto por el Gobierno en la dotación de infraestructura física y social para este sector sin tomar en cuenta en la mayoría de los casos el criterio regional, han provocado que la *migración del campo a la ciudad se acelere*, acentuando los problemas de desempleo y subempleo de un sector creciente de la población.

Ligado a los puntos anteriores se tiene, en tercer lugar, el problema del incremento en la *desigualdad en la distribución del ingreso* entre los sectores urbano y rural. En cuanto al acentuamiento del desequilibrio rural-urbano, este se origina en la evolución sufrida por los términos de intercambio entre el sector agropecuario y el sector industrial en favor del segundo, a raíz de los altos precios de los bienes industriales. Por

lo tanto, el poder de compra del sector rural-agropecuario se ha visto aún más reducido en relación con el del sector industrial-urbano. Además, la dedicación de los recursos del Estado, a través de la dotación de infraestructura, en forma prioritaria al sector industrial, ha redundado en condiciones de vida desiguales para los sectores urbanos en relación con los sectores rurales.

En cuarto lugar, las políticas de protección industrial han generado *presiones inflacionarias* en la economía, desde varios frentes. En primer lugar, dados los altos aranceles a la importación de muchos de los bienes cuyos equivalentes son ensamblados internamente, los precios de estos bienes han subido mucho más que si se estuviesen importando directamente a los precios existentes en el mercado internacional. Es sabido que dichos bienes representan una proporción significativa en el presupuesto de los consumidores. En segundo lugar, los salarios relativamente elevados obtenidos por los trabajadores del sector industrial crean expectativas que conducen a los trabajadores de otros sectores a organizarse a fin de lograr mejores incrementos en sus ingresos. Por último, la reducción en los tributos pagados al Estado, resultado de la política de altos incentivos, y el incremento en el gasto en infraestructura que sirve de apoyo al sector industrial, han contribuido a que el déficit fiscal crezca aceleradamente. Para lograr el equilibrio el Gobierno tradicionalmente ha recurrido a la financiación interna, por medio de ventas de bonos con pacto a los bancos comerciales y al público, así como a la financiación externa.

Estos tres factores (precios de los bienes industriales elevados debido a los aranceles proteccionistas, expectativas de grupos de trabajadores que quieren obtener salarios similares a los del sector industrial y la financiación del déficit fiscal) han jugado un papel importante en la introducción de presiones inflacionarias en la economía.

Por último, debe analizarse la relación que existe entre la industrialización que ha ocurrido y el *problema de la balanza de pagos* a que se enfrenta Costa Rica. Esta ha evolucionado de una situación en la cual los ingresos de divisas por concepto de ventas de mercancías eran el rubro más importante en el logro de su equilibrio, a una en la que el endeudamiento externo ocupa la posición prioritaria.

El problema de endeudamiento tiene parcialmente su origen en los déficit sostenidos que ha tenido el país en el intercambio de mercaderías con el exterior, que llegan a ser \$208,7 millones en 1974, y disminuyen para años posteriores debido a los altos precios registrados por el café en el mercado internacional. No obstante en años recientes dicho déficit ha aumentado, y se estima que pasará de \$500.0 millones en 1979.

En lo que se refiere a las importaciones, estas han sufrido un incremento acelerado, entre otras razones debido al aumento en el precio del petróleo. No obstante, debe mencionarse que el carácter de la industrialización sustitutiva ha sido un factor importante en dicho incremento. El tipo de industrialización implantado, el cual en muchos casos únicamente le da forma a un producto final, cuyas partes se han importado en forma subsidiada, expedita la existencia fácil de dichos bienes en el mercado nacional. Las restricciones existentes para su obtención han sido reducidas y más bien se fomenta su consumo a través del fomento de su "producción" internamente. Aunque muchos de esos bienes se exportan, como se mencionó antes, el valor agregado nacional es tan poco que cualquier incremento en las ventas induce paralelamente un incremento en las importaciones de insumos: materia prima, maquinaria, partes, repuestos, personal técnico, etc.

En general la industrialización se ha concebido en forma tal que, más que inducir una real diversificación en la base exportadora, en el sentido de generar divisas "libres", lo que ha provocado es una sustitución de consumo de divisas.

Por otra parte está el hecho de que el ingreso generado por el sector en la forma en que se ha configurado, intensivo en el uso de capital, tiende a estar altamente concentrado (debido a la existencia de pocas oportunidades de trabajo, el cual requiere cierto tipo de especialización), lo que hace que dicho ingreso tenga una considerable

propensión al consumo de bienes con un alto componente importado, dada la estructura de la oferta interna tradicional y la creciente propaganda.

Además, la política de industrialización, debido a que fomenta el uso de capital y tecnología importados, ha promovido la inversión externa en el sector. Esto es así porque por lo general la inversión industrial implica el conocimiento de tecnologías altamente especializadas, las cuales son propiedad de grandes empresas transnacionales. Además, la mejor situación financiera de esas empresas las pone en posición ventajosa, al contar con el capital requerido para la inversión. Siendo el incentivo de esta inversión la ganancia, que únicamente en pocos casos es reinvertida en el país, debido en parte a la no existencia de un mercado financiero nacional competitivo, las remesas al exterior por concepto de retribución a las inversiones crecen al mismo tiempo que crece la inversión externa. Estas remesas se ven acrecentadas por el pago de licencias, asistencia técnica y patentes por parte de las subsidiarias a las empresas matrices y/o por parte de firmas nacionales que utilizan la tecnología provista por dichas empresas. Las remesas por concepto de retribución a las inversiones alcanzaron la suma de \$69 millones en 1976, representando un 11,7% de las exportaciones totales de ese mismo año.

La situación deficitaria en la balanza comercial del país, provocada en parte por los factores mencionados, se ha tratado de solventar mediante el endeudamiento externo, el cual pasó de \$406,2 millones en 1970 a \$1.416,0 en 1977 (crecimiento anual de 19,5%)

Debe mencionarse que las políticas fiscal y crediticia, expansivas por lo general, han fortalecido directamente las necesidades de ese endeudamiento externo.

En lo que se refiere a la política fiscal, esta ha tendido a las exenciones —de impuestos arancelarios, a la renta y territorial— al sector industrial principalmente, a fin de incentivar su expansión. Esto, sumado a la expansión institucional del sector público y a los nuevos gastos en infraestructura y servicios, ha dado lugar a un incremento en las necesidades de financiamiento del Gobierno, las cuales se han solventado en parte a través del endeudamiento externo. La deuda pública externa pasó de \$164,0 millones en 1970 a \$817,0 millones en 1977, presentando una tasa anual de incremento de 25.8%.

En cuanto al sector privado, el endeudamiento externo creció de \$244,4 millones en 1970 a \$599,0 en 1977; aunque presenta una tasa de crecimiento anual menor que la de la deuda externa del sector público, aquella alcanza 13,7%, que es relativamente alto. La explicación de este fenómeno está, en primer lugar, en el hecho de que el alto contenido importado del producto industrial obliga a los industriales a recurrir al crédito externo a fin de poder garantizar el pago de sus deudas en moneda fuerte. Además, la política crediticia se ha caracterizado por la concesión de préstamos a tasas de interés relativamente bajas, por lo que las tasas pasivas han tenido que ser también bajas. Esto ha venido a perjudicar la captación de recursos por los bancos nacionales, en forma competitiva, y a afectar negativamente el ahorro nacional. Además, un sector industrial orientado hacia la producción de bienes de consumo, y un sector agropecuario cuyos ingresos han crecido lentamente, son factores que han reducido aún más las posibilidades de incrementar el ahorro de acuerdo con los requerimientos. Estos factores han obligado a las firmas a recurrir a fuentes de crédito externo como único medio de satisfacer sus necesidades de recursos, fenómeno que se comentará luego con más detalle.

O sea que, en general, existen razones para llegar a la conclusión de que las dificultades en los pagos al exterior, que se han agravado en los últimos años, podrían explicarse en parte como resultado del modelo de industrialización adoptado. Aunque la única explicación a ese deterioro en la balanza de pagos no es el tipo de industrialización adoptado, debe destacarse que los factores mencionados arriba probablemente han coadyuvado a la acentuación del problema.

En resumen, además de dificultades dentro del sector industrial, que podrían afectar su crecimiento y el de otros sectores, las políticas seguidas para impulsarlo han generado una serie de efectos secundarios, que podrían parcialmente explicar el incremento del desempleo y el subempleo, la acelerada migración rural-urbana, el aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, la inflación y el desequilibrio en los pagos al exterior por que atraviesa el país.

Como se mencionó antes, además de factores estructurales, estos problemas tienen su origen en el tipo de políticas puestas en práctica. Estas, aunque evidentemente han contribuido a un acelerado crecimiento del sector industrial, podrían en adelante ser un obstáculo para el progreso hacia etapas más adelantadas en la industrialización y hacia un desarrollo global más equilibrado.

### **3) El sector agropecuario**

Como se mencionó antes, el grado de desarrollo disfrutado por Costa Rica al iniciarse la segunda mitad de este siglo se había basado en el crecimiento del sector agropecuario. Dada nuestra economía abierta al comercio exterior, su reducido tamaño, y nuestra situación histórica, el rol estratégico jugado por el sector fue una respuesta a las fuerzas del mercado mundial, las cuales le asignaron, dentro de la división internacional del trabajo, la tarea de producir productos primarios (café, banano y cacao principalmente) los cuales se intercambiaban con Inglaterra antes de la Primera Guerra Mundial, y principalmente con Estados Unidos después de esta, recibiendo Costa Rica a cambio bienes de consumo de origen industrial. Así, el crecimiento agropecuario se constituyó en el eje central alrededor del cual giró la economía. En este sentido, además de ser el generador de divisas que permitieran la importación de bienes no producidos en el país, fue este sector el proveedor del ahorro que se utilizó en incrementar la capacidad productiva de la economía; de la materia prima para el incipiente desarrollo industrial que se experimentó; del mercado para la actividad comercial-importadora; la fuente de empleo mayoritaria, y la fuente principal de ingresos fiscales. Esto a la par de su función tradicional de proveer de alimentos a toda la población, directa o indirectamente, a través de la producción o de la financiación de las importaciones de los productos.

A partir de la década de 1950 se vio la necesidad de impulsar nuevas actividades dentro del sector agropecuario y en otros sectores, a fin de crear una estructura económica más diversificada, que garantizara cierta independencia con respecto a las fluctuaciones del mercado mundial, y que viniera a compensar en alguna medida la pérdida constante que se observaba en los términos de intercambio con el exterior.

Como resultado parcial de las medidas tomadas con ese objetivo, el sector industrial cobró una importancia relativa cada vez mayor dentro de la economía, al tiempo que, dentro del sector agropecuario mismo, se dio una ampliación en el volumen de la producción y en el número de productos importantes desde el punto de vista de la exportación y el consumo nacional. Así, el ganado vacuno y el azúcar pasaron a formar parte de nuestra canasta de bienes exportables. Al mismo tiempo, las funciones y el tamaño del aparato estatal se incrementaban, quizá como consecuencia directa del hecho de que dicha diversificación fue inducida desde fuera, es decir fuera de los mecanismos del mercado, y a organismos de carácter público les correspondía hacer las modificaciones requeridas en los precios relativos de factores y productos para inducir tal proceso.

No obstante, el sector agropecuario sigue desempeñando un papel fundamental en la dinámica de la economía nacional. En cuanto a su papel de generador de divisas que solventan las necesidades de financiación de nuestro desarrollo, hoy es tal vez más crucial que nunca, a pesar de que porcentualmente su contribución es más baja, debido al crecimiento en las exportaciones de bienes industriales y al endeudamiento externo. No obstante, como se mencionó antes, dado el tipo de industria prevalectante, cada incremento en la exportación de bienes generados en ese sector implica un crecimiento paralelo en las importaciones de materias primas, bienes semielaborados, maquinaria, y en los compromisos financieros con el exterior. Indirectamente, también hay un incre-

mento en la importación debido al cambio en nuestros hábitos de consumo, proveniente de la creciente propaganda llevada a cabo con el fin de inducir el uso de esos bienes, y debido a que el ingreso generado por ese sector tiende a implicar una propensión al consumo con un alto componente importado. Por su parte, el endeudamiento externo —público y privado— como fuente de divisas, lleva consigo el servicio de la deuda —amortizaciones, intereses y comisiones—, el cual debe financiarse en su mayor parte con las divisas generadas en el sector agropecuario, dados los compromisos inherentes a las divisas generadas por el sector industrial, mencionados arriba.

En esta situación, el crecimiento de las exportaciones de bienes agropecuarios continúa siendo la base a partir de la cual se puede medir nuestra flexibilidad para emprender obras de desarrollo que impliquen endeudamiento, o para financiar las importaciones de bienes de consumo que eleven nuestro nivel de vida. Esto se demuestra con el hecho de que los organismos internacionales, privados y públicos, aún miden nuestra capacidad de endeudamiento a través de las expectativas de precios en el mercado mundial para nuestros productos agropecuarios de exportación, y de los niveles de producción internos de esos productos.

En cuanto al papel desempeñado por el sector agropecuario como principal generador de ingresos fiscales que permitan al Gobierno financiar las obras de infraestructura física y social, aún lo sigue desempeñando a pesar del crecimiento del sector industrial, dado que, como ya se ha mencionado, este sector ha requerido exenciones y subsidios que podrían neutralizar su posible contribución al equilibrio fiscal. Por supuesto, ha habido un crecimiento en los impuestos pagados por el sector industrial, pero este no guarda relación con el crecimiento del sector ni con el monto de las exenciones recibidas, las cuales son, a su vez, causantes de las utilidades de donde se ha derivado la recaudación impositiva.

En general podría decirse que el sector agropecuario sigue siendo la base que permite el desarrollo de otros sectores, y además provee la flexibilidad que el Gobierno requiere para intervenir diseñando políticas que permitan el crecimiento del sector industrial y del aparato estatal. Esto es de esperarse, dada nuestra dotación de recursos y el momento histórico en que el proceso de industrialización comenzó dentro del contexto de la estructura de la economía mundial. Las condiciones en las que Costa Rica originalmente se dedicó a la tarea de producir ciertos bienes agropecuarios no se habían modificado a mediados de este siglo. O sea que si a Costa Rica, dadas esas condiciones, le convenía en el siglo pasado producir esos bienes e importar bienes industriales, su situación no había cambiado al llegar la década de 1950. No hubo un desarrollo tecnológico genuino, ni una evolución de la estructura económica tal que hiciera posible la utilización de la tecnología desarrollada en los países industrializados, como para participar competitivamente en el mercado internacional de productos de origen industrial. Por esto, en muchos casos la única forma de fomentar la creación de industrias, dada nuestra economía abierta, fue mediante incentivos y protección. Esto no logró mejorar nuestra competitividad en el mercado internacional en ese tipo de bienes, dado el tamaño reducido de la economía en ese contexto, pero sí hizo posible la competitividad interna y regional de la industria. No obstante, debido al carácter de los incentivos y otros factores ya mencionados, gran parte del valor del bien final ha sido importado. En ese sentido es que el sector agropecuario sigue siendo estratégico, porque, a pesar de cierto grado de elaboración interna industrial, para la importación de partes, maquinaria, equipo y asistencia técnica sigue siendo crucial el ingreso de divisas generado por el sector agropecuario. Antes estas eran utilizadas para financiar la importación del bien final, ahora se utilizan en gran medida para su importación en partes; se mantiene casi intacta nuestra posición en el mercado internacional: exportadores de bienes primarios e importadores de bienes industriales. Solo si se hubiese dado un desarrollo tecnológico genuino en el sentido de cómo producir y/o en cuanto a hábitos de consumo, se podría, dada una economía abierta, participar en otra forma en el comercio internacional (esto es casi generalizable, excepto para ciertos bienes de consumo masivo en los que sí se puede alcanzar niveles de competitividad satisfactorios).

En ese hecho fundamental, el de que nuestra situación neta en el comercio internacional aún depende de la relación entre la importación de bienes industriales y la exportación de bienes primarios radica el rol estratégico que sigue jugando el sector agropecuario desde el punto de vista de la generación de divisas.

Por otra parte, es difícil visualizar las ventajas que el sector agropecuario puede haber derivado del crecimiento industrial. Los organismos internacionales que promovieron la política pro-industrialización mencionaron, como uno de sus efectos positivos, la posibilidad de que el sector industrial desarrollara tecnologías apropiadas que vinieran a mejorar la economía agropecuaria. Pero el carácter de la protección arancelaria, y el tamaño reducido del mercado, no han permitido alcanzar una apreciable producción de maquinaria y equipo dentro de las fronteras regionales. Por lo tanto, el equipo y la tecnología utilizados en el sector agropecuario siguen siendo en su mayor parte importados. También se creía que la industria iba a demandar materias de origen primario, que dinamizarían al sector agropecuario. Este fenómeno casi no se ha dado, por cuanto gran parte de la materia prima es importada, debido a la estructura de protección arancelaria y además al tipo de bienes producidos, los cuales, en su mayoría, no requieren bienes agropecuarios como materia prima. Más bien la importación de tecnología de producción y de hábitos de consumo diferentes de los nuestros han disminuido la proporción de la demanda que es satisfecha por productos de origen agropecuario nacional.

En general no se observan beneficios significativos para el crecimiento del sector agropecuario derivados del crecimiento industrial, en una situación en la cual el primero sigue desempeñando el rol de pilar fundamental para el crecimiento global de la economía.

No obstante su importancia, la situación del sector agropecuario presenta algunos problemas que conviene analizar.

En primer lugar debe destacarse que en ciertos productos específicos se observan tendencias claras hacia el estancamiento, especialmente en los productos más importantes en nuestras exportaciones. Así, se tiene que los volúmenes de producción de banano y café de 1973 (1.289.401 y 92.646 toneladas métricas respectivamente) no han sido alcanzados en años posteriores (excepto en café, donde se espera una cosecha excelente en 1979). En cuanto a la caña de azúcar, su producción comenzó a disminuir a partir de 1973, recuperándose ligeramente en 1977. En cuanto a ganado, la producción disminuyó a partir de 1974, mostrando un leve crecimiento en 1977. En cuanto a cacao la situación es aún más grave, por cuanto, si bien es cierto que la producción muestra una recuperación en los últimos años, la tendencia a largo plazo es a la disminución. Así, mientras en 1962 se produjo 12.560 toneladas, en 1977 se produjo 7.541 toneladas. A pesar de algún crecimiento en la producción de otros rubros, el sector como un todo se ha expandido no solo a una tasa de crecimiento significativamente menor que las de otras actividades, sino que ha tendido a decrecer, siendo en los últimos años (1974-1977) inferior al 2% en términos reales. Anteriormente el sector había crecido al 5,0% y al 5,5% para los períodos 1960-1970 y 1970-1974 respectivamente. El detalle de esa información puede observarse seguidamente.

#### COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

PRODUCTO	1974	1977 <sup>1</sup>	Crecimiento % Anual 1973-1977
<b>PIB: SECTOR AGROPECUARIO</b>			
(Millones de colones de 1966)	1.538,4	1.617,5	1,7
<b>Producción por Producto</b>			
Banano <sup>2)</sup>	1.151,3	1.112,2	-1,1
Cacao <sup>2)</sup>	5,9	7,5	8,3
Café <sup>2)</sup>	91,2	88,8	0,9
Caña de Azúcar <sup>2)</sup>	2.192,6	2.519,4	4,7
Ganado <sup>2)</sup>	136,3	139,4	0,3
Granos básicos <sup>2)</sup>	150,6	245,5	17,7
Madera <sup>3)</sup>	56,4	85,1	14,7

1/ Estimado

2/ Miles de toneladas métricas

3/ Miles de metros cúbicos

FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

En segundo lugar, además del estancamiento en el crecimiento del producto del sector, no se ha visto una tendencia marcada hacia la diversificación. En cuanto a las exportaciones, el grueso de ellas sigue correspondiendo a unos pocos productos. Más bien, debido a la baja en la producción de cacao, este ha pasado a ser insignificante en cuanto a la generación de divisas.

En general, excepto para algunos productos nuevos que en cantidades mínimas se exportan, la canasta de bienes producidos y exportados se ha mantenido prácticamente constante.

Por último, se ha observado un proceso de concentración de la propiedad en el agro. De acuerdo con las estadísticas disponibles se tiene que, mientras en 1963 el 6,5% de las fincas median más de 100 hectáreas, ese porcentaje se elevó al 7,3% para 1973. Además, el porcentaje del área ocupada por fincas con más de 100 hectáreas se incrementó de 62,4% a 67,0%

#### DISTRIBUCION DEL NUMERO DE FINCAS Y EXTENSION OCUPACION SEGUN TAMAÑO 1963 Y 1973

TAMAÑO DE LA FINCA	1963		1973	
	% n° fincas	% extensión	% n° fincas	% extensión
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Menor de 5	36,0	1,9	45,8	1,9
de 5 a 50	48,6	21,2	39,4	18,4
de 50 a 100	8,9	14,5	7,5	12,7
de 100 a 500	5,5	26,5	6,3	31,0
500 y más	1,0	35,9	1,0	36,0

FUENTE: Censo Agropecuario de 1963 y 1973

Cabe mencionar que estas cifras no miden el problema de la concentración de la tierra en su totalidad, por cuanto los efectos de la estructura de tenencia que tuvieron los altos precios de la ganadería en la primera mitad de esta década se manifestaron principalmente después de 1973. Además, como se analizará posteriormente, hay razones para suponer que la concentración es aún mayor para años más recientes.

La problemática del sector agropecuario mencionada anteriormente —estancamiento, poca diversificación, propiedad concentrada— tiene parcialmente su origen en causas a veces ajenas al control de las autoridades gubernamentales, por lo menos en el corto y mediano plazo. Puede mencionarse, en primer lugar, el nivel y la evolución de los precios internacionales de los productos agropecuarios que Costa Rica produce. Probablemente este factor haya afectado directamente a la producción de café, banano y azúcar en los últimos años. Por otra parte, el auge en los precios de exportación de la ganadería en los primeros años de esta década puede haber jugado un papel importante en la concentración de la propiedad de la tierra. Otro factor importante que ha afectado la producción es la falta de adecuados conocimientos por parte de los productores en cuanto a diferentes posibilidades de producción, de acuerdo con las potencialidades de los suelos, por cuanto los cultivos se cambian muchas veces de año en año sin una sistematización de la actividad. Este hecho se ha visto agravado por la no existencia de programas de divulgación que indiquen la aptitud de los terrenos. No es sino hasta 1979 que se ha editado un mapa nacional de suelos. Estos factores, a la par de una estructura de tenencia en la cual el minifundio y el latifundio son bastante comunes, han ido en menoscabo de la producción agropecuaria y de una racional asignación de los recursos en el agro.

Conjuntamente con esas causas, las políticas seguidas, orientadas hacia el fortalecimiento del sector industrial y crecimiento del aparato estatal, han jugado un papel determinante en la problemática del agro.

En primer lugar la política crediticia ha carecido de racionalidad en cuanto a las necesidades del sector agropecuario y del país. Aún cuando en varias oportunidades se han puesto en marcha programas crediticios especiales a fin de incentivar la producción en el agro, éstos han estado orientados, la mayor parte de las veces, hacia actividades tradicionales, y los préstamos se han concedido sobre la base de la existencia de una garantía satisfactoria. Esto ha ido en menoscabo de la diversificación, y ha impedido el desarrollo de un sector de pequeños productores, por cuanto éstos, por falta de suficientes garantías, no han tenido acceso al crédito bancario, y porque los cultivos no tradicionales (sandía, yuca, plátano, melón, chayote, hortalizas, etc.) se localizan por lo general en la pequeña propiedad. Estos productores se ven forzados a recurrir a los prestamistas particulares, pagando tasas de interés muy elevadas. La falta de crédito, o su obtención a tasas de interés onerosas, ha impedido a estos pequeños productores mantener su propiedad, la que ha sido adquirida, a precios que en el corto plazo parecen atractivos, por finqueros más grandes que sí tienen facilidades crediticias. El problema se ve acentuado por la escasa asistencia técnica existente, y la asignación de esta de acuerdo con criterios de rentabilidad institucional, no de rentabilidad privada o social. Los pocos técnicos agropecuarios que dan este servicio tienden a visitar solo las grandes plantaciones, por cuanto en esta forma maximizan la cobertura en área de cada visita. Los pequeños finqueros, que en todo caso no podrían pagar los servicios de técnicos privados, ven sus rendimientos caer en relación con los de los grandes productores.

Además, los factores que afectan a la comercialización van en detrimento de la diversificación y el mantenimiento de la pequeña y mediana propiedad. En primer lugar, los recursos (financieros, técnicos y físicos) existentes en el Consejo Nacional de Producción (CNP) tienden a servir como reguladores del mercado de tres o cuatro productos agropecuarios tradicionales. No existen ni los fondos, ni la asistencia técnica, ni el tipo de instalaciones de almacenamiento y transporte requeridos por productos menores tales como hortalizas, verduras, etc. En segundo lugar, el aparato institucional creado para servir de apoyo a la comercialización de productos específicos concentra sus esfuerzos en el café, la caña, el tabaco y el cacao que, a la par de la ganadería, reciben también relativamente más atención de los técnicos del MAG, en relación con la que reciben otros productos. En tercer lugar, la carencia de caminos transitables durante todo el año en muchas áreas va directamente en menoscabo del establecimiento de canales de comercialización efectiva para ciertos productos.

A la par de estos factores, se tiene que en general los agricultores no han ido más allá de la mera producción, en la procura de su mejoramiento económico, lo que hace que otros grupos más dinámicos y con más posibilidades hayan sido los beneficiarios de la actividad comercializadora en el agro. Este fenómeno no sólo se ha dado en el orden interno, sino que, en el mercado internacional, el país no ha sistematizado una política racional de comercialización, sino que se ha limitado a producir los mismos bienes, sin ningún tipo de elaboración y sin ninguna incursión en el procesamiento, el transporte, la venta y la localización de mercados. Así, mientras que la calidad y la tecnología de comercialización en el mercado mundial de los productos que se importa ha evolucionado aceleradamente, nuestros productos exportados han seguido siendo los mismos, lo que explica en gran medida el comportamiento negativo en la relación de precios de las exportaciones y las importaciones.

En lo referente a la comercialización, se tiene que en varios productos lo pagado por el consumidor en los países importadores de nuestros productos es varias veces mayor que el precio que recibe el país. Ese diferencial no solo implica bajos ingresos por concepto de nuestras importaciones, sino que también restringe el volumen vendido, por cuanto el alto precio pagado por los consumidores en los países a los que vendemos reduce las cantidades consumidas, dada la alta sensibilidad con respecto al precio que caracteriza a los productos agropecuarios.

Los problemas de estancamiento relativo en cuanto a la calidad y al grado de elaboración de lo exportado, y la no incursión en la actividad comercializadora, sumados a las dificultades presentadas por una infraestructura portuaria y de transporte anacrónica, en la cual los costos de embarque y desembarque son significativamente elevados

en comparación con los de otros países, además de las dificultades de comercialización interna mencionadas antes, explican en gran medida algunos de los problemas de la economía agropecuaria y nacional.

Específicamente con respecto a la problemática interna, la carencia de un sistema de comercialización diseñado desde el punto de vista de la diversificación y la protección de la pequeña propiedad, más la concentración del crédito y de la asistencia técnica, y la escasez de ambos, han ido fortaleciendo las tendencias de concentración de la actividad productora en el agro, generando una serie de problemas secundarios que importa destacar.

En primer lugar, el problema del desempleo se acentúa, por cuanto el trabajo humano requerido disminuye con el crecimiento del tamaño de las fincas. No solo porque estas tienden a dedicarse a actividades extensivas (ganadería), sino que, cuando se dedican a actividades intensivas (granos) el productor por lo general sustituye trabajo por maquinaria pesada, fenómeno que se ve fortalecido por la existencia de una estructura de impuestos arancelarios que abarata la importación de capital y por los altos impuestos a las planillas, todo lo cual va en contra de la utilización de trabajadores.

Una proporción de esos trabajadores desplazados emigraron al Área Metropolitana, pero muy pocos consiguen trabajo, debido a un sector industrial que utiliza, por las mismas razones mencionadas antes, tecnologías intensivas en el uso de capital. Aunque algunos de ellos consiguen empleo en el sector público, el cual, a fin de solventar el problema, a menudo absorbe trabajadores que no necesita, los problemas de frustración y de pobreza en los alrededores de las áreas urbanas, y de ineficiencia en el sector público, crecen aceleradamente.

Por otra parte, una proporción de esos finqueros desplazados penetra hacia áreas no cultivadas, generalmente de vocación forestal, convirtiéndose en uno de los elementos principales en el acelerado proceso de destrucción de los recursos naturales que se observa en el país.

Además de este problema, la concentración de la propiedad elimina la posibilidad de contar con una asignación diversificada de los recursos agropecuarios, por cuanto, al ser grandes las explotaciones, las economías de escala, debidas a la especialización en un solo producto, superan a las ventajas que se obtendrían si los suelos se utilizaran de acuerdo con su potencialidad o con la estructura de la demanda. Así se pierde el carácter flexible y diversificado que se requiere para mantener una tasa de crecimiento sostenida en el sector, y se fortalece más la vulnerabilidad de la economía como un todo a los altibajos en el mercado internacional de unos pocos productos.

La concentración de la tierra favorece el traslado de recursos de las áreas rurales a las urbanas, acentuando la desigualdad en ese sentido. Además de los finqueros desplazados que se trasladan a la ciudad, los grandes propietarios también viven en las áreas urbanas del centro del país, por lo que su actividad de consumo dinamiza, no la economía de los núcleos comerciales regionales, sino la de esas áreas urbanas. Esto contribuye aún más a la desigual concentración geográfica de recursos. Además, dentro de los grupos marginados en el agro es razonable suponer que las personas más dinámicas y emprendedoras son las que deciden emigrar, por lo que la calidad de los trabajadores que quedan en el sector agropecuario podría ser inferior a la de los que se trasladan a la ciudad.

O sea que la forma en que el crédito al sector agropecuario ha sido concedido fortalece la tendencia hacia la concentración de la propiedad y los problemas que ésta implica, y ha impedido una real diversificación en el agro; fenómenos que se han visto favorecidos por la concentración en el otorgamiento de asistencia técnica y la carencia de un sistema comercializador-empresarial en el agro. Así, a pesar de incentivos que se ha querido dar en general a ese sector, no ha habido fomento a productos específicos no tradicionales, ni aquellos han sido concedidos en forma tal que el pequeño propietario salga beneficiado.

La carencia de una racionalidad fundamentada en metas de crecimiento económico equilibrado en el mediano y largo plazo, ha inducido a que en algunos casos dichos incentivos provoquen inversiones y producción excesivas respecto de los requerimientos, redundando en problemas aún más graves para el sector. Esto ha sucedido, mientras que pequeños productores de cultivos no tradicionales han quedado al margen de los beneficios de dichos incentivos, impidiéndose así las posibilidades de diversificación agrícola y democratización de la propiedad.

En lo que se refiere a la política de gasto público, esta ha tendido, como parte del modelo de desarrollo adoptado, al fortalecimiento del sector industrial y al crecimiento del sector público, afectando adversamente los recursos dedicados a proveer de infraestructura física y social al sector agropecuario; principalmente caminos y puentes transitables durante todo el año, que no solo permitan sacar los productos y mantener la calidad, sino que posibiliten la asistencia técnica y social que los productores puedan recibir. Además de la carencia de facilidades en otros frentes, esta situación fomenta la migración rural-urbana, al mismo tiempo que genera un estancamiento en la producción agropecuaria y la concentración de esta en aquellas actividades que dependen menos de la existencia de buenos caminos, tales como la ganadería.

Debe analizarse, además, los efectos que el crecimiento del aparato estatal ha tenido en la economía agropecuaria y rural.

El aumento de las instituciones en número y en tamaño ha demandado gran cantidad de recursos financieros y humanos, los que, dada la situación de la industria, han sido extraídos en gran parte del sector agropecuario. Además, la acumulación de trabajadores, equipo y organización en unidades burocráticas cada vez más grandes, puede haber creado un divorcio entre su relativamente cómoda situación urbano-laboral y la realidad rural-agropecuaria, por lo que sus acciones tienen pocos efectos positivos para el sector agropecuario.

Además, como se mencionó antes, dentro del creciente número de instituciones son muy pocos los recursos dedicados al fomento de los productos no tradicionales.

Por su parte, la política tributaria puede haber afectado negativamente el crecimiento del producto del sector agropecuario, por cuanto las medidas de fomento industrial han implicado la exoneración sustancial de impuestos —arancelarios, de renta y territorial— a muchas industrias. Este problema puede haber traído consigo un incremento en las cargas tributarias que afectan al agro, desestimulándose por lo tanto su desarrollo. Además, la política arancelaria tendiente a abaratar la importación de insumos ha ido en detrimento de la potencial utilización de materia prima originada en el sector agropecuario nacional. Por otra parte, aquella tiende a encarecer sustancialmente los bienes finales industriales en el mercado interno, lo que ha producido un viraje en la tasa de intercambio entre productos agropecuarios e industriales en favor de los últimos.

Además de los problemas mencionados arriba, debe destacarse que esa estructura en el sector agropecuario afecta significativamente al proceso de industrialización mismo, por cuanto la economía requiere un balance sectorial en su crecimiento si no se desea generar "cuellos de botella" que afecten al desarrollo global. Así, por ejemplo, el retardo general en el sector agropecuario ha afectado el flujo de divisas requerido a fin de financiar o respaldar el financiamiento de las compras de materias primas, capital y tecnologías, etc., en el exterior, lo que ha hecho necesario recurrir al endeudamiento externo en magnitudes cada vez mayores. Además, el estancamiento general del agro, y la concentración de la propiedad dentro de éste, han afectado el tamaño del mercado para los productos del sector industrial, lo que va en menoscabo de la eficiencia y el aprovechamiento de la capacidad instalada. Por último, la falta de diversificación hacia la producción de bienes agropecuarios procesables no tradicionales puede haber sido el principal impedimento para el desarrollo de un sector agroindustrial más significativo.

En resumen, además de factores estructurales, cuyo control por parte de las auto-

ridades se hace difícil, hay una serie de efectos negativos, provenientes de las políticas puestas en práctica en los últimos años, que han ido en detrimento del producto del agro, han impedido su diversificación, y han fortalecido las tendencias a la concentración de la propiedad. Estos, a su vez, han tenido efectos negativos en cuanto a la migración rural-urbana, la destrucción de los recursos naturales, el desempleo urbano y rural, la vulnerabilidad de la economía, la desigualdad en la distribución social y geográfica del ingreso, la productividad, las exportaciones y el crecimiento de la industria y la agroindustria.

Como se nota en las cifras dadas anteriormente sobre el comportamiento de la producción agropecuaria, el estancamiento en el sector es un fenómeno que se empieza a manifestar en esta década, a pesar de que las condiciones mencionadas aquí, como causantes de tal hecho, existían desde antes. Para comprender este fenómeno hay que recordar que la frontera agrícola costarricense se ha ido agotando paulatinamente. Cerca de 1960, a pesar de los factores que afectaban negativamente al agro, la apertura de nuevas tierras a la explotación agrícola compensaba la baja en la productividad debida a esos factores. En la actualidad, la expansión de la frontera agrícola no sólo incide en forma negativa sobre la productividad agropecuaria, al perjudicar especialmente al ambiente ecológico, sino que además las nuevas tierras colonizadas son muy poco productivas.

Además, los efectos de una orientación de esfuerzos de todo orden hacia la industrialización, orientación enmarcada bajo el supuesto implícito de que desarrollo es industrializarse y de que la industrialización es la causa del desarrollo, se han ido acumulando, y el consecuente abandono de la economía agropecuaria ha empezado a notarse en el último lustro, tal como lo indican los datos.

En resumen, en una situación en la que el rol estratégico que para la economía tiene el sector agropecuario no ha variado, y más bien se ha fortalecido, se nota un deterioro en su crecimiento y en la evolución de su estructura, que no guarda relación con los objetivos de desarrollo sostenido y equilibrado que se busca.

A la par de estos fenómenos, se ha dado una pérdida acelerada de la cultura rural costarricense, no sólo en las ciudades sino en el mismo agro, donde hábitos de vida ajenos a nuestra realidad histórica se adoptan precipitadamente, afectando en forma negativa el equilibrio hombre-ambiente. Esto se manifiesta en el cambio en los hábitos de consumo y de trabajo, la destrucción y la irracional explotación de los recursos naturales y la pérdida de la verdadera dimensión de los valores nacionales.

A la par de estos factores dentro del sector mismo, estos cambios se han visto fortalecidos y quizá inducidos por la orientación general de los esfuerzos de la nación hacia el logro de la sociedad industrial. Además de los efectos económicos negativos que han tenido las políticas puestas en práctica para hacer efectiva esa nueva orientación, estas son probablemente las causantes del retardo y el desequilibrio cultural que se observa en el agro costarricense.

#### **4) El sector público**

Como ya se ha mencionado, además del crecimiento del sector industrial, la característica más importante de la historia económico-social costarricense en las últimas décadas ha sido la expansión del aparato estatal.

El sistema político costarricense se había organizado en forma tal que, a la par de los sectores productivos privados, el sector público desempeñaba labores insignificantes en cuanto a la actividad económica propiamente tal. Su acción se concentraba principalmente en la prestación de servicios y en la creación de infraestructura. Bajo ese modelo, y a través de la efectiva dirección de un Poder Ejecutivo bastante centralizado, lo cual era posible dada una economía relativamente simple y la existencia de un consenso político general, el país evolucionó desde el último cuarto del siglo pasado hasta

1940. A partir de esta fecha se pusieron de manifiesto, a través de las demandas de grupos de trabajadores y de los sectores medios, ciertas contradicciones que, a raíz del grado de desarrollo alcanzado, se venían gestando en la estructura económica y política del país. En el aspecto político, la consecuencia de tales demandas fue la formación de nuevas agrupaciones que tendrían como fin la lucha por el poder político. En cuanto al aspecto económico, la respuesta a dicha problemática se canalizó a través de la extensión de la actividad del sector público, por medio de la creación de instituciones cuyos fines eran el beneficio de los estratos de bajos ingresos. Asimismo, se consideró necesaria la participación directa del Estado en cierto tipo de actividades económicas, para lo cual fueron creadas instituciones que se hicieran cargo de ellas.

En términos generales se pasó de un sistema en el que la centralización del poder y la administración eran la característica fundamental, a uno en el que nuevos grupos políticos y nuevas instituciones vinieron a dar cierto grado de participación organizada a diferentes sectores de la población, y de autonomía a algunas actividades dentro del sector público. En otras palabras, se pasó de un sistema de dirección a uno de descentralización política y administrativa.

En la década 1950-1960 se daría un nuevo impulso a la expansión del sector público. De esa década en adelante, y en parte debido a la influencia de criterios sugeridos por organismos internacionales, se llegó al convencimiento de que el modelo económico de crecimiento existente, basado en la agroexportación, no era el más adecuado, por lo que se hacía necesario fomentar nuevas actividades que vinieran a garantizar grados de desarrollo más elevados. Dado que las fuerzas del mercado por sí solas no habían inducido tales actividades, se hacía necesaria la intervención estatal, a fin de modificar precios relativos de factores y productos, en forma tal que la estructura económica sufriese un cambio, diversificándose a través de la inclusión de esas nuevas actividades.

Por la naturaleza de tal intervención, le correspondía a organismos de carácter público la tarea de llevarla a cabo. Este hecho implicó no sólo la ampliación de las funciones de organismos públicos ya existentes, sino también la creación de nuevas instituciones que vinieran, por una parte, a ejecutar las acciones de apoyo requeridas para el impulso de nuevas actividades económicas y para fortalecer las tradicionales, y por la otra, a servir de amortiguadores de los problemas sociales que implica el crecimiento económico.

En otras palabras, en primer lugar las contradicciones existentes en un sistema basado en la centralización administrativa y política, las cuales se tradujeron en el surgimiento de la autonomía administrativa, y en segundo lugar el cambio en la estructura económica introducido desde fuera de las fuerzas del mercado, más la responsabilidad asumida por el Estado en el sentido de aliviar los problemas sociales emergentes, son los factores que originalmente explican la expansión del sector público en Costa Rica en las últimas décadas.

No obstante lo anterior, el tamaño, las funciones, el número y el poder de las instituciones, han crecido en magnitudes tales que se hace difícil la explicación de tal crecimiento en los términos de la argumentación sugerida arriba. O sea que es difícil establecer identificaciones entre las metas de las instituciones existentes y aquellas necesidades (autonomía administrativa, impulso de sectores específicos y ayuda a sectores sociales marginados). Así, se tiene que del número total de instituciones existentes (182), 96 han sido creadas a partir de 1950, 76 de las cuales se establecieron después de 1960. Si se utiliza el gasto del sector público en los últimos años como una medida del crecimiento de las instituciones que lo configuran, se tiene que este se ha incrementado a una tasa del 12,0% anual en términos reales de 1970 a 1978, lo que se compara con una tasa de crecimiento del 6,0 % anual para el Producto Interno Bruto de la economía durante los mismos años. Por otra parte, a pesar de que el porcentaje dedicado a la inversión real se ha incrementado del 7,8% al 12,0% de 1970 a 1978, este es aun relativamente bajo comparado con las tasas de ahorro e inversión requeridas en el país.

Con respecto al empleo absorbido por el sector, se tiene que alcanzó a 127 762 trabajadores en 1978, lo que representa un 18,6% del empleo total del país, cifra que se compara con el 16,0% y el 6,2% del empleo que absorbió el sector en 1973 y 1950 respectivamente. Así, mientras el empleo del sector público ha crecido a una tasa del 8,6% anual desde 1973, el del sector privado lo ha hecho a una tasa del 4,1% anual. O sea que, si se compara el crecimiento del sector público utilizando el gasto y el empleo como indicadores, se tiene que ha sido mucho mayor que el crecimiento de la economía. Por otra parte, las cifras con respecto a la estructura del gasto muestran que el porcentaje dedicado a la inversión es bastante bajo, lo que indica que en su mayor parte ese gasto tiene consecuencias en el consumo, más que en la tasa de inversión del país.

Como se mencionó antes, parte del crecimiento institucional del Estado, su tamaño, sus funciones y su poder (en el sentido de independencia), se explica como una respuesta a las necesidades de nuestro desarrollo. No obstante, hay graves indicios de que el crecimiento y la forma de ese crecimiento han rebasado dichas necesidades, alcanzando una magnitud que hace difícil para el país su sostenimiento financiero, sin hablar de la ineficiencia del sector, debido a la estructura que en ha asumido. Esto ha generado problemas que afectan a la economía, como se verá posteriormente.

No se podría dar una explicación exacta de dicho crecimiento; sin embargo hay ciertos factores que contribuyen a aclararlo. En primer lugar se tiene que, aparte de las necesidades de nuestro desarrollo mencionadas antes, el modelo de sociedad adoptado en las últimas décadas, y aparentemente aceptado por la mayor parte de la población, presupone la intervención estatal en la vida económica y social del país. Dicha intervención, más que de guía, tiene el carácter de convertir a los entes públicos en actores. Así, los conceptos de "economía mixta" u "orientación populista" han, de cierto modo, predominado como alternativas con respecto al tipo de organización que se quiere. Sin entrar a analizar el grado de conveniencia que dichas alternativas tienen para Costa Rica, su puesta en práctica se ha hecho sin una definición *a priori* de sus alcances y sus límites, y con objetivos de aplicación tan general que no tienen operatividad a la hora de enfrentar una situación específica, por lo que éstos no han servido para delinear el carácter y el alcance de la expansión estatal. La carencia de criterios claros en cuanto a la competencia de los organismos públicos ha generado un crecimiento de ellos, cuya falta de sistematización lo pone fuera de conceptos tan abarcadores como el de "economía mixta" y ha provocado una falta de equilibrio en cuanto al grado de su cobertura para diferentes actividades. Así, mientras que en una situación dada se ha considerado de competencia pública la siembra y el procesamiento de la caña o la fabricación de licores, por otra parte se da el hecho de que el transporte público es de propiedad privada en gran parte. La falta de constancia en ese sentido diluye el significado de "economía mixta", eliminando la posibilidad de delimitar los alcances de la actividad del sector público, y por lo tanto impidiendo cualquier control a su expansión.

Cuando la actividad del sector público se limita a ser guía con respecto a los procesos económico-sociales del país, la utilización de políticas indicativas es el instrumento que permite tal actividad. Esto implica también crecimiento institucional, si no en el sentido de crear nuevas instituciones, sí en el de atribuir nuevas funciones a las ya creadas. El problema de estas políticas indicativas o de incentivos en Costa Rica es que tampoco se ha delimitado sus alcances, lo que a su vez crea desequilibrios en el sistema, que se traducen en incertidumbre en los sectores productivos de la economía. Así, por ejemplo, no está definido el grado de intervención que se debe tener en los mecanismos del mercado. En algunas oportunidades se afecta precios de productos, en otras, precios de factores, en otras oportunidades no hay acción significativa en este sentido, y, en otras, las acciones son drásticas y permanentes. Esta excesiva "volatilidad" de la acción pública se deriva de la carencia de objetivos definidos que limiten su grado de injerencia. Así, las instituciones crecen y se adjudican tareas nuevas, lo que es natural dada la no existencia de demarcaciones y las tendencias burocráticas hacia el engrandecimiento.

Además del crecimiento del sector público, en particular mediante la creación de

instituciones con autonomía de gestión, esta falta de objetivos claros ha generado el problema de la duplicidad de funciones, ya que éstas estarían definidas para cada institución sólo si los fines que justificaron la creación del organismo estuviesen claros. Al no ser éste el caso, y dada la autonomía existente, las instituciones se convierten en islas de poder con gobierno propio, ejecutoras de actividades sustitutivas, más que en vasos comunicantes de acciones complementarias integradas, determinadas por un plan global. O sea que, a la par del crecimiento institucional, la forma en que ese crecimiento se ha dado lo hace ineficaz y hasta contradictorio, debido a la duplicidad de funciones existente. Ha habido una tendencia a confundir programas con instituciones. Sin entrar a discutir la necesidad de algunos de ellos, debe destacarse que casi cada nuevo programa ha implicado la creación de una nueva institución. En muchos casos, existen el edificio, la organización administrativa, la especialización ejecutiva, con respecto a las acciones que un programa requiere, y sin embargo se ha creado una nueva institución para el programa, que duplica la estructura burocrática (por ejemplo: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Instituto Mixto de Ayuda Social, Asignaciones Familiares, etc.).

La no existencia de metas predefinidas con respecto al crecimiento del sector público genera una situación en la que éste se ha expandido como resultado de la búsqueda *per se* de la máxima cobertura institucional, más que a consecuencia de demandas de la acción pública en ciertos campos, manifestadas por el sistema, lo que hubiese generado que el aspecto físico e institucional de los organismos creciera paulatinamente y en forma sistematizada, teniendo como punto de partida el problema que se intenta resolver. La tendencia más bien ha sido empezar desde la institución hacia la realidad económico-social, por lo que el aspecto físico-burocrático se organiza primero que todo, consumiéndose gran parte del presupuesto en ese aspecto, más que en las acciones requeridas para cumplir los fines que se persiguen. Así, la actividad, la motivación y el dinamismo de la institución, giran alrededor no del problema que pretende atacar, sino de la unidad físico-burocrática en que se localiza la administración del organismo. La eficacia y la calidad de las instituciones tiende a medirse no por los resultados obtenidos en relación con los objetivos planteados, sino en términos del tamaño, el número de empleados, la calidad del edificio y otros indicadores de ese tipo. O sea que, mientras los logros tienden a decrecer, los gastos de la institución se incrementan, ensanchándose el costo unitario de los primeros en magnitudes desproporcionadas.

Como otro punto importante, se puede identificar una falta de coordinación y sistematización del crecimiento de los entes públicos, a la par de ciertos grados de duplicidad de funciones e ineficiencia en su desempeño. Todo lo dicho tiene que ver no sólo con la carencia de metas definidas sino también con la calidad y el tipo de formación que tienen los profesionales que han ocupado los puestos claves en la estructura de las instituciones. Esto es así, hasta cierto punto, por el divorcio que ha existido entre las necesidades de sano crecimiento del sector público, y el método y los contenidos de los programas de las instituciones públicas que preparan a esos profesionales.

El resultado de esos programas ha sido que el tipo de profesional que se gradúa no está dotado ni con los conocimientos ni con la actitud teórico-científica rigurosa que se requiere para dirigir organismos públicos que se expanden rápidamente y requieren métodos administrativos cada vez más avanzados, si se desea lograr niveles de eficiencia satisfactorios. En este sentido todo estudiante debería tener conocimientos sobre la diferencia entre el beneficio y el costo social y el beneficio y el costo privado, a fin de que cuando sean profesionales sean capaces de evaluar el resultado de sus decisiones utilizando juicios de excelencia y de logros útiles desde el punto de vista del desarrollo nacional. La carencia de estos conocimientos induce a los profesionales a evaluar sus acciones en términos de "ganancias" departamentales, sin considerar los costos y beneficios globales de sus decisiones. Los profesionales deberían tener conocimientos suficientes en cuanto a conceptos de organización sistemática, de realización, de controles y de evaluación, por cuanto, dado que el propósito que persiguen los entes públicos no es la ganancia económica, ese tipo de elementos debería servir como criterio para evaluar la eficiencia de las instituciones.

El crecimiento del aparato estatal tiene además algunas manifestaciones en las variables económico-sociales que conviene destacar.

En primer lugar, dadas las limitaciones de recursos financieros y humanos que antes apuntamos, la disponibilidad de estos para el sector industrial, y sobre todo para el agropecuario, se ha visto afectada, lo que viene en menoscabo del crecimiento económico. La competencia para obtener recursos se manifiesta por medio de las formas en que el sector público financia los déficits financieros que tiene entre sus ingresos y sus egresos, lo que ha generado un crecimiento acelerado del endeudamiento público en los últimos años. Las necesidades de endeudamiento se hacen cada vez mayores, por cuanto, a la par de ese crecimiento acelerado en el gasto público y especialmente en el caso del Gobierno central, se ha operado un relativo estancamiento en el desarrollo de la administración financiera de los recursos. Para este componente del sector público —el Gobierno central— se tiene que mientras en 1970 el déficit fiscal representaba el 11% de sus ingresos corrientes, en 1978 dicho porcentaje alcanzó un 47,0%. El lento crecimiento en los ingresos corrientes es en parte resultado de las políticas de exenciones impositivas (renta, arancelarios, territorial) de fomento al sector industrial, y de la carencia de mecanismos automáticos de captación de recursos del sector agropecuario durante coyunturas favorables para ese sector.

Para financiar ese déficit se ha recurrido al endeudamiento y a la competencia por recursos con los otros sectores de la economía, contribuyendo al relativo estancamiento que se observa, sobre todo el sector agropecuario. En cuanto al financiamiento interno, éste se lleva a cabo por medio del crédito concedido por el sistema bancario y a través de la venta de bonos. El primero limita los recursos que se le puede dar a los sectores agropecuario e industrial, dadas ciertas metas con respecto a la liquidez interna, los precios y la balanza de pagos. El segundo —por medio de bonos— se ha logrado a través de la emisión de títulos que en la mayoría de los casos son casi líquidos, pagando sin embargo tasas de interés bastante atractivas. Esto hace que el público canalice sus ahorros hacia este tipo de activos, disminuyendo las posibilidades de financiación a otros sectores.

Dado que los organismos financieros internacionales determinan nuestra capacidad de endeudamiento tomando como parámetro importante el endeudamiento existente, el alto nivel de compromisos del sector público debe haber afectado las disponibilidades de recursos externos para el resto de la economía.

Pero, además de ese problema, la financiación del déficit ha generado otro tipo de problemas que deben mencionarse.

Como se dijo anteriormente, la financiación por medio de bonos ha sido posible debido a que una proporción importante de ellos son redimibles en cualquier momento, lo que los convierte en activos casi líquidos, pagando sin embargo una alta tasa de interés. Dicha colocación de bonos ha tenido efectos negativos en varios frentes. En primer lugar, la existencia de esa clase de activos ha perjudicado el nivel y la estructura del ahorro nacional. El nivel se ha visto afectado porque, si damos como cierto que los fondos canalizados por el sector privado hacia estos activos iban a ser ahorrados en todo caso, el hecho de que el sector público los utilice significa que se ha operado una conversión de ahorro en consumo, dada la estructura de gastos de ese sector mencionada anteriormente, en la cual una alta proporción corresponde a gastos corrientes. En cuanto a la estructura, esta se ha modificado debido a que el tipo de ahorro captado por este medio es de corto plazo. El hecho de que los bonos sean con pacto de retrocompra ha inducido al público a transferir fondos de activos financieros de más largo plazo hacia estos, limitando el tipo de inversión que el país puede realizar. Además, el nivel y la estructura del ahorro nacional se pueden haber visto afectados por el hecho de que, al existir en el mercado financiero un activo con una tasa de interés rígida, esto limita la flexibilidad y la competitividad que se requiere para que dicho mercado se desarrolle y se haga más efectiva la captación y canalización de ahorros.

Tales efectos en el ahorro nacional, además de limitar las posibilidades de inversión, generan presiones inflacionarias y en la balanza de pagos, debido al mayor consumo agregado que resulta. En años recientes se ha adoptado una medida por medio de la cual se autoriza a los bancos comerciales a tener parte de sus encajes en forma de

bonos. Esto implica que el multiplicador bancario se ha elevado, o sea que la liquidez de la economía se ha incrementado, acentuando las presiones inflacionarias antes mencionadas.

La financiación externa, por su parte, ha inducido problemas de balanza de pagos, debido al incremento en las erogaciones por concepto de intereses y amortizaciones, comprometiendo aun más nuestro desarrollo. Por otra parte, a pesar de que una proporción de la deuda se utiliza para pagar las importaciones del sector público, un porcentaje alto se destina a gastos de operaciones, lo que significa que dicha financiación entra al país, no en forma de bienes, sino en colones a través del Banco Central. En otras palabras ello implica emisión monetaria, lo que también acentúa las presiones inflacionarias.

La financiación del déficit podría verse en dificultades por cuanto, si el desarrollo del mercado de capitales en el país genera una tasa de interés más elevada que la que pagan los bonos del sector público, éste se vería obligado a subir su tasa en la misma proporción que el mercado, si quiere seguir vendiendo bonos. Este factor haría más difícil el servicio de la deuda. Por otra parte, en los últimos años los créditos disponibles en el mercado internacional han tendido a ser de más corto plazo. Dada nuestra situación en el comercio exterior, esto se vislumbra como un problema serio si dichas tendencias se mantienen.

Así, el acelerado crecimiento en el gasto público y su financiación han generado efectos negativos en cuanto al nivel y la estructura del ahorro nacional, la disponibilidad de recursos para otros sectores, la inflación y la balanza de pagos.

Por otra parte, el gasto público ha tenido como efecto la acentuación de la desigualdad rural-urbana. El crecimiento institucional se ha localizado en el Área Metropolitana de San José, lo que induce un abandono paulatino de la problemática rural y un divorcio entre los fines y los logros en lo que se refiere a este medio. Además, dada la injerencia política de las instituciones, estas tienden a dedicar más recursos a las áreas urbanas, por cuanto la "productividad" del gasto en términos de votos es mucho más elevada que en las áreas rurales, debido a la concentración de población en las primeras. Además, como resultado de la orientación de la política económica de los últimos años, tendiente a fortalecer al sector industrial, las instituciones públicas han dedicado gran parte de sus recursos a la dotación de infraestructura a ese sector, lo que afecta la disponibilidad de recursos para las áreas rurales y fomenta la desigualdad en ese sentido. Esto tiene como consecuencia adicional el incremento en la migración rural-urbana, lo que fortalece las tendencias hacia el desempleo, la pobreza y la frustración alrededor de las áreas urbanas. El problema no ha sido tan grave debido al carácter de donador de bienes y empleador residual que ha asumido el sector público, lo que a su vez ha contribuido al incremento en el gasto y a la introducción de ineficiencia e improductividad en el sector.

Como se mencionó antes, en general todo el sector público ha crecido en forma desproporcionada, considerando las causas originales que motivaron esa expansión. Después de la etapa de dirección que se manifestaba anteriormente y la crisis de autonomía a que se llegó, ahora el problema es de control y coordinación de la actividad y el crecimiento de las instituciones. En la misma forma en que la dirección centralizada llegó en una época a ser un impedimento para el desarrollo, la actual estructura descentralizada, sin una sistematización de metas y objetivos a través de la coordinación, se presenta como un obstáculo a la organización y la flexibilidad que un país con el grado de avance de Costa Rica requiere, a fin de alcanzar niveles más altos de desarrollo global.

A la par de esos y otros problemas que afectan al desarrollo económico en general, la consecuencia más grave del tipo de crecimiento del sector público que se ha dado, y el tipo de burocracia que ha generado, dada la carencia de incentivos para la eficiencia y en general de metas específicas, ha sido una pérdida general de respeto por los valores morales que tradicionalmente se han aceptado como los indicadores más importantes par medir la calidad de la vida humana.

La carencia de incentivos para maximizar los beneficios derivados de los recursos de que se dispone; las tendencias hacia el engrandecimiento de la unidad físico-burocrática más que hacia la consecución de beneficios para la sociedad; el carácter de organizaciones en que la toma de decisiones sigue patrones de beneficio político y personal más que de Bien Común, situación que tiene efectos retroalimentadores en toda la estructura de cada institución y del conjunto de ellas; el exceso de autonomía que impide el control externo, y la falta de eficiencia que esas situaciones generan, han penetrado en la sociedad a tal extremo que paulatinamente se deterioran los valores de la moral y la confianza entre los ciudadanos, y entre estos y el Gobierno. Así, la ineficiencia, la búsqueda del beneficio personal y la falta de incentivos para producir el servicio que las instituciones deben producir, se reflejan en el sector privado en acciones tales como evasión de impuestos y el logro de ventajas sin contrapartida.

Por otro lado, los trabajadores, que ven en sus patronos esas actitudes, son inducidos a acudir a cualquier medio para incrementar sus ingresos, sin preocuparles la productividad que generen, ni la situación general del país.

En general no se ha aprovechado la enseñanza que hay en la observación de la conducta del hombre del sector rural, en cuanto al respeto por la honestidad y la sinceridad, cualidades que parecen estar fuera de moda y que parecen ser obstáculo para el ascenso en la estratificación socio-económica urbana.

La situación antes referida se ha visto agravada por la tendencia a solventar los problemas sociales mediante la donación por el Estado de bienes y servicios finales. Regalar los medios de vida significa menospreciar la capacidad humana para la supervivencia; menosprecio que se traduce en el convencimiento de los individuos que reciben tales donaciones de que son incapaces e inútiles respecto de ellos mismos y la sociedad. Esto hace que el problema de la pobreza no se solucione, sino que se le dé carácter permanente, al destruirse paulatinamente la revelancia que los valores morales tienen para estos individuos, por cuanto ellos terminarán por convencerse de que son diferentes e inferiores. Estas actitudes fortalecen el proceso de marginación, pues no solo están marginados los individuos al carecer de los medios de vida para subsistir, sino que además no participan en la actividad más importante de la naturaleza humana: hacer, crear cosas e ideas constructivas.

En resumen, si bien es cierto que históricamente se hacía necesaria cierta intervención estatal a fin de promover el desarrollo económico y solventar los problemas sociales que este lleva consigo, el crecimiento de la intervención ha sobrepasado aquella necesidad original. El sector público creció y se configuró en forma tal que se hace difícil descubrir la racionalidad que justifica y encamina su crecimiento. Esto ha generado efectos negativos en cuanto a su propia eficiencia y en cuanto a algunas variables que afectan al resto del sistema económico-social, y es probablemente la causa principal de la crisis de valores en que se halla inmerso el país.

## LOS PROBLEMAS SOCIO—ECONOMICOS MAS IMPORTANTES DEL PAIS

### a) La Producción

Del análisis de la evolución del producto interno bruto real durante los últimos 18 años, se advierte que la producción de bienes tuvo una tendencia claramente ascendente en su tasa de crecimiento hasta los primeros años de esta década; para luego estabilizarse. En el Cuadro N° 1 de este capítulo se observa que la tasa promedio de crecimiento anual en la década de 1960-1970 fue del 6,8%. En los dos primeros años de esta década muestra un rápido aumento, al llegar a ser del 9,1% para 1971-1972. No obstante, a partir de esos años empieza a decrecer, recuperándose al final del período, debido principalmente a los altos precios experimentados por el café en el mercado internacional.

Dentro de este rubro —producción de bienes— el sector agropecuario muestra signos claros de estancamiento. Así, mientras que en el período 1960-1970 creció a una tasa promedio del 5,6% anual, de 1970 a 1977 su crecimiento promedio fue del 2,7 % anual (Cuadros 1, 2 y 3). En lo que se refiere al crecimiento de la industria, este ha sido irregular durante la presente década. Así, la tasa de crecimiento fue del 3,2% y del 5,8% anual de 1974 a 1975 y de 1975 a 1976 respectivamente. Para el siguiente año, 1976-1977, creció sin embargo en un 13,0%, y muestra una pérdida de dinamismo desde 1977<sup>1/</sup> En general, el crecimiento durante 1970-1977 (9,0% anual) ha sido ligeramente menor que durante el período 1960-1970 (9,2% anual).

En cuanto a la producción de servicios, se tiene que su crecimiento ha sido más elevado durante la presente década que en la década 1960-1970, tal como se observa en el Cuadro N° 1, para ambos grupos de la clasificación (Servicios básicos: electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones; y otros servicios: comercio, entidades financieras, seguros y bienes inmuebles, Gobierno en general y otros).

Si se compara el crecimiento del Producto Interno Bruto como un todo con el crecimiento de la población, se tiene que el diferencial, o sea, el crecimiento del producto interno bruto per cápita, ha sido del 3,5% promedio anual de 1970 a 1977, mientras que de 1960 a 1970 había sido del 2,6%.

Debe destacarse que para el futuro la situación no es muy halagüeña, si se mantienen las condiciones actuales en ciertas variables en gran medida ajenas al control de las autoridades, y que podrían tener efectos depresivos en la economía. Al respecto, cabe mencionar el aumento desmedido en los precios del petróleo, la disminución en los precios del café, la situación política y económica en Centroamérica, la devaluación de la moneda de Nicaragua, y el deterioro del poder adquisitivo del colón respecto de las monedas de países con los cuales Costa Rica mantiene vínculos comerciales cada vez más fuertes (Japón y Alemania Occidental).

1/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Dirección General de Estadística y Censo (D.G.E.C). Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio de 1978.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que a pesar de que las tasas de interés más elevadas, resultado de la política de liberalización del mercado financiero, podrían incrementar los costos de producción, se espera que dichos incrementos se vean compensados por una adecuada política fiscal y bancaria de incentivos directos, sobre todo al pequeño productor (disminución de aranceles a la importación de insumos agrícolas, subsidios por volumen producido, existencia de departamentos de desarrollo en los bancos, etc.), tal como se especifica en la Estrategia de Desarrollo y en el Programa de Crédito y Banca de este Plan). Además, debe tomarse en cuenta que la expansión del crédito podría en cierta medida venir a compensar los factores depresivos. No obstante, el hecho de no contar con un mercado integrado hace que el aumento en la demanda resultante, si no se pone en práctica el programa de incentivos antes mencionado, no se traduzca en aumentos en la producción, sino que el ajuste tendrá que realizarse a través de los precios y las importaciones.

## **b) La Demanda Agregada**

A la par del relativamente lento crecimiento de la producción, analizado en el punto anterior, el gasto o demanda interna —consumo más inversión— presentó a partir de 1960 una tendencia claramente ascendente, tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 4. El ajuste a esa situación —lento crecimiento del producto y acelerado crecimiento de la demanda— se ha realizado a través de las importaciones y de los precios. En cuanto a las primeras, se tiene que su participación relativa en la demanda interna ha pasado de un 27% para los años 1960-1965 a un 36% para el período 1971-1977. Así, a pesar del crecimiento en las exportaciones, el exceso de las importaciones sobre las exportaciones pasó, de representar menos del 6% del PIB en el período 1960-1970, a casi un 8% para el período 1971-1977.

En lo que se refiere a los precios se tiene que su aumento representó más del 50% del incremento en la demanda interna entre 1971 y 1977, mientras que ese porcentaje era del 23% en el lustro inmediato anterior (Cuadro N° 5). Como ya se mencionó, el estancamiento en la producción y una tasa alta de consumo en ciertos grupos de la población, a la par de las políticas monetarias y fiscal, por lo general expansivas, son las principales causantes de ese acelerado crecimiento en la demanda interna. Otra característica de la demanda interna, que se acentúa durante la presente década, es el papel cada vez más significativo que ha asumido el gasto del sector público. Mientras que en la década pasada dicho gasto representaba el 16% de la oferta interna (disponibilidad interna de bienes y servicios), en el período 1971-1976 el gasto público alcanza a representar un 21% de la oferta.

## **c) Los Precios**

Dada la alta apertura de la economía costarricense, el nivel general de precios internos está considerablemente influido por nuestro comercio exterior y la evolución de los precios internacionales.

Lo expuesto no implica afirmar que la inflación del país se explique solo con base en consideraciones sobre la situación externa, ya que las medidas políticas y económicas (monetarias, cambiarias, fiscales y de control de precios) adoptadas, han tenido una considerable incidencia al respecto. Si observamos la evolución de los precios transnacionales, apreciamos que en el período 1966-1970 los precios de los artículos importados por el país mostraron una apreciable estabilidad, mientras que los correspondientes a nuestras exportaciones decrecieron casi el 1% anual. En ese mismo lapso, nuestros precios al por mayor ascendieron a una tasa cercana al 5% por año, en tanto que los precios al por menor lo hicieron a una tasa promedio anual inferior (ver Cuadro N° 6). Esta discrepancia entre las tasas interna y externa, si bien moderada, debe ser explicada con base en consideraciones de índole interna.

En la presente década, el precio promedio de las exportaciones ha crecido, en promedio, a una tasa mayor que el de las importaciones, y ambas son considerablemente

mayores que las observadas en el período anterior. Entre 1970 y 1977 el precio de las exportaciones creció en un 12% anual, mientras que el de las importaciones lo hizo en un 9%. Estos datos encubren aspectos dignos de destacarse que ocurrieron dentro de dicho período. Como consecuencia de la crisis internacional de 1973, los precios de las importaciones aumentaron en un 37% en 1974 respecto del año anterior. Durante estos años, hasta 1977, la relación de términos de intercambio se iba haciendo cada vez más negativa para Costa Rica. De ahí que, aunque el salto de los precios de las exportaciones en 1977 hace que resulte en promedio para estos años un mayor crecimiento de estas respecto de las importaciones, lo cierto es que durante los primeros seis años de esta década tuvimos resultados negativos en la relación de precios internacionales.

En 1978 se estima que los precios de los artículos importados aumentaron en el orden del 6%. En cuanto a las exportaciones, los precios crecieron muy lentamente hasta finales de 1976, para luego ascender en un 28% en 1977 como consecuencia de los elevados precios internacionales del café, debido a las heladas que afectaron amplias zonas cafetaleras de Brasil.

Obviamente, también ha sido la presente década la que registra las mayores tasas de inflación del país. En el año 1974, los precios al por mayor crecen en un 40% respecto del año precedente, mientras que los precios al por menor lo hacen en 27% 1974 y en 25% en 1975.

A partir de 1976, la tasa anual de incremento de precios internos cae considerablemente, para ubicarse en niveles similares a los de la pre-crisis en el caso de los precios al detalle, y en un nivel algo superior para los precios al por mayor.

Los actuales incrementos de precios, si bien podrían ser considerados satisfactorios en sí mismos, hay que tener presente que no reflejan adecuadamente las presiones inflacionarias de la demanda interna. Tal como se expuso anteriormente, una parte considerable del exceso de demanda interna se canaliza hacia la adquisición de bienes importados, lo cual reduce apreciablemente las presiones inflacionarias, pero a la vez incide negativamente en los saldos de la balanza comercial del país. Otro factor que debe ser señalado es que una elevada proporción de los bienes que componen la "canasta" de precios están sujetos a control estatal. En un reciente estudio efectuado por el Banco Central de Costa Rica, se pone en evidencia que en 1976 y 1977 el incremento de precios al por mayor de los bienes y servicios regulados ha estado muy por debajo del de bienes y servicios no regulados.

Por otra parte, debe ponerse especial atención en ciertos acontecimientos que actualmente se están dando, por cuanto estos podrían tener efectos significativos en la evolución de los precios internos. Al respecto cabe mencionar el alza de los precios del petróleo y sus derivados, las presiones sobre la demanda agregada resultado del comportamiento del crédito —el cual ha aumentado más respecto del año anterior que lo originalmente planeado— y las dificultades existentes para reducir el gasto del Gobierno, hasta tanto no se cuente con el sistema de presupuesto sectorializado por programas con base cero, el cual se está estableciendo a fin de ponerlo a funcionar próximamente.

Debe resaltarse en particular la problemática presentada a la economía nacional como resultado de la situación en el mercado mundial del petróleo. A principios de diciembre de 1978, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordó ajustar trimestralmente, hacia arriba, el precio del petróleo. Ahora bien, el primer aumento, que fue de cerca del 5%, se puso en vigencia el 1° de enero de 1979; no obstante, el segundo, que iba a ser de 3,8% no entró en vigor, pues las naciones de la Organización dispusieron, unilateralmente, una serie de recargos sobre el nivel mínimo de \$14.55 establecido el 1° de abril. Ello significó, a partir de esa fecha, una elevación sustancial de las cotizaciones, con el agravante, según informes de funcionarios de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), de que nuestros abastecedores (Venezuela y Curazao), están cotizando cada embarque por separado, manteniendo, desde luego, una tendencia alcista en los valores unitarios, que sobrepasa los límites fijados

originalmente por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Dado el gran impacto, directo e indirecto, que tiene el petróleo en el resto de la economía, es posible que para el futuro cercano los precios internos muestren tasas de crecimiento superiores a las actuales.

#### d) La Balanza de Pagos

La estructura de la Balanza de Pagos ha evolucionado de una situación en la cual los ingresos de divisas por concepto de exportaciones eran el rubro más importante en el logro de su equilibrio, a una en la que los inlfujos de capital juegan el papel fundamental en ese sentido.

En cuanto a la cuenta corriente, se tiene que Costa Rica ha tenido déficits sostenidos en los últimos 25 años. Nuestras exportaciones han crecido a una tasa promedio anual del 9,9%, mientras que las importaciones lo han hecho a un 11,8% para el período 1950-1970. A partir de 1970 se ha agudizado el problema, aun cuando el crecimiento de las exportaciones fue en promedio ligeramente superior al de las importaciones. Lo anterior se explica por un elevado crecimiento de los egresos por retribución a las inversiones extranjeras, y por los pagos por servicios de transporte, que dan como resultado una ampliación de los déficits en cuenta corriente.

#### DEFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS (en millones de US\$ corrientes)

AÑOS	MONTO
1965	\$67,1
1970	73,9
1975	217,6
1978	371,8 <sup>a</sup>

a/ estimado por el Banco Central de Costa Rica.

Los pagos por retribución a las inversiones pasaron de \$13,6 millones en 1970 a \$73,5 en 1977, y se estiman para 1978 en \$95,8 millones. El rubro de transportes neto pasó de \$19,3 millones en 1970 a \$55,7 en 1976.

En cuanto a la cuenta de capital se tiene que los ingresos netos crecieron a un ritmo de 25,6% promedio anual entre 1970 y 1977, pasando de \$71,7 millones a \$353,4 millones respectivamente. Sobresale el aumento de los ingresos por inversiones directas extranjeras, que pasaron de \$26,3 millones en 1970 a 63,1 millones en 1977 (Ver Cuadro N° 7).

En los últimos años (1976-1978) las reservas monetarias internacionales han llegado a niveles relativamente elevados, (\$232,5 y \$191,6 millones en 1977 y 1978 respectivamente) pero este resultado es muy artificial, ya que ha ido acompañado de déficits elevados en la cuenta corriente, y de incrementos sustanciales en el endeudamiento externo. En los primeros meses de 1979 las reservas han decrecido en aproximadamente un 10%, a pesar del incremento operado en los depósitos de dólares, de los cuales una proporción se contabiliza dentro de las reservas internacionales netas.

Debe ponerse atención especial a los cambios recientes ocurridos en los precios del petróleo en el mercado internacional. Según los cálculos del Banco Central de Costa Rica, el efecto directo e indirecto (valor de los bienes importados que utilizan derivados del petróleo en su elaboración) de ese fenómeno, se manifestará en un incremento de \$94,0 millones en el valor de las importaciones de 1979. De este incremento, \$65,6 millones se deben al efecto directo del nuevo precio del petróleo sobre las importaciones de hidrocarburos, y \$28,9 millones se deben al efecto indirecto sobre las restantes compras foráneas (Cuadro N° 9).

## e) La Estructura del Comercio Exterior

Debe destacarse que el desequilibrio en los pagos al exterior, mencionado arriba, se convierte en una dificultad mayor para el país si se analiza la estructura del comercio exterior. En cuanto a las exportaciones, se tiene que el país se ha especializado en pocos productos, fundamentalmente de origen agropecuario, lo que nos ha colocado en una situación de gran sensibilidad respecto de lo que sucede en el mercado internacional, y nos ha puesto en desventaja en el mediano y largo plazo, si se considera que, en ese mercado, el poder de compra de bienes agropecuarios con respecto a bienes industriales ha tendido secularmente a decrecer. Este fenómeno, más que ser inherente a la relación de intercambio entre esos dos tipos de bienes, se debe principalmente a que la comercialización de nuestros productos se lleva a cabo por compañías transnacionales, con una participación casi nula del país en esa actividad.

Además, ha habido un estancamiento en cuanto al grado de elaboración y de calidad de lo exportado, mientras que los productos importados evolucionan rápidamente en ese sentido.

No ha habido una política agresiva de investigación de productos, desarrollo agroindustrial, y sobre todo de conquista de mercados, lo que nos pone en desventaja en cuanto a los términos de intercambio, en un mercado internacional que evoluciona aceleradamente en cuanto a la calidad y la tecnología de los productos que genera, ya sean agropecuarios o industriales, y en cuanto a métodos empresariales de comercialización y de transporte.

**IMPORTANCIA RELATIVA DE ALGUNOS PRODUCTOS RESPECTO DEL TOTAL DE EXPORTACIONES**  
(participación porcentual)

	1955	1960	1965	1970	1975	1978 <sup>1</sup>
Productos Agropecuarios	98	96	83	77	72	70
Café	46	51	42	32	20	36
Banano	41	24	25	29	29	18
Rest	11	21	16	16	23	16
Productos Industriales	2	4	17	23	28	30
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1/ Estimación del Banco Central de Costa Rica.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Como se observa en el cuadro anterior, un porcentaje significativo de los ingresos de divisas por exportaciones proviene de las ventas de café y banano.

El resto de las exportaciones agropecuarias corresponde a carne, azúcar y cacao. El caso de este último producto merece especial atención, por cuanto, de aportar un 6,3% del ingreso de divisas por exportaciones en 1962, pasó a aportar únicamente un 1,5% en 1976, resultado de una disminución en la producción de 12.561 a 5.855 toneladas métricas para los mismos años. O sea que, a pesar de la importancia concedida a la diversificación de la base exportable, el caso del cacao muestra resultados negativos en ese sentido.

En lo que se refiere a las exportaciones industriales, se tiene que, si bien hay un rápido incremento a partir de 1960, principalmente comprenden productos de un bajo valor agregado nacional, por lo que, en forma concomitante a ese crecimiento, se produce un incremento acelerado de las importaciones.

Con respecto a la estructura de estas, la problemática no es menos grave. En 1976 la participación relativa de bienes de capital, materias primas y bienes de consumo fue de 29,0%, 44,2% y 21,9%, respectivamente. De estos rubros los dos últimos se caracterizan por tener una elasticidad bastante baja respecto de los precios. Las materias primas tienen esta característica por cuanto su no importación induciría a efectos negati-

vos en el sector industrial, el empleo y el producto nacionales. En lo que se refiere a los bienes de consumo, el hecho de que principalmente satisfacen necesidades de los grupos con altos ingresos hace que su demanda se vea poco afectada por cambios en el precio. En los bienes de consumo, la inelasticidad significa que los cambios en los precios, ya sean debidos a las fuerzas del mercado internacional o a políticas impositivas internas, no tienen efectos significativos en el volumen importado, por lo que las erogaciones de divisas por estos conceptos tienden a crecer independientemente de las condiciones en el mercado internacional o de las políticas internas que se ponga en práctica.

La estructura y el sistema de comercialización de las exportaciones y la rigidez de la estructura de las importaciones son problemas que cobran especial significación si se considera el alto grado de apertura de nuestra economía. Tomando el valor de las exportaciones y de las importaciones en relación con el Producto Interno Bruto (Cuadro N° 8), como indicadores aproximados del grado de apertura de nuestra economía, se tiene que en 1977 el valor de las importaciones representó un 35,9% del PIB y el de las exportaciones representó un 30,8% del PIB. Esta elevada importancia relativa del comercio exterior en nuestra economía significa que la problemática mencionada arriba, en cuanto a la estructura de las exportaciones y las importaciones, tiene efectos negativos en el producto, el empleo, la distribución y otras variables que afectan el desarrollo del país, debido a los desequilibrios cíclicos introducidos desde fuera, según el comportamiento del mercado internacional.

#### **f) El Mercado Común Centroamericano**

El conjunto de problemas y dificultades que han afectado al movimiento integrador en forma adversa, y cuyas consecuencias tienden a ser acumulativas en el tiempo, ha movido a muchos observadores a calificar el estado actual del proceso como uno de "crisis". Ciertamente, los gobiernos de la región llegaron a la conclusión, hacia finales de la década de 1960, de que era necesario "reestructurar" al proceso para preservar sus logros y corregir sus fallas.

Se puede afirmar que entre los problemas principales que afronta el Mercado Común, muchos no son propios de la integración económica, sino más bien expresiones en su ámbito de las crisis fiscales, de balanza de pagos y, en general, del estilo de desarrollo característico de pequeñas economías agro-exportadoras. Entre las principales manifestaciones de la creciente anormalidad en que funciona el Mercado Común, sobre todo en tiempos recientes, se puede destacar las siguientes:

- 1) La relativa inestabilidad con que el régimen de libre comercio se ha aplicado, y por consiguiente, la incertidumbre que existe sobre la permanencia de un mercado ampliado irrestricto.
- 2) Dicha incertidumbre ha conducido a una virtual ausencia de nuevos proyectos de inversión de industrias de alcance y escala multinacional.
- 3) En cambio, se ha observado cierta tendencia a establecer plantas industriales de escala nacional, dentro del marco de un incipiente proceso de sustitución de importaciones intrarregionales.
- 4) Los fenómenos anteriores han conducido a una pérdida de dinamismo en el comercio intrarregional. Durante el período 1960-1968, dicho comercio creció a tasas acumulativas anuales cercanas al 30%, en valores corrientes y el comercio intracentroamericano llegó a constituir el 23,5% del comercio exterior de toda la región. Durante la década de 1970, el ritmo de crecimiento del intercambio comercial fue de 15% en valores corrientes y aproximadamente 6% en valores constantes, y su participación relativa en las exportaciones totales fue inferior al 20% en años recientes. Por otro lado, mientras que en 1968 casi un 25% del valor bruto de la producción industrial de la región se dio en el libre comercio, dicho porcentaje bajó al 11,5% en 1977.

- 5) Se ha producido una gradual pero progresiva erosión de la confianza mutua y del sentido de solidaridad entre los funcionarios de los distintos gobiernos, como parte de un ambiente de escepticismo generalizado frente a las posibilidades prácticas que entraña la integración. Este fenómeno es difícil de medir en forma cuantitativa, pero prevalece en las reuniones intergubernamentales y está muy presente en la forma en que los medios de comunicación masiva de la región perciben el proceso.
- 6) Las instituciones regionales fueron a la vez objeto y sujeto del deterioro del "ambiente" de la integración. Por un lado, los gobiernos fueron renuentes a elevar sus asignaciones financieras a dichas instituciones<sup>1/</sup> pero no vacilaron en encomendarles nuevas tareas. Es probable que las instituciones, al perder sus recursos humanos debido a la falta de estímulos intelectuales y financieros, hayan disminuido su capacidad de formular propuestas imaginativas y persuasivas para encontrar respuestas a los problemas que han aquejado al proceso.

El comercio intrarregional creció en la década de 1970 a tasas muy inferiores a las de la década anterior, sobre todo medidas en términos reales. Ello se debe a los siguientes problemas:

- a) El problema más frecuente citado como impedimento a la buena marcha del Mercado Común Centroamericano es el de la dificultad asegurar una razonable distribución de los costos y beneficios derivados del proceso entre los países participantes. Esta supuesta distribución desigual de los beneficios ha sido, sin duda, la principal fuente de inconformidad de algunos gobiernos ante la integración centroamericana, y explica su renuencia a ampliar el alcance del mismo o, incluso, en el caso de Honduras, a continuar participando. Por otro lado, la búsqueda de una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la integración ha sido una de las principales preocupaciones formales de los gobiernos y de las instituciones regionales desde los inicios del proceso.

#### CENTROAMERICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS PAISES EN EL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO (%)

	1960		1965		1968		1978	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
Guatemala	16,7	23,2	27,2	23,2	28,7	17,1	34,8	27,7
El Salvador	41,0	41,3	34,6	31,3	34,5	25,9	25,5	26,0
Honduras	28,7	16,2	15,6	18,8	12,3	19,3	5,5	9,4
Nicaragua	8,0	8,6	9,1	15,8	10,0	18,3	15,1	15,5
Costa Rica	5,6	10,7	13,5	10,8	14,5	19,4	19,1	21,3
Centroamérica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: SIECA.

- b) El segundo obstáculo a la buena marcha de la integración ha sido la infinidad de conflictos que han surgido entre lo que los Gobiernos perciben como sus intereses nacionales y los objetivos regionales. Lo que la integración persigue en última instancia es reconciliar ambos intereses, pero ello no siempre es fácil, sobre todo cuando las autoridades nacionales estiman que la integración obliga a subordinar objetivos nacionales concretos a objetivos regionales de carácter más abstracto. Estos conflictos —aparentes o reales— entre los objetivos nacionales y regionales son inherentes a un movimiento integrador, y serían superables en alto grado si hubiera una mejor comprensión entre los gobiernos de los beneficios que entraña la integración para cada uno de los países, no obstante la limita-

1/ El presupuesto de funcionamiento de la SIECA se mantuvo constante entre 1971 y 1978, no obstante el continuo aumento de costos. El propósito de aumentar el capital pagado del BCIE desde 1973 fue frustrado en múltiples ocasiones, y no fue sino hasta finales de 1978 que se logró.

ción de su grado de libertad para actuar unilateralmente en virtud de sus compromisos regionales. Sin embargo, cuando surgen dudas sobre la magnitud de dichos beneficios —como ocurrió en Honduras a mediados de la década de los sesenta o en Nicaragua pocos años después— al parecer los gobiernos no están dispuestos a adquirir compromisos generales cuyas consecuencias no pueden medir.

- c) El tercer obstáculo a la buena marcha del proceso integracionista, ha sido la poca irradiación en cuanto a grupos sociales y actividades de la integración centroamericana. En efecto, esta hace tiempo dejó de ser capaz de capturar la imaginación de grandes estratos de la sociedad o de afectarlos en su diario vivir. La idea de la integración no logró salir de un círculo relativamente reducido de técnicos, funcionarios públicos y empresarios directamente vinculados con la creación del Mercado Común. Los estratos obreros y campesinos se quedaron al margen de las decisiones de la integración, y virtualmente no tuvieron participación en el marco institucional creado para el efecto. De otra parte, no dejaron de surgir algunos grupos francamente contrarios al proceso, sobre todo entre representantes de algunas actividades como la agricultura y el comercio dependiente de artículos importados, que estimaban que el proceso en alguna forma lesionaba sus intereses.

Un fenómeno similar ha ocurrido en el orden gubernamental, donde los asuntos relacionados con la integración se han confiado a un número muy limitado de dependencias, y donde la mayor parte de la administración pública se ha sentido totalmente marginada del proceso, y en algunas dependencias, incluso hostil ante él.

Lo anterior ayuda a explicar la falta de comprensión de amplios círculos de la sociedad centroamericana sobre los propósitos, alcances y modalidades de la integración, lo cual nuevamente contribuye a explicar la frecuente resistencia a compatibilizar los intereses nacionales con el interés regional.

- d) El cuarto gran obstáculo inherente al funcionamiento del proceso de integración es de tipo procesal: la lentitud y el engorro del proceso de toma de decisiones de carácter regional. La relativa infrecuencia de las reuniones intergubernamentales y la multiplicidad de instancias por las que ha tenido que pasar cada decisión antes de su puesta en vigor, han entorpecido seriamente la buena marcha del movimiento. Cabe recordar, como un ejemplo extremo, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en 1962 y puesto en vigencia en 1969, así como a los múltiples intentos infructuosos de adaptar y poner en vigor un procedimiento ágil y flexible para la modificación de los aranceles a la importación. Aún para aquellas decisiones que no han exigido sanción legislativa en cada país, el proceso de negociación y la adopción de decisiones han experimentado largas dilaciones.

A lo anterior se debe añadir un fenómeno característico de los últimos años: el de adoptar decisiones en reuniones intergubernamentales que, a la postre, y por múltiples razones, no se traducen en acciones concretas. Las actas de las reuniones de ministros de Economía frecuentemente reflejan recomendaciones a los gobiernos o declaraciones de intenciones que no se ejecutan, como ocurrió, por ejemplo, con la creación formal de una Comisión Centroamericana de Energía en 1975, que hasta principios de 1979 no se había reunido una sola vez.

En síntesis, la lentitud en el proceso de adoptar compromisos de carácter regional introdujo una gran rigidez y una falta de capacidad de adaptarse a la situación cambiante en los factores de origen interno y externo que condicionaban el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, mientras que los mecanismos procesales de que se dispone en la integración resultan cada vez menos apropiados para la resolución rápida y efectiva de los problemas que la propia dinámica del proceso plantea a los gobiernos.

Las cuatro categorías de problemas u obstáculos inherentes al proceso de in-

tegración antes descritas se apoyan y fortalecen mutuamente. A esos problemas se debe sumar otros de carácter más amplio, que se traducen en obstáculos que afectan su buena marcha, y que acaso tienen consecuencias más perniciosas que las primeras. Entre estos problemas se puede destacar tres:

- e) La forma en que las características generales del estilo de desarrollo de los cinco países se refleja en la evolución del movimiento integrador;
- f) La creciente importancia de condiciones de carácter político;
- g) Las implicaciones de algunos rasgos de heterogeneidad entre los países, y
- h) A la par de los problemas políticos, la causa más importante del estado actual del Mercado Común Centroamericano se encuentra en la concepción de desarrollo que impregnó la formación del esquema integracionista desde sus orígenes. Dada esa meta —desarrollo— el supuesto de que se partió era que para alcanzarla se necesitaba industrialización, o sea que la industrialización era la causa del desarrollo.

El Mercado Común Centroamericano se justificó como el medio más eficaz para el logro de la industrialización de Centroamérica, bajo la idea de que la protección arancelaria y otros incentivos, sumados a las economías de escala derivadas de un mercado más grande que el nacional, generaría el crecimiento de un eficiente sector industrial competitivo a escala internacional. En este sentido, todo el esquema institucional, fiscal, arancelario, financiero, etc., se elaboró con el fin de fortalecer a un sector industrial que vendría a producir bienes que antes eran importados. Mientras tanto, la economía agropecuaria centroamericana quedó al margen del proceso integracionista. Esto se derivó del punto mencionado anteriormente, en el sentido de que se partió del supuesto de que para desarrollarse había que fomentar el sector industrial, frente al agropecuario.

El resultado final ha sido un fortalecimiento de algunos de los problemas existentes anteriormente y que habían justificado la creación del Mercado Común Centroamericano, tales como las crisis en el comercio exterior y el creciente endeudamiento externo, debido principalmente al incremento en las erogaciones por concepto de importación de maquinaria, equipo, materia prima, repuestos, tecnología, asistencia técnica, etc. Por otra parte no se ha logrado los niveles esperados de exportación de productos industriales a terceros países. Así, la comercialización de esos productos se realiza básicamente dentro de los países del área, productos que provienen de industrias competitivas entre sí más que complementarias, debido a la no creación de proyectos regionales dentro del esquema de industrialización sugerido originalmente. En este sentido, y sobre todo en los últimos años, se ha operado un proceso de sustitución de importaciones intrarregionales, al surgir una multiplicidad de empresas, en todos los países, que elaboran productos de consumo en muchos casos suntuarios, diseñados esencialmente para llenar la demanda nacional.

Por otra parte, no se ha elaborado mecanismos para el aprovechamiento de las economías de escala existentes en el procesamiento y en la comercialización de algunos productos agropecuarios, lo cual, utilizando nuestras ventajas relativas en esos rubros, podría haber unificado los intereses de los países del área, al enfrentarlos oportunamente a las fuerzas del mercado internacional, en lugar de la competencia comercial regional que se ha desarrollado. En este sentido, no se ha promovido proyectos, ni se ha elaborado los mecanismos institucionales y de incentivos, para que los empresarios centroamericanos conquisten, en conjunto, mercados internacionales fuera del área.

En resumen, la concepción de un esquema integracionista pro-industrializador ha fortalecido los problemas de pagos del área con terceros países; ha generado la competitividad más que la complementariedad en el ámbito centroamericano; ha inducido el desaprovechamiento de las posibles economías de escala existen-

tes en el procesamiento y en la canalización de productos para que los países del área cuenten con ventajas para competir en el mercado internacional.

### **g) El Ahorro y la Inversión**

Costa Rica se ha caracterizado por tener tasas de ahorro bastante reducidas en relación con las necesidades de inversión y en relación con las tasas de ahorro de países con niveles de ingreso similares a los nuestros.

El proceso de capitalización del país cobra mayor importancia a partir de la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano. La inversión en maquinaria y equipo ha ido ganando importancia en la formación bruta de capital fijo; de un 39,6% que representaba en el período 1960-1965, asciende al 46,6% en el quinquenio siguiente, y pasa al 50,5% en los primeros seis años de la presente década. (Cuadro N° 10).

La inversión bruta fija del sector público —en particular la de las empresas públicas— ha jugado un papel relevante en la formación bruta de capital fijo del país: de un 25% que representó en la segunda mitad de la década pasada, ascendió al 30% durante los años transcurridos de la presente. En este proceso, lo que más se destaca es la rápida evolución de las construcciones del sector público, las cuales en gran medida explican el comportamiento antes señalado. Lo expuesto se refleja analizando el destino de la inversión fija por sectores económicos. Puede apreciarse que la producción de servicios básicos (electricidad, suministro de agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones), es decir aquellos sectores reproductivos donde el Gobierno tiene apreciable influencia, son los que más han incrementado su importancia relativa en la formación bruta de capital, en la cual el Gobierno, como hemos dicho, ha jugado un importante papel (Cuadro N° 11). En cuanto al financiamiento de la formación de capital, y en forma similar a la década pasada, el ahorro interno no ha alcanzado a representar, en promedio, el 70% de la inversión bruta interna durante la presente década. Por estos motivos fue necesario acudir al ahorro externo para cerrar la brecha.

El financiamiento de origen externo alcanzó su máxima participación durante los años de la crisis, representando más del 62% en 1974 y el 51% el año siguiente (Cuadro N° 12). Durante 1976 y 1977, la participación del ahorro externo decayó sensiblemente como consecuencia de la favorable situación internacional para la producción cafetalera, pero en 1978 se estima que volvió a alcanzar una importancia considerable (alrededor del 49%).

La mayor parte del ahorro externo ha sido bajo la forma de créditos, tanto al sector público como al privado, y se debe también tener en cuenta las inversiones extranjeras directas.

Las posibilidades de incrementar el ahorro nacional son mejores ahora, con la política de liberación de las tasas de interés adoptada desde finales de 1978, la cual ha inducido un incremento en los depósitos a plazo. No obstante, aún no se sabe si los recursos se van a canalizar a la inversión, por cuanto la existencia de tasas de interés relativamente elevadas podría tener efectos negativos en ese rubro, a pesar de la mayor disponibilidad de recursos. Debe mencionarse que en muchos casos el cuello de botella son más bien los criterios bancarios de concesión del crédito y la escasez de oportunidades de inversión y no la cantidad de recursos disponibles. Este fenómeno se ha visto ejemplificado en la mayor parte de los países productores de petróleo, donde el acelerado influjo de recursos en los últimos años no ha sido utilizado para incrementar la capacidad productiva interna, sino que principalmente se ha canalizado a los mercados financieros internacionales. En Costa Rica, con un mercado bastante reducido, especialmente para productos de origen industrial no tradicionales, podría afirmarse con certeza que las oportunidades de inversión son limitadas (fuera del sector agropecuario). Por lo tanto, además de afectar el comportamiento de las variables monetarias que afectan al ahorro, la atención debe centrarse también en la identificación de los sectores en que existen oportunidades de inversión rentable privada y socialmente.

Además, se debe eliminar los obstáculos que existen para que el Sistema Bancario utilice como criterio, a la hora de conceder crédito, el progreso nacional, más que la solvencia económica del solicitante. Con estos fines se debe adoptar políticas, en tal forma que esas oportunidades de inversión sean aprovechadas por los empresarios más eficientes desde el punto de vista del desarrollo del país.

#### **h) El Endeudamiento Externo**

El déficit de recursos tanto del sector privado como del público, así como el desequilibrio desfavorable entre las exportaciones y las importaciones, se han visto compensados por medio del endeudamiento externo.

La deuda externa total se ha elevado sustancialmente. Mientras en 1970 el saldo fue de \$408,4 millones, en 1977 llegó a \$1.416 millones. Para el período 1970-1977 creció a una tasa del 19,4% anual, notándose un crecimiento mayor de la deuda pública externa con respecto a la privada, ya que en 1977 llega a representar una proporción del 57,7% de la deuda total (Cuadro N° 13) en comparación con un 40,2% alcanzado en 1970.

Para dar una idea de la magnitud de la deuda externa total y de su comportamiento, se puede calcular que en 1970 el saldo representaba el 41,2% del producto interno bruto de ese año, mientras que en 1977 llega a representar el 46,2% del producto.

El servicio de la deuda externa afecta la disponibilidad de divisas para hacer las otras transacciones que las requieren (importaciones, transporte, erogaciones por remuneración a las inversiones extranjeras, etc.). El servicio de la deuda externa ha crecido vertiginosamente durante el período bajo análisis, pasando de \$36,3 millones en 1970 a \$209,2 millones en 1977. Este elevado crecimiento del servicio ha venido representando una proporción creciente del valor total de nuestras exportaciones, pasando de un 12,6% en 1970 a un 22,1% en 1977, y a un 30,0% de acuerdo con lo estimado, para 1978.

De seguir aumentando el endeudamiento al ritmo en que lo ha hecho en los últimos años, el servicio de la deuda limitaría seriamente las posibilidades de crecimiento económico futuro, y se restringiría el bienestar de la población, en la medida en que se tendría que canalizar gran parte del esfuerzo de producción al servicio de las deudas contraídas. Si a las erogaciones por servicio de la deuda se adicionan las salidas por retribución a las inversiones directas, la proporción de las exportaciones que se compromete llega al 34,3% en 1976.

Aún cuando el ingreso de divisas derivado del endeudamiento externo ha representado un alivio inmediato a las dificultades en la balanza de pagos, debe tomarse en cuenta que ese efecto operativo es solo de índole temporal y ayuda a representar una situación de bonanza de características artificiales, no solo por tratarse de fondos que deben pagarse en el futuro, sino porque coadyuvan a financiar montos cada vez más excesivos de gastos por importaciones.

Para el futuro las perspectivas no son mejores, por cuanto la caída en los precios del café y el alza en los precios del petróleo podrían, junto con otros factores (expansión del crédito), tener efectos negativos significativos sobre el nivel de las reservas monetarias internacionales de que dispone el país; así, las necesidades de endeudamiento aumentarían si se desea mantener esas reservas en un determinado nivel y si no se toman medidas drásticas para solventar el problema.

#### **i) La Ocupación**

La evolución del empleo ha tenido un comportamiento favorable en los últimos veinticinco años. En el último lustro, el empleo se incrementó a una tasa promedio anual de casi 5%.

Del estudio global se aprecia una aceleración en las oportunidades de empleo en los últimos cuatro años, al crearse en promedio 27.130 empleos anuales, cifra muy superior al promedio anual alcanzado en la década 1963-1973, el cual apenas rebasó los 16.000 empleos anuales. Esto, expresado en tasas de crecimiento promedio anual, representa un 3,6% en la década 1963-1973 y una tasa del 4,6% para el período 1973-1977 (Cuadro N° 14).

Este comportamiento en el empleo es significativo si se compara con la evolución de la economía en el mismo período. En efecto, en los últimos años la economía costarricense sufrió los efectos de una coyuntura inflacionario-recesiva prácticamente desconocida en el pasado. Esto repercutió, entre otras cosas, en una caída del crecimiento del producto real, del 7,1% anual mostrado entre 1966-1973, a aproximadamente un 5,2% anual en los años 1973-1977.

Uno de los resultados de esta evolución fue la caída brusca del crecimiento de la productividad, medida en términos de producto por persona ocupada (Cuadro N° 15), y un aumento del subempleo. En otras palabras, se puede concluir que el mantenimiento e incluso mejoramiento de los niveles de empleo en el pasado reciente se hizo a costa de la productividad, y ampliando el subempleo de los recursos humanos.

Si se analiza lo comentado desde una perspectiva sectorial, se advierte que el sector agropecuario ha sido desplazado del lugar de privilegio que ocupaba otrora, tanto respecto del empleo de fuerza de trabajo como en cuanto a la tasa de generación de nuevos empleos. El comercio, los servicios personales y gubernamentales y la actividad industrial se han convertido en los últimos veinticinco años en los nuevos ejes dinámicos de absorción del empleo (Cuadro N° 14).

En el citado cuadro se advierte que durante el período 1963-1973 la actividad comercial tuvo la mayor participación en la creación de nuevos empleos.

Durante los últimos cinco años fueron conjuntamente el sector industrial y el comercio las actividades que más han absorbido mano de obra.

El sector público ha jugado también un importante papel en la creación de nuevas oportunidades de ocupación. Esto se aprecia en el Cuadro N° 16 el cual muestra que la tasa de crecimiento anual del empleo de este sector ha sido, desde 1950, considerablemente mayor que la de la actividad privada.

Esta considerable absorción de fuerza de trabajo por el sector terciario, en particular el sector público, cuya principal actividad es la prestación de servicios, explica en gran medida la disminución de la productividad global comentada anteriormente.

Durante los últimos años se ha invertido la tendencia histórica de aumento paulatino en el desempleo. En efecto, no sólo se redujo la tasa de desempleo del 7,4% en 1973 al 4,6% en 1977, sino que incluso disminuyó en términos absolutos el número de personas desocupadas (Cuadro N° 17). Este mejoramiento global de la ocupación no fue homogéneo desde un punto de vista espacial. El proceso migratorio hacia las ciudades ha provocado en los últimos años que la tasa de desempleo urbano sea superior que la rural. Hay que destacar que el problema del desempleo abierto es un fenómeno característico de las ciudades, siendo que en las áreas rurales se manifiesta preponderantemente el subempleo.

En cuanto al desempleo, es de señalar que, a pesar de que el empleo femenino ha crecido a una tasa considerablemente mayor que el masculino, no ha sido suficiente para absorber la oferta femenina de la fuerza de trabajo, por lo que la tasa de desempleo femenino se eleva considerablemente (de 4,4% en 1973 a 6,3% en 1977) y está muy por encima de la masculina en la actualidad.

Al respecto es importante destacar que aproximadamente el 80,7% del desempleo corresponde a personas jóvenes y mujeres que no son jefes de hogar. En este grupo la tasa de desempleo abierto es de alrededor de 7,0%, en tanto que la tasa de desempleo

de las personas que son jefes de hogar fluctúa alrededor del 2,0%. Una razón que explicaría tal disparidad es que las personas que no son jefes de hogar tienen mayor posibilidad de buscar empleo adecuado a sus aspiraciones, es decir, pueden ser más selectivos para buscar trabajo que los jefes de hogar (Cuadro N° 18).

A pesar de que el desempleo abierto constituye el caso más extremo de subutilización de los recursos humanos, en general en los países en desarrollo el subempleo también constituye un problema de gran importancia que afecta a una proporción considerable de la fuerza de trabajo.

El subempleo de los recursos humanos se manifiesta de dos formas que a menudo coexisten. En primer lugar, el caso en que la persona trabaja menos tiempo que el normal, manifestando deseos de trabajar más y que no puede hacerlo por falta de trabajo (subempleo visible); en segundo lugar el de aquellos que, a pesar de trabajar una jornada normal o aun mayor, tienen un ingreso inferior al mínimo<sup>1/</sup> (subempleo invisible).

Considerando la desocupación abierta y la subocupación, se estima que el déficit de puestos de trabajo es de alrededor de 76.300 en 1977, lo cual representa una proporción del 11,0% con respecto a la fuerza de trabajo del país. Si además consideramos la fuerza de trabajo potencial (desempleo oculto), la tasa de desempleo total alcanza al 15,8% de la fuerza de trabajo.

#### **j) Las Finanzas Públicas**

La actividad del Gobierno y del sector público en general dentro de la economía ha aumentado aceleradamente en las últimas décadas a la par de un relativo estancamiento en el desarrollo de la captación de ingresos de esa actividad. Esto ha generado una serie de desequilibrios que se manifiestan principalmente a través de un incremento rápido en el déficit fiscal. A partir de 1970 dicho déficit ha crecido una tasa anual promedio del 42,0%. Mientras que en 1970 representaba un 12,0% de los ingresos corrientes, en 1978 dicho porcentaje alcanzó un 42,0% (Cuadro N° 21).

El problema de las finanzas públicas se puede caracterizar analizando la evolución del gasto, la estructura del gasto, los ingresos corrientes y el déficit fiscal.

##### **i) Evolución del Gasto**

Debe señalarse que, además de las erogaciones destinadas a los ministerios, el Gobierno asigna una serie de partidas a las instituciones descentralizadas. Por eso, al analizar la evolución de los gastos del Gobierno debe tomarse en cuenta que su actividad no se realiza sólo a través de los ministerios sino también por medio de las instituciones autónomas y otros entes públicos. Por lo tanto, resulta relevante señalar el acelerado crecimiento y el número de este tipo de instituciones ocurrido desde mediados de este siglo y especialmente a partir de la década de 1960. Así, se tiene que, mientras de 1821 a 1950 fueron creadas 86 instituciones, de esa fecha a 1978 se establecieron 96, de las cuales 76 se crearon después de 1960. Sin entrar a analizar aquí si esas instituciones realizan funciones necesarias para el país que no eran realizadas antes, o si contribuyen al progreso económico y social, se puede decir que tal expansión en el campo de acción del Estado ha sido consistente con el hecho general de que la política gubernamental ha estado encaminada a servir no sólo como guía sino también como protagonista en la vida económica de la nación. Esto implica aumento en el gasto de los entes de apoyo (los ministerios) y un aumento en el gasto de los entes especializados. Las transferencias del presupuesto nacional a estos últimos alcanzaron una cifra de ₡ 1,732 millones en 1978, que representa un 30,0% de los gastos totales del Gobierno.

1/ Monto que puede fijarse por varios criterios, uno de los cuales es el salario mínimo legal.

ii) *Estructura del Gasto*

Si los gastos del Gobierno se canalizaran principalmente hacia áreas en las cuales el sector privado no ha encaminado aun sus esfuerzos, y si el sector público lo hiciera en forma eficiente o tan eficiente como el sector privado podría decirse que ese acelerado crecimiento en el gasto sería beneficioso para el país. No obstante, con respecto a estos puntos se tiene que un porcentaje creciente del gasto corresponde a gastos corrientes, los cuales han venido adquiriendo mayor participación relativa. Así, mientras que en 1963 un 65,0% del total de gastos del Gobierno correspondió a gastos corrientes, en 1978 dicha cifra alcanzó un 74,0%. Cabe mencionar que al rubro de inversión real le fue asignado únicamente un 15,0% del gasto total en este último año (Cuadro N° 22). Esta excesiva proporción del gasto absorbido por el rubro de gastos corrientes demuestra que la expansión de la actividad gubernamental en la economía nacional no ha estado enfocada hacia la dotación de capital productivo al país.

Además, en relación con la eficiencia del Gobierno en el uso de esos recursos gastados, aunque existan dificultades en cuanto a la información, se tiene que el acelerado incremento de los gastos corrientes, y especialmente en el rubro sueldos y salarios, sugiere que el argumento de que el Gobierno ha sido empleador residual podría ser correcto. Así, además de que del gasto público lo que va a inversión, y por lo tanto a actividades productivas no atractivas para el sector privado, es muy poco, es probable que la ineficiencia del sector sea alta debido, entre otras causas, a la gran cantidad y a la baja calidad de los trabajadores que absorbe.

iii) *Ingresos Corrientes del Gobierno*

El hecho de que el gasto del Gobierno crezca tan aceleradamente sería un problema menor si sus ingresos corrientes crecieran igual. No obstante, en 1978 solo un 72,0% del gasto fue financiado por ingresos corrientes. (Cuadro N° 23). La relativamente lenta evolución de los ingresos tiene en parte su origen en las políticas seguidas por el Gobierno a fin de fomentar el desarrollo del sector industrial, las cuales han implicado la exención de impuestos a la renta y territorial a muchas industrias, y la reducción de aranceles para una serie de insumos importados que benefician a ese sector. Aunque las cargas a la importación de bienes finales son bastante elevadas, los ingresos derivados de su importación son muy bajos por cuanto la mayoría de ellos se importan en piezas a ser ensambladas en el país. Por otra parte, el sector agropecuario ha sufrido un relativo estancamiento y, dada su magnitud dentro de la economía como un todo, cualquier reducción en su tasa de crecimiento afecta seriamente a los ingresos tributarios (especialmente por concepto de renta), provenientes del sector.

iv) *Incremento en el Déficit Fiscal*

Como resultado de la evolución desigual entre gastos e ingresos, se ha generado una situación de desequilibrio fiscal que, aparte de sus efectos negativos en otros campos de la economía, amenaza la normal evolución de las finanzas públicas futuras, al convertirse el endeudamiento en un peso más sobre la disponibilidad de ingresos. Ya en 1978 se estima que, del total de gastos de Gobierno, un 9,3% correspondió a intereses sobre las deudas. Este rubro, y las erogaciones por concepto de amortizaciones, llegarán a absorber un 21,3% de los ingresos corrientes del Gobierno en el mismo año<sup>1/</sup>. Esto limita seriamente la flexibilidad que se requiere, a fin de impulsar nuevos programas y mantener en funcionamiento los ya establecidos.

Aparte de este problema, otro que debe analizarse es la financiación del déficit. Las principales fuentes de financiación son el endeudamiento externo y la venta de bonos. (Cuadro N° 21).

1/ Cuadro N° 5 y 22 de la Memoria Anual 1978, Contraloría General de la República.

Debe destacarse que, del endeudamiento total del país, el correspondiente al Gobierno central y al sector público como un todo se ha venido elevando más aceleradamente que el del sector privado. Así, se tiene que, mientras que en 1970 la deuda externa del sector público alcanzaba \$164 millones, representando un 40% de la deuda externa total, en 1978 dicho monto se elevó a \$998 millones, lo que representa un 59% de la deuda externa total del país.

La financiación por medio de bonos ha sido posible debido a que éstos son redimibles casi en cualquier momento, lo que los convierte en activos casi líquidos, que pagan sin embargo una tasa alta de interés. Dicha colocación de bonos ha tenido efectos negativos en varios frentes, como se explicó anteriormente.

La financiación del déficit podría verse en dificultades, por cuanto si el desarrollo del mercado de capitales en el país generara una tasa de interés más elevada que la que pagan los bonos del sector público, esto obligaría a este último a subir su tasa en la misma proporción que el mercado, si quiere seguir vendiendo bonos. Este factor haría más dificultoso el servicio de la deuda. Por otra parte, en los últimos años los créditos disponibles en el mercado internacional han tendido a ser más caros y de más corto plazo. Dada nuestra situación en el comercio exterior, esto se vislumbra como un problema serio si dichas tendencias se mantienen.

#### **k) La localización de la actividad económica<sup>1/</sup>**

Dado que el último censo de población se efectuó en 1973, no se dispone de información suficientemente completa para determinar los cambios recientes en la magnitud y el destino de las corrientes migratorias internas. Sin embargo, todo hace suponer que ha ocurrido una aceleración en el ritmo de concentración demográfica, pues una encuesta efectuada a mediados de 1976<sup>1/</sup> indicó en la Región Central un aumento de población de 8% con respecto a 1973, en comparación con un 5% en el resto del país. Dicha encuesta reveló también un aumento de solo un 3,5% en la Población Económicamente Activa Agropecuaria, en contraste con un 19% en la de las restantes ramas de actividad económica.

Algunas proyecciones efectuadas por la División de Planificación y Coordinación Regional y Urbana de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica muestran que, si se mantienen las tendencias observadas entre 1963 y 1973, en lo que se refiere al uso del suelo, y si no hay una desconcentración de la actividad industrial, de los 3,5 millones de habitantes que tendrá el país en el año 2000 un 81% residirá en la Región Central; un 86% de la población de Costa Rica sería urbana y, de ella un 91% se concentraría en la Región Central.

Desde el punto de vista de la actividad económica, la Región Central presenta mayor diversificación que las regiones periféricas. Esta región contribuye con casi el 40% del valor agregado bruto (VAB)<sup>1/</sup> del sector agropecuario nacional, un 91% del valor

•1/ Las regiones (y cifras) utilizadas en este acápite fueron tomadas de documentos que elaboró OFIPLAN entre 1975-1977 por lo que no corresponden a las que aparecen en el "Decreto de Regionalización" N° 10.157 publicado en La Gaceta N° 121 del 2 de julio de 1979.

••1/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Dirección General de Estadísticas y Censos. *Adelanto de las informaciones más importantes*. Segunda encuesta de Hogares sobre Empleo y Desempleo. Julio de 1976.

•••1/ Se entenderá como Valor Agregado Bruto (VAB) la suma del valor de la producción bruta (ventas más aumentos de las existencias) de todos los productores. Otra posibilidad de estimar el valor agregado bruto consistiría en sumar los salarios, las utilidades y todas las otras formas de ingreso que resulten de la actividad productiva. En este caso el Ministerio de Economía, Industria y Comercio obtuvo la información de las empresas declarantes.

agregado bruto industrial total y un 83% del valor agregado bruto producido por el sector terciario en el país. (Cuadro N° 24).

La concentración de la actividad económica se ha visto favorecida por la forma en que los recursos del sector público se han asignado. Históricamente el Estado ha favorecido la localización y concentración de la infraestructura en los alrededores de San José (Cuadro N° 25). Esto se puede comprobar en lo que se refiere a la dotación de carreteras pavimentadas, teléfonos y energía eléctrica, entre otras cosas. Ello también se puede percibir en la orientación actual de las inversiones públicas.

En cuanto a carreteras y vías urbanas, es evidente que la Región Central presenta la mayor extensión de vías pavimentadas, esto es, 913 Kms sobre 1.308 Kms en el territorio nacional (66% del total nacional). La densidad de vías regionales (metros de carreteras en servicio por Km<sup>2</sup>) es de 89 m/Km<sup>2</sup>, más de cuatro veces superior al promedio nacional en 1975. (20 m/Km<sup>2</sup>)<sup>1/</sup>

En 1974 la Región Central absorbió el 87% de la energía eléctrica generada en el país, la que alcanzó 1.050.585 KW. En promedio, cada habitante de esta región empleó casi un 60% más que otro de la Región Pacífico Centro, que le sigue en consumo per cápita, y 17 veces más que un habitante de la Región Pacífico Sur.<sup>2/</sup>

Las líneas telefónicas asignadas a la Región Central llegaron en 1975 a 85.480, o sea un 90,7% del total nacional. Esto representa 6,9 líneas por cada 100 habitantes, lo que es superior al 4,8% observado para el total del país y 4 veces mayor que lo correspondiente a la Región Pacífico Central, que es la región que le sigue en orden descendente en ese aspecto. La orientación que han tenido las inversiones públicas ha fortalecido el grado de concentración creciente de la infraestructura y de los servicios en la Región Central<sup>3/</sup>. Esas inversiones han contribuido a reducir los costos de instalación y de operación de las actividades privadas, al mejorar la red vial, al incrementar la producción de energía eléctrica, al construir puentes, etc. Por otra parte, el Estado ha elevado las condiciones de vida de la población regional, para efectos de reproducción de la fuerza de trabajo, ya que ha favorecido el crecimiento del sector servicios en salud, en educación y en vivienda. Asimismo, ha sido propiciada la concentración de las actividades bancarias, los seguros y otros servicios especializados.

En el cuadro N°25 se puede observar una cierta desconcentración de las inversiones públicas, particularmente en carreteras y en producción de energía eléctrica. Sin embargo, esto es más aparente que real, ya que los montos más elevados de las otras regiones corresponden a proyectos de impacto nacional, tales como la construcción de la planta hidroeléctrica de Arenal. La localización geográfica de los puntos de producción de energía no significa, en este caso, una desconcentración industrial orientada a los recursos naturales. Tampoco, hasta ahora, la estructura vial ha estado sustentada en políticas específicas de desconcentración y de dinamización de centros urbanos intermedios.

La distribución de las inversiones corrobora la mala distribución geográfica de los recursos a escala nacional. En el caso de la Región Pacífico Norte, por ejemplo, si se excluyen las inversiones referidas al proyecto Arenal (19% del total nacional), se nota que a esta región le corresponde un 3% de la inversión pública total del país.

1/ Para esta parte, véase "Primer Curso de Sistemas Integradas de la Planificación Regional y Urbana". San José, OEA/OFIPLAN/INVU/IFAM. (Informe del Grupo Infraestructura).

2/ Para la nomenclatura y definición de las regiones en este aparte, es preciso referirse al antiguo esquema de regionalización, definido en el Decreto Ejecutivo 6.400.

3/ OFIPLAN, op. cit. 1975.

En lo referente a condiciones de vivienda, la población de la Región Central tiene una serie de ventajas relativas. Es ostensible, por ejemplo, la dotación de viviendas con servicios de cañería, cloacas o pozo séptico, viviendas con menores grados de hacinamiento, etc. Sin embargo, estos indicadores globales no significan que no haya profundas diferencias entre la ciudad y el campo en la misma Región Central y dentro de la Aglomeración Metropolitana de San José.<sup>1/</sup>

La ventaja comparativa más importante de la Región Central corresponde a sus recursos humanos. En efecto, el índice de analfabetismo, por ejemplo, es del orden de 7,1% el cual es mucho menos que el de la Región Atlántica y el de la Región Norte. Lo mismo ocurre con los niveles de instrucción de la población, ya que hay una mejor calificación técnico-profesional de los recursos humanos. Esto se complementa con el hecho de que se producen fuertes migraciones selectivas, desde un punto de vista cultural, de jóvenes en edad de trabajar provenientes de centros urbanos intermedios y pequeños.

Después de las dificultades encontradas por Costa Rica y la mayoría de los países que adoptaron el modelo de industrialización sustitutiva, surgen el sector agropecuario y el agroindustrial como las alternativas que ofrecen las mejores oportunidades para garantizar formas de desarrollo autosostenido y equilibrado en el largo plazo. Por esto, la canalización de los esfuerzos hacia el desarrollo de las áreas periféricas de vocación agropecuaria vendría a solventar algunos de los problemas a que se enfrenta el país. No obstante, este proceso se ha visto obstaculizado en primer lugar por la asignación de recursos públicos, no de acuerdo con una mayor productividad económica y social, sino de acuerdo con su mayor productividad política (votos). Esto hace que la atención de los gobiernos se haya concentrado en las áreas urbanas de la Meseta Central, acentuando el problema de la concentración de la actividad económica. En segundo lugar, la política económica ha tenido consecuencias negativas en el grado de democratización geográfica de la economía nacional, por cuanto la orientación de mayores esfuerzos en el pasado al desarrollo industrial ha redundado en la concentración del desarrollo en la Región Central.

### **1) La distribución del ingreso.**

Una primera aproximación hacia el conocimiento de los grupos y comunidades marginados de los frutos del crecimiento económico se logrará por medio del análisis de la distribución relativa de los ingresos. Dicho estudio permite dos tipos de observaciones. La primera se refiere al grado de desigualdad en la distribución de los ingresos generados en el proceso productivo. La segunda se refiere a la participación específica de los grupos de ingreso dentro del total y la evolución del monto de sus ingresos. Los datos obtenidos, aunque fragmentarios y dispersos temporalmente, permiten algunas conclusiones importantes.

En la década pasada, la distribución del ingreso familiar evoluciona favorablemente, tornándose menos concentrada. Entre 1961 y 1971 los estratos inferiores en conjunto, así como los estratos medios, ganaron participación en detrimento del estrato superior de la distribución. Esto lo corrobora el coeficiente de Gini<sup>1/</sup> que pasa de 0,52 en 1961 a 0,44 en 1971.

Paralelamente, comparaciones internacionales ubican a Costa Rica en esa época en una posición ventajosa con respecto a la mayor parte de los países latinoamericanos.

<sup>1/</sup> OFIPLAN, "Estrategias de desarrollo regional. Plan operativo 1975" San José. OFIPLAN 1975.

<sup>1/</sup> El coeficiente de concentración de Gini es un indicador sintético del grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Su rango de variación está entre cero y uno, siendo más fuerte la concentración cuando mayor sea el coeficiente. Así, 0 representa perfecta igualdad y 1 representa perfecta desigualdad.

En cuanto a la estructura de la participación de las familias en el ingreso total, y su evolución en el tiempo, se puede anotar lo siguiente: mientras que el 10% de las familias más ricas del país absorbió el 44% del ingreso total en 1961, este porcentaje fue de un 34,4% en 1971.

Sin embargo, en la primera mitad de la presente década —comparando los datos disponibles para 1971 y 1974— se observa un aumento en la participación del 10% de las familias más ricas del ingreso total.

Las siguientes cifras<sup>1/</sup> ilustran mejor los resultados anteriormente señalados:

% de familias y coe- ficiente de Gini	% de Ingreso Total		
	1961	1971	1974
50% más bajo	17,8	20,9	21,3
40% siguiente	38,2	44,7	42,7
10% más alto	44,0	34,4	36,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Coefficiente de Gini	0,52	0,44	n.d.

La pobreza desde el punto de vista de insuficiencia de ingresos puede ser considerada como un caso extremo de desigualdad. El problema consiste en determinar cuán reducido ha de ser el ingreso de una persona para que ésta sea clasificada como pobre. En la práctica, los criterios que se adopten de pobreza dependerán entre otros factores del momento histórico, de las condiciones económicas generales y de la metodología que se adopte.

Los estudios que sobre este tema existen en Costa Rica provienen del análisis conjunto de los censos de población, de vivienda y agropecuario de 1973 y de una encuesta de hogares realizada en el Área Metropolitana. En ambos casos se define una línea de pobreza. En el primero, a base del ingreso per-cápita promedio usado como estándar internacional, y, en el segundo, a base de una canasta mínima según los precios de aquellos productos y servicios que se requiere para satisfacer las necesidades básicas. Aunque los resultados de estos estudios deben tomarse con mucha precaución, se consideran adecuados como indicadores del problema que se estudia.

El número de familias pobres del país difiere bastante según la metodología utilizada. (Cuadro N° 26). Los resultados de los estudios realizados muestran que para 1973 las familias pobres pueden representar desde una cuarta parte (79.000 familias) hasta la mitad del total de las familias del país (177.000 familias). Debe tenerse en cuenta que en este último caso se consideran familias pobres aquellas con un ingreso per-cápita anual menor a ₡ 1.700 de 1973. O sea que una persona incluida en esta definición dispone, como máximo, de ₡ 4,65 (precios de 1973) al día para cubrir sus necesidades.

En la metodología en que resulta el 25% de familias pobres, el ingreso que se utiliza como límite superior es de ₡ 3,01 (precios de 1973) al día. Como puede apreciarse este análisis es sumamente conservador, pero se utiliza por no disponer de otras fuentes de información.

1/ FUENTE: Para 1961: Shail Fain, *Size Distribución of Income, A compilation of Data*, World Bank, 1975.

Para 1971: V.H. Céspedes, Costa Rica: *La distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos*. Universidad de Costa Rica, 1973.

Para 1974: F.J. Herchel, *Incidencia fiscal y distribución del Ingreso en Costa Rica*, CEPAL, Ministerio de Hacienda. 1977.

Los datos apuntan que las zonas rurales son más pobres que las urbanas, cualquiera sea la metodología utilizada. En el área rural se asientan cerca del 75,0% de las familias pobres del país, sobresaliendo las familias pobres no finqueras (Cuadro N° 27).

Los resultados para el Area Metropolitana confirman esta distribución, ya que solo el 20% de las familias tienen ingresos per-cápita anuales inferiores a ₡ 1.300.

Además de esa localización geográfica de las familias pobres, se tiene que estas se caracterizan por ser más numerosas que las no pobres, y por concentrar mayor proporción de personas en edades "jóvenes" o "viejas" (menores de 15 años o mayores de 65 años). Además, los problemas de desempleo y subempleo afectan en mucho mayor grado a estas familias, que tienen niveles educativos mucho menores y carecen de comodidades habitacionales satisfactorias, y casi no participan en el proceso político nacional (Cuadro N° 28). Además del problema que representa la existencia de situaciones graves de pobreza en un sector significativo de la población, debe destacarse que ello tiene consecuencias negativas en la economía, por cuanto los problemas de desnutrición, analfabetismo, etc., limitan seriamente las posibilidades de que estos individuos participen eficientemente en la generación de producto. A la par de estas dificultades, el acentuamiento del desequilibrio económico, y la marginación de amplios grupos de la población de los beneficios del crecimiento, podrían generar desequilibrios negativos a la estabilidad social y política, lo cual afectaría negativamente el logro de niveles más elevados de desarrollo global.

La forma en que el problema se ha querido solucionar, ha venido a convertirse en una dificultad en sí misma, por cuanto se ha tendido a la donación de bienes finales, lo que, además de resultar más oneroso para el Estado, da carácter de permanente al problema, cuando lo que debe buscarse es la educación y las condiciones necesarias para que las personas puedan proveerse sus propios medios de vida.

#### **m) La Participación Popular**

A pesar de la evolución favorable del sistema democrático costarricense, aún existen amplios sectores de la población que están al margen de los procesos decisorios y ejecutores, que determinan el carácter del progreso económico, social y cultural de ellos mismos y de otros grupos.

El problema de la falta de participación existe en todos los estratos sociales. No obstante, dado que las consecuencias significativas de este fenómeno se presentan principalmente en los sectores económicamente marginados, resulta más relevante para los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo realizar el análisis con referencia a estos sectores. Entre las instancias de participación existentes incluiremos sindicatos, empresas de cogestión, asociaciones solidaristas, cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal, organizaciones juveniles, el sistema de educación formal, y partidos políticos.

En cuanto a los habitantes de tugurios del Area Metropolitana (una cuarta parte de la población pobre del país) se observa que no hay una forma única de organización comunal que atraiga la participación activa de más del 10% de la población de este grupo. Las organizaciones educativas son las más importantes en este aspecto, seguidas por las asociaciones de desarrollo comunal, los partidos políticos, los sindicatos, los grupos religiosos y las cooperativas. Los grupos asociados a las municipalidades representan un número menor de participantes.

Los residentes en tugurios se orientan a la acción sobre quejas generales. Aproximadamente un 33% lo hace hacia el gobierno local existente (municipalidad 11%, asociación de desarrollo comunal 21%); otro tercio se dirige a los canales políticos (representación ante el Congreso 19%; partidos políticos 4%); en tanto que otro tercio haría uso de arreglos *ad hoc* (organizando reuniones con los vecinos 28%, organizando huelgas 3%). Hay una pequeña categoría de medidas no especificadas que serían tomadas por parte de la gente (14%), pero únicamente un 3,5% de una muestra de 517 adultos dijeron que no harían nada (Encuesta de Barrios Marginales, OFIPLAN, 1977).

Lo anterior, aunque parezca contradictorio con los postulados aceptados en el sentido de que a una más baja condición económica, se da una menor participación, es importante de destacar en cuanto existe un alto índice *potencial* de participación en los residentes de tugurios, (solo un 3,5% dijo "no hacer nada"). Esta potencialidad de participación se explica porque los residentes en tugurios se organizan espontáneamente para constituir grupos de presión con los fines de obtener acción inmediata sobre problemas bastante específicos; por ejemplo, asegurarse los derechos de tenencia cuando la gente va a ser expulsada. Una vez que se ha alcanzado el objetivo, el grupo se disuelve. De modo similar ocurre en las zonas rurales. En el estudio "*Seis comunidades costarricenses*" realizado por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, se muestra cómo un crecimiento real en la base de recursos económicos de una sociedad comunal facilita la organización de sus moradores, y que una concentración económica produce lo inverso, o sea, dificulta la organización.

Por otro lado, existe una tendencia entre los jefes de familia costarricenses a pertenecer a más organizaciones, cuanto más ingresos anuales tienen. El promedio aumenta de 0,93 organizaciones de pertenencia para personas que perciben ₡ 1.000 o menos al año; a 2,72 organizaciones de pertenencia para personas que perciben más de ₡ 15.000 al año.

A continuación se analizará la participación en diferentes tipos de organizaciones.

Con respecto al sindicalismo, se tiene que hasta 1977 existían 606 sindicatos, de los cuales se encontraban activos solo 410 (67,6%). Se desconoce las razones de la inactividad de los 196 sindicatos restantes.

La mayor parte de los sindicatos constituidos entre 1945 y 1977 corresponden al sector industrial (26,4%), seguido por un 26,1% correspondiente al sector de servicios. Para 1973, ambas ramas de actividad absorbieron respectivamente el 12% y el 22% de la población económicamente activa (PEA). No ocurre lo mismo con la agricultura, a la cual corresponde para ese mismo año un 10% de los sindicatos y un 36,4% de absorción de la PEA.

Debe destacarse que el 68% del total de sindicatos del país está concentrado en la provincia de San José, lo que evidencia un mayor índice de participación en las ramas de actividad de carácter urbano que en las de tipo rural. En efecto, en las provincias de Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón —con mayores índices de producción agrícola que de cualquier otra— los sindicatos de la rama de agricultura no alcanzan siquiera el 20% del total de sindicatos de estas provincias.

En cuanto a la relación: número de sindicatos y población económicamente activa por provincias, cabe destacar una marcada desigualdad entre San José y el resto de las provincias, lo cual indica que las políticas de participación popular tienen un marcado carácter capitalino. Así, por ejemplo, en tanto que el 68,2% de los sindicatos corresponde a un 29,1% de la PEA (ubicada en la provincia de San José) el resto de las provincias —a excepción de una ligera diferencia que presenta Limón— posee una mayor proporción de población activa y una considerablemente baja relación con el porcentaje de sindicatos allí existentes.

En lo referente al cooperativismo, este cobra importancia como un indicador del grado de participación popular, en cuanto establece acciones tendientes a aumentar la producción de bienes y/o servicios, educación y capacitación de comunidades.

Para 1977 había un total de 339 cooperativas en todo el país, a las cuales pertenecían 134.009 asociados. Esto equivale a un 18% de la PEA para ese año.

De 1973 a 1977, el número de cooperativas se ha incrementado en casi un 20%, siendo la provincia de San José en donde se ha concentrado más de un 40% del total de cooperativas del país.

Es importante destacar que el tipo de cooperativa más numeroso es la de ahorro y

crédito, las cuales absorben el 45% del total de asociados del país. El 55% restante se encuentra distribuido en los siguientes tipos de cooperativa: agrícolas 22%; de consumo 3,5%; de vivienda 2%; de transporte 1%; industriales 5%; eléctricas 1%; de servicios múltiples 15%; artesanales 0,3%; de recreación 1%; de servicios 1% y un 3% correspondiente a uniones o federaciones de cooperativas.

Una de las formas de promover la participación popular es mediante el apoyo institucional. En Costa Rica muchas instituciones tienen que ver en alguna forma en el proceso de participación. Haremos un ligero diagnóstico de solo algunas de ellas, que nos permita identificar en otra forma el grado de participación de los costarricenses.

En lo referente a la labor realizada por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, debe decirse que la participación popular ha sido promovida con relativo acierto, en tanto que busca la constitución de numerosas organizaciones, que desempeñen una función coadyuvante en el desarrollo.

De estudios realizados por la propia Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad<sup>1/</sup>, se desprende que el 86,4% de los participantes en asociaciones de desarrollo comunal no discuten, ni analizan, ni deciden, sino que se integran a tareas que han sido decididas en su nombre. Así, el 13,6% restante lo constituyen los miembros de las juntas directivas de dichas asociaciones, y algunos pocos miembros con algún probable interés personal en la ejecución de obras que a la postre les resulten benéficas. Las obras de infraestructura (caminos, alcantarillado, etc.) ocupan el 97,6% de las actividades de las asociaciones, en contraposición con un 1% de actividades destinadas a la atención de problemas sociales (alcoholismo, delincuencia, analfabetismo, etc.) y solo un 1,4% a la promoción de la participación popular.

Otra forma de participación se da por medio del Movimiento Nacional de Juventudes. A este le corresponde por ley, en su función de agencia estatal de promoción social, lograr que se ejecute la política nacional de juventud.

En la actualidad, dicha institución cuenta con 20 oficinas zonales en el país, las que son atendidas por un total de 37 promotores sociales. Durante 1977 brindó servicios, colaboración, asesoramiento, etc. a 345 organizaciones juveniles, y en ese mismo año logró constituir 60 nuevas organizaciones juveniles. Su radio de acción lo constituyen 225 comunidades en las que se desarrollan actividades con 12.000 jóvenes cuyas edades oscilan entre 14 y 30 años de edad (cifra que en realidad representa solo un 2% de la población joven, si tomamos en cuenta que la población en estas edades —14-30 años— constituye un 32% del total del país, o sea unas 640.000 personas aproximadamente).

El sistema de educación formal empleado en nuestro país es un factor que también incide directamente en el grado de participación popular. El desarrollo de formas participativas en la producción y el consumo, cuyo objetivo primordial debe ser el lograr el bien común y el desarrollo integral, exige como condición mínima una buena educación para todo ciudadano.

Debe mencionarse que, pese al esfuerzo dedicado a este sector (lo cual se demuestra por la creciente proporción de gastos públicos en educación) existen aún un sinnúmero de problemas entre los cuales mencionamos los siguientes:

- El número de personas de 15 años y más que no habían logrado terminar la educación primaria aumentó de 502.000 en 1963 a 553.000 en 1973, lo que representa, respecto de la población total del país, el 36,4% y el 29,4% respectivamente.

1/ "Evaluación del Movimiento de Desarrollo Comunal en Costa Rica". Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, marzo, 1977 (basado en el análisis de 593 asociaciones con un total de 79.469 afiliados inscritos para 1977).

- Por cada 100 personas matriculadas en primer grado en la escuela primaria, 20 no llegan a tercer grado y solo 56 terminan la escuela primaria; y de estas, solo 17 terminan la secundaria básica.
- En general, los alumnos que no terminan su educación básica provienen de familias marginadas, de escasos recursos económicos.
- La educación en general está diseñada para el trabajo "intramuros", lo que imposibilita una adecuada inserción del educando en su comunidad, afectándose así el grado de participación que este pueda tener en la toma de decisiones y en actuaciones de bien común.
- El contenido de la educación primaria y secundaria no propicia una formación que motive al educando a participar en las decisiones que le afecten.

Por último se tiene que el principal obstáculo a la participación de grupos considerables de costarricenses ha sido, en general, la estructura política existente.

El poder político en Costa Rica estuvo concentrado, primero en un reducido grupo ligado a las actividades agroexportadoras y comerciales. Luego, a partir del ingreso de Costa Rica en el Mercado Comun Centroamericano, dicho sector se ha ampliado incorporando a grupos de empresarios industriales y, con la gran expansión del sector público, a grupos considerables de técnicos y burócratas.

A pesar de la tesis sostenida por ciertos grupos políticos, se ha demostrado ampliamente que la juventud, los sectores de clases media y baja y el sector rural, siguen estando al margen del poder político en Costa Rica. O sea que la democratización política se limita a la participación en el proceso de toma de decisiones de un sector tradicional, paternalista, de líderes provenientes en su mayoría de las áreas urbanas. Para el resto de la población, democracia política significa la emisión del voto cada cuatro años y no el hecho de que sus intereses se vean realmente defendidos por participantes de su propia condición.

El problema de la falta de participación tiene consecuencias más graves cuando se refiere a la participación económica de los individuos. Esta se define como el proceso por medio del cual el individuo obtiene medios de vida para sí mismo y para los demás. Como ya se comentó en el acápite referente a la ocupación, hay un sector considerable de población que no participa en el proceso de la producción o que tiene una participación marginal en él. Como consecuencia, una gran proporción carece de los requerimientos mínimos materiales para subsistir. Tradicionalmente el Estado ha tratado de solventar este problema a través de una actitud paternalista, por medio de la donación de esos requisitos mínimos, convirtiendo a la persona, en vez de actor, en elemento pasivo en la construcción de su futuro y en el desarrollo integral del país. Además, se le induce a creer que es menos capaz que el resto de la sociedad, lo que justifica desde su punto de vista su no participación económica y política en aquellos procesos que le conciernen. Al recibir los medios de subsistencia material provenientes del Estado se les hace innecesario pensar, juzgar, crear, decidir o influir en decisiones; o sea, se les hace innecesario humanizarse en el sentido de vivir las capacidades de que el ser humano está dotado, y se les impide hacer cultura al negárseles el derecho a crear. Así, a pesar de que disponen de los requerimientos materiales para la supervivencia física, carecen de las oportunidades creadoras necesarias para su realización como seres humanos.

La situación antes descrita es característica de los sectores no participantes localizados en las áreas urbanas, por cuanto la acción donante del Estado se ha concentrado en esas áreas. En los sectores rurales, donde por lo general las condiciones de vida de los sectores marginados son peores que las de los sectores marginados de las áreas urbanas, no se ha recibido la donación de bienes y servicios de parte del Estado mencionada arriba. Un problema muy grave de estos individuos es su completa marginación de la vida política nacional. Para ellos la democracia política no tiene ningún significado práctico, por cuanto, aún en el caso de que voten en las elecciones, no tienen

oportunidad de participar en los diferentes partidos. Los líderes basan sus "intercambios" de "ideas" con las comunidades rurales en el supuesto de que "en todo caso el campesino no entiende", por lo que sus discursos se convierten en una demagogia menospreciativa, aprovechándose del estereotipo existente entre los campesinos, el cual consiste en creer que todo lo urbano y complejo es mejor, resultado de la actitud paternalista que históricamente se ha dado. Así, el supuesto proceso educativo y participativo de la campaña electoral, que constituye la esencia misma de la democracia, no tiene implicaciones prácticas en este caso. La discusión sería de programas en forma comprensible para los habitantes de áreas rurales no se da del todo, lo que se demuestra por el apoyo dado por los campesinos a partidos que han impulsado preferentemente programas para beneficio de las áreas urbanas, (industrialización, vivienda, etc.), con consecuencias negativas para el sector rural-agropecuario. La acción de gobierno, entonces, es una respuesta a las presiones reales o previstas originadas en los sectores urbanos. Los campesinos no tienen los mecanismos para hacer evidentes sus necesidades. Sus pequeñas comunidades aisladas no han sido importantes políticamente —en términos de sustento y continuidad del poder— como para que los gobiernos atiendan sus demandas. Así, la participación política de esos ciudadanos ha sido casi nula, no sólo porque casi no han participado en organizaciones, sino porque no han ejercido ninguna influencia en el proceso de toma de decisiones.

En todo caso, cuando los campesinos pertenecen a una organización comunal, esta por lo general ha sido manipulada y utilizada con fines electorales por elementos ajenos a la organización, dada la timidez y modestia que caracteriza a los campesinos.

De los puntos anteriores se deduce que la participación popular, como producto y soporte del consenso social, está seriamente obstaculizada por:

1. La pobreza extrema de grandes grupos sociales, situación que hace urgente su incorporación a mejores formas de participación económica, que redunden obviamente en un aumento sustantivo de sus ingresos reales.
2. El Estado se ha preocupado por dotar de bienes y servicios finales a las comunidades, sin procurar a los individuos los medios para producirlos. En otras palabras, la participación popular ha sido sustituida por el paternalismo gubernamental.
3. La participación popular, plasmada en asociaciones de desarrollo comunal, comités, sindicatos, cooperativas, etc. ha tenido un radio de acción muy reducido, lo que promueve de una u otra manera la división cada vez más acentuada entre el campo y la ciudad.
4. El patrón de enseñanza tradicional obstaculiza la participación popular, ya que la escuela como institución está obligada a ser eje preparador de las condiciones que permitan la incorporación del estudiantado a las tareas del cambio social.
5. La no participación económica ha sido atacada por el Estado en forma tal que ha inducido elementos anticulturizantes y antihumanizantes, fenómenos que han afectado en mucho mayor grado el sector rural del país. Por otra parte, la estructura político-institucional favorece la participación directa o indirecta de los habitantes de áreas urbanas, mientras que descuida o da poco impulso a la participación de los habitantes de áreas rurales, en lo que al proceso de toma de decisiones se refiere.

## **n) Los Recursos Naturales**

El país sufre varios problemas que afectan a los recursos naturales; entre otros la acelerada colonización espontánea en zonas inadecuadas para el desarrollo agropecuario, una intensa deforestación, la erosión cada vez más severa, la contaminación, la urbanización sobre terrenos agrícolas, y otros problemas que afectan negativamente a los recursos naturales.

## Suelos

Las características de los suelos están dadas fundamentalmente por los materiales que los originan, las condiciones ambientales bajo las que se han desarrollado, las condiciones de relieve donde se encuentran y la utilización histórica que se ha hecho de ellos. La combinación de estos factores ha producido toda una gama de suelos que presentan características especiales, limitaciones y capacidades de uso muy distintas entre sí.

Es así como un 51% del territorio está constituido por suelos con bajo potencial agrícola. Los mejores suelos agrícolas, como son los aluviales, los andosoles y los regosoles, solo ocupan un 24% del territorio nacional. Los datos del censo de 1973 indican un total de 81.562 fincas, que ocupan un área total de 3.122.456 hectáreas. De esta superficie en fincas, EL 9.1% está dedicado a tierras de labranza (cultivos anuales, huertas comerciales y caseras, cultivos de invernadero y tierras en descanso). A la actividad ganadera están dedicadas 1.558.056 hectáreas que representan el 50% del área en fincas. Los cultivos permanentes ocupan un 6.6% de la superficie y los bosques y montes un 22,9%.

Durante el período 1963-1973 hubo un aumento del 17% en el área total de las fincas. Además, el uso de la tierra en fincas varió marcadamente en el período: la superficie dedicada a pastos se vió aumentada en un 66% (pasando de 935.708 hás. en 1963 a 1.558.056 en 1973), las tierras de labranzas disminuyeron de 409.505 hás. en 1963 a 283.305 en 1973. El área en cultivos permanentes se mantuvo casi constante, pero disminuyó su importancia relativa (de 7,5% de la superficie, que en 1963 representaba casi la tercera parte del área en fincas, disminuyó de tal forma que en 1973 cubría menos de la cuarta parte).

En el uso potencial (capacidad de uso) se involucran, además de las características del suelo, las de relieve y de clima, factores que muchas veces son, más determinantes en el uso del suelo. La superficie apta para uso agrícola intensivo<sup>1/</sup> se acerca a las 600.000 hectáreas, es decir casi un 12% de la superficie nacional, y la capacitada para uso agrícola selectivo<sup>2/</sup> es de 259.000 hectáreas, que representan un 5% del territorio. El área apta para cultivos permanentes o pastos es aproximadamente de 1.309.000 hectáreas (algo menos del 25% de la superficie nacional) de las cuales solo 342.100 hectáreas son aptas para ser explotadas en forma intensiva. La superficie que se considera apta para la explotación forestal es de 1.542.300 hás. (casi un tercio de la superficie) y el resto del territorio (más de 1.400.000 hás) corresponde a esas áreas de protección o a sectores inundados o inundables.

La relación entre el uso y el potencial, (ver cuadro N° 29) muestra que existe una subutilización de terrenos con vocación agrícola, los cuales es posible que se encuentren bajo pastos. Existe todavía una disponibilidad de terrenos con vocación forestal que está siendo desaprovechada. Además las áreas inundadas o inundables son una buena reserva para el futuro, ya que es posible que muchas de ellas puedan ser recuperadas para fines agropecuarios o ser utilizadas en acuicultura, aunque su recuperación requerirá grandes inversiones.

En el país existen zonas en las cuales suceden deslizamientos naturales de suelos. Sin embargo, los efectos de mayores consecuencias se deben a la ausencia de prácticas de manejo y conservación de tierras, a que se tala o se quema miles de hectáreas al año, y a la falta de un uso más racional de los suelos, especialmente en regiones de topografía y relieve muy accidentados. Igualmente, es común el deterioro físico-

1/ Estas áreas tienen, en más del 75% de su superficie, recursos físicos con capacidad para dar altos rendimientos por hectárea.

2/ Estas áreas tienen, en más de un 75% de su superficie, recursos físicos con capacidad para dar moderados rendimientos por hectárea y una moderada rentabilidad económica por unidad de superficie.

químico permanente que ocurre incluso en las áreas de relieve más plano. Ese desgaste se da como consecuencia tanto de un uso inadecuado como de un mal manejo.

### *Aguas*

Costa Rica se divide hidrológicamente en dos grandes vertientes: la del Pacífico que abarca el 54% del territorio nacional y la del Atlántico que comprende el 46% restante. Los estudios sobre cuencas hidrográficas han sido orientados casi exclusivamente hacia la generación de energía hidroeléctrica, descuidándose en buena parte el manejo integral y las posibilidades alternativas de uso.

La situación geográfica del país, lo relativamente angosto de su territorio, las variaciones altitudinales y de relieve que presenta, la abundancia de lluvias, etc., determinan la existencia de un gran número de cauces superficiales, relativamente cortos, que nacen en las zonas altas de las montañas. Asimismo, la alta precipitación origina caudales abundantes, que siguen las variaciones estacionales de las lluvias, y afectan a la cantidad y a la calidad de las aguas. Por otro lado, los afluentes para usos domésticos e industriales, además de destruir la flora y la fauna, afectan a la calidad de las aguas para su posterior utilización como fuente de agua potable, riego o fines recreativos.

El régimen de lluvias, junto con las características geológicas y climáticas del país, determinan la existencia y magnitud de las aguas subterráneas. Las formaciones volcánicas del período cuaternario, localizadas en las cadenas montañosas, presentan altas tasas de filtración y percolación de lluvias. Asimismo, las formaciones aluviales de materiales no consolidados que se encuentran ubicadas al norte de la Cordillera Volcánica Central, el Valle del Tempisque en la provincia de Guanacaste, los valles del Sur del país y en algunas áreas de las llanuras del Atlántico presentan depósitos de aguas subterráneas. Un problema que limita el aprovechamiento de las aguas subterráneas es el poco conocimiento que se tiene acerca del potencial de gran parte de los acuíferos existentes.

### *Forestales*

Dadas las características físicas de la tierra, el recurso forestal tiene que desempeñar un papel de vital trascendencia en la economía nacional, ya que las estimaciones indican que el 35% del territorio nacional (1.781.500 hás.) se encuentra ocupado por bosques vírgenes. Sin embargo, solo el 30% del territorio nacional (1.527.000 hás.), queda de bosques vírgenes capaces de producir madera bajo un rendimiento sostenido y bajo una explotación técnica y racional. Este hecho ha llevado a Costa Rica a su situación actual de empobrecimiento forestal. Continuar con políticas y prácticas irracionales de explotación llevaría al agotamiento irremediable de los bosques, y por consiguiente de la vida silvestre, del suelo y del agua.

El área de cubierta forestal en Costa Rica ha disminuido en los últimos 23 años en 1,2 millones de hectáreas, estimándose una deforestación promedio anual de 60.000 hectáreas, mientras que la reforestación apenas si alcanza 250 hectáreas por año. Este empobrecimiento forestal se ha visto acelerado por:

- a) La subutilización y la baja productividad de las tierras apropiadas para la producción de alimentos, debido al uso de una tecnología inadecuada y a la mala distribución de la tierra. Esto ha obligado a la gente a utilizar áreas de vocación forestal en cultivos de subsistencia;
- b) La explotación irracional del recurso. Del total de madera comercial cortada se pierde el 60%, lo cual origina pérdidas estimadas en 235 millones de colones anuales. Tales pérdidas se atribuyen a los sistemas tradicionales del campesino para preparar la tierra; a la inaccesibilidad de muchas áreas; al sistema de colonización agrícola; a la alta heterogeneidad de los bosques y al poco eficiente desarrollo de la industria maderera; al mal manejo del recurso por falta de un aprovechamiento integral de masas arbóreas.

as existentes; al uso de una tecnología inadecuada, que causa un excesivo desperdicio de los procesos extractivos y de industrialización de los productos forestales.

- c) Costa Rica posee en su territorio no menos de 1.200 especies arbóreas diferentes, y es poco lo que se conoce sobre ellas. Asimismo, se carece de información básica en el campo de la silvicultura, en cuanto a adaptación de especies, tablas de rendimiento, índices de sitio, costos de producción y rentabilidad de las plantaciones. La falta de desarrollo del recurso forestal se debe principalmente a la existencia de factores limitantes de tipo legal e institucional; a la falta de suficientes recursos humanos; a la insuficiente información sobre el recurso y otros íntimamente relacionados con él; a la inexistencia de políticas apropiadas para la conservación, el desarrollo, el manejo y la utilización de los recursos naturales.

La actividad forestal no ha dispuesto de crédito bancario e incentivos adecuados. La explotación forestal es tratada como una forma residual de uso de la tierra.

Las instituciones y los organismos que se encargan de la administración, la investigación y el desarrollo de los recursos forestales del país se han encontrado dispersos, a veces mal utilizados y carentes de la coordinación necesaria para llevar a cabo sus objetivos y metas.

#### *Vida silvestre*

Costa Rica se ha constituido en un puente para la migración de especies animales y vegetales de las dos masas continentales mayores, América del Sur y América del Norte. Esto explica su riqueza en especies, beneficiada, lógicamente, por las condiciones tropicales del medio.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la fauna, existen en Costa Rica 753 especies de aves, 58 de peces de agua dulce, 212 de mamíferos, 131 de anfibios, 192 de reptiles y 5 especies de tortugas marinas.

La destrucción sistemática de que han sido objeto la flora y la fauna costarricense se ha visto contrarrestada, en parte, por la creación de varios parques nacionales. Es lógico pensar que si no se continúa aumentando el número de reservas ecológicas del país, y por otro lado, si no se controla la sobre-explotación, la destrucción del medio natural, la contaminación ambiental y el desequilibrio de los sistemas, se agotará la vida silvestre, con graves consecuencias para la economía y el medio ambiente de las generaciones futuras.

Existe poco personal profesional en las instituciones del Gobierno, con adiestramiento o interés profesional en el manejo de la vida silvestre, personal que se hace necesario para restaurar los efectos destructivos de la población, para facilitar la conservación y para posibilitar el uso más apropiado de los recursos naturales. Las universidades cuentan con programas de formación de recursos humanos profesionales, que se espera sigan contribuyendo a completar los insuficientes cuadros técnicos actuales, especialmente en el campo de las ciencias biológicas.

Existen en la legislación costarricense numerosas leyes, acuerdos y reglamentos relativos a la protección de vida silvestre. Estos instrumentos legales son en su mayoría adecuados y correctamente enfocados, pero hace falta su aplicación eficiente.

#### *Pesca*

Costa Rica posee alrededor de 500.000 Km<sup>2</sup> de superficie marítima y 3.500 Km<sup>2</sup> de territorio continental, aptos para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Sin embargo, a lo largo de la historia la población costarricense ha sufrido problemas de nutrición, y la pesca, un recurso hasta ahora subutilizado, no ha recibido por parte de los gobiernos

anteriores el apoyo necesario. Aunque la base de la dieta del costarricense se ha centrado en los cereales, la pesca podría proporcionar en el corto plazo una nueva fuente de alimentos de bajo costo y alto contenido proteico, así como la posibilidad de mayores ingresos económicos y nuevas posibilidades de empleo. El pescado constituye la fuente de proteínas de origen animal de más alta calidad que puede consumir el hombre. El contenido de la proteína digerible de la carne de pescado es mayor, en porcentaje, que la de cualquier otra clase de carne. Sin embargo, los datos disponibles muestran que el desarrollo de las pesquerías en Costa Rica se ha venido realizando lentamente.

Los recursos pesqueros de las aguas continentales (ríos, lagos, lagunas) están siendo utilizados sin la técnica apropiada y sin alcanzar una etapa de elaboración industrial. Además, varias de las especies principales se han sobre-explotado.

#### *Subsuelo (minería)*

El conocimiento de este recurso es muy escaso, y la contribución del sector minero al Producto Interno Bruto (PIB) apenas representa un cuarto del uno por ciento del total. Lo anterior es reflejo en buena parte de la falta de una política de desarrollo minero. No obstante, existen algunos indicios de que Costa Rica posee variados y suficientes recursos mineros que posibilitarán el desarrollo de una actividad minera nacional considerable.

## **ANEXO DE CUADROS ESTADISTICOS**

**CUADRO N° 1**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA**  
**TASA ANUAL DE CRECIMIENTO**  
**(Porcentajes con base en colones de 1966)**

	1970-60	1971-70	1972-71	1973-72	1974-73	1975-74	1976-75	1977-76 <sup>1/</sup>	1977-70 <sup>1/</sup>
PIB	6,1	6,8	8,2	7,7	5,5	2,1	5,5	7,7	6,2
I PROD. BIENES	6,8	7,1	9,1	7,2	5,3	3,4	5,1	7,5	6,4
- Agricultura	5,6	4,6	5,4	5,6	-1,7	3,0	0,5	1,5	2,7
- Industria	9,2	8,1	10,2	10,2	12,7	3,2	5,8	13,0	9,0
- Construcción	5,0	17,2	22,0	3,1	7,8	5,7	10,8	8,5	11,9
II SERV. BASICOS	6,9	11,8	10,9	13,1	12,8	5,1	6,6	6,2	9,5
- Electricidad, gas y agua	10,5	13,1	9,4	6,1	9,3	2,3	8,8	5,5	7,7
- Transporte y comunicación	5,6	11,3	11,6	16,0	14,1	6,2	5,8	6,5	10,5
III OTROS									
SERVICIOS	5,2	5,8	6,9	7,4	4,7	0,3	5,8	8,2	5,5
- Comercio	5,8	4,5	7,7	8,6	-0,7	-4,2	8,9	15,4	5,5
- Estab. financ. Seguros y otros	7,4	9,1	9,1	10,2	16,2	9,2	5,8	2,9	8,9
- Bienes inmueb.	3,5	5,0	3,2	7,2	5,1	3,4	3,2	2,1	4,8
- Gob. General	4,7	8,2	8,1	5,6	10,0	3,2	3,8	1,2	5,7
- Otros	5,2	4,7	5,7	4,7	5,3	-1,9	3,3	9,9	4,5

1/ En base a cifras preliminares de 1977.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR AGROPECUARIO**  
**—Precios de 1966—**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<b>TOTAL</b>	1.343,6	1.405,6	1.481,8	1.565,5	1.539,0	1.585,7	1.593,6	1.617,5
1. Café	303,9	333,0	338,3	353,2	353,2	324,1	311,2	337,6
2. Banano	334,4	359,6	418,8	456,4	410,5	430,6	416,9	386,6
3. Caña de azúcar	70,6	69,3	75,9	77,1	73,5	76,7	75,8	83,3
4. Cacao	8,0	8,5	13,5	10,7	11,5	12,6	11,2	14,5
5. Granos básicos	82,6	91,3	92,1	105,7	89,6	137,2	148,7	130,4
6. Ganado vacuno	181,8	190,0	189,2	190,2	210,4	210,9	204,7	207,7
7. Leche	94,9	95,7	101,2	107,1	110,9	115,4	124,8	133,3
8. Mejoras agrícolas	52,4	37,3	24,3	18,1	20,3	6,9	2,2	2,4
9. Otros	215,0	220,9	228,5	246,9	259,1	271,3	298,1	321,7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 3**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR AGROPECUARIO**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL**  
**(Porcentajes con base en colones de 1966)**

	1960-70	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 <sup>1/</sup>	1970-77
TOTAL	5,6	4,6	5,4	5,6	-1,7	3,0	0,5	1,5	2,7
1. Café		9,6	1,6	4,4	-	-8,2	-4,0	8,5	1,5
2. Banano		7,5	16,4	9,0	-10,1	4,9	-3,1	-7,3	2,1
3. Caña de azúcar		-1,8	9,6	1,5	-4,7	4,4	-1,3	9,9	2,4
4. Cacao		5,9	59,4	-20,5	7,3	9,9	-11,4	29,0	8,8
5. Granos básicos		10,6	0,9	14,7	-15,3	53,2	8,4	12,3	6,7
6. Ganado vacuno		4,5	-0,4	9,8	10,6	0,3	-3,0	1,5	1,9
7. Leche		0,9	5,7	6,0	3,6	4,1	8,2	6,8	5,0
8. Mejoras agrícolas		-28,7	4,8	-25,8	12,2	-66,2	-67,2	9,1	10,3
9. Otros		2,7	3,4	8,1	4,9	4,7	9,9	7,9	5,7

<sup>1/</sup> En base a cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 4**  
**COMPORTAMIENTO DEL GASTO INTERNO Y SUS PRECIOS**  
**— Porcentajes —**

	TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO				
	GASTO INTERNO <sup>1/</sup>		PIB		Relación Importaciones y Gasto Interno <sup>3/</sup>
	(Precios Corrientes)	(Precios Constantes)	(Precios Constantes)	Precios Internos <sup>2/</sup>	
1960-1965	7,7	-	5,1	-	27,0
1966-1970	9,9	6,7	7,0	2,1 <sup>4/</sup>	30,9
1971-1977	21,7	6,4	6,2	14,4	35,5
1971	13,1	6,7	6,8	6,0	34,1
1972	11,0	2,3	8,2	8,5	34,9
1973	23,3	7,3	7,7	14,9	35,1
1974	40,7	6,3	5,5	32,4	42,1
1975	20,0	0,1	2,1	19,9	35,8
1976	20,2	9,3	5,5	10,0	33,
1977 <sup>5/</sup>	26,1	13,6	7,7	11,0	34,2

NOTAS:

- 1/ Consumo total más inversión total.
- 2/ Índice implícito de precios del gasto interno.
- 3/ Importaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores (precios corrientes).
- 4/ Se refiere al período 1967-1970.
- 5/ Datos preliminares.

FUENTE: OFIPLAN, en base a datos del Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 5**  
**ADAPTACION DEL AUMENTO EN LA DEMANDA INTERNA**  
(Millones de colones)

	1	2	3	4	5	6
	Demanda Interna <i>a/</i>	Producto Interno Bruto del año anterior	Exceso de Demanda (1)-(2)	Aumento de la Producción <i>b/</i>	Aumento de los Precios <i>c/</i>	Exceso de Importaciones <i>d/</i>
1966	4.539,9	3.928,5	611,4	309,3	50,7	251,5
1967	4.926,5	4.288,4	638,1	243,2	103,3	292,6
1968	5.364,4	4.633,9	730,5	392,5	100,3	237,7
1969	5.954,0	5.126,7	827,3	282,0	246,6	298,7
1970	6.966,2	5.644,3	1.310,9	424,2	445,0	441,7
1971	7.878,4	6.524,5	1.359,3	442,5	570,0	746,8
1972	8.774,6	7.137,0	1.607,6	583,7	495,1	528,8
1973	10.782,4	8.215,8	2.566,6	633,4	1.313,2	620,0
1974	15.173,0	10.162,4	5.010,6	563,8	2.489,5	1.957,3
1975	18.209,0	13.215,7	4.993,3	283,1	2.305,8	1.404,4
1976	21.888,7	16.804,6	5.084,1	919,9	2.951,1	1.213,1
1977	27.605,7	20.675,6	6.930,1	1.600,6	3.996,4	1.333,1

(Porcentajes)

1966			100,0	50,6	8,3	4,1
1967			100,0	38,0	16,2	45,8
1968			100,0	53,7	13,7	32,6
1969			100,0	34,1	29,8	36,1
1970			100,0	32,4	33,9	33,7
1971			100,0	32,6	12,5	54,9
1972			100,0	36,3	30,8	32,9
1973			100,0	24,6	51,2	24,2
1974			100,0	11,2	49,7	39,1
1975			100,0	5,7	66,2	28,1
1976			100,0	18,1	58,0	23,9
1977			100,0	23,1	57,7	19,2
1966-70			100,0	40,1	22,9	37,0
1971-77			100,0	18,2	53,4	28,4

NOTAS:

*a/* Consumo total más inversión total.

*b/* PIB del período a precios del año anterior menos PIB del año anterior.

*c/* PIB del período a precios corrientes menos PIB del período a precios del año anterior.

*d/* Diferencia entre las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores.

FUENTE: División de Planificación Global, con base a "Cuentas Nacionales".

CUADRO N° 6  
INDICE DE PRECIOS

AÑO	Indice precios por menor (¢) Area metropo. 1964-100	Cambio Porcentual Anual	Indice precios por mayor (¢) 1966-100	Cambio Porcentual Anual	Indice precios Exportaciones (\$) 1966-100	Cambio Porcentual Anual	Indice precios Importaciones (\$) 1966-100	Cambio Porcentual Anual
1964	100							
1965	99,3	- 0,7						
1966	99,5	0,2	100,0	-	100,0	-	100,0	-
1967	100,7	1,2	103,3	3,3	98,32	-1,7	100,47	0,5
1968	104,8	4,1	108,4	4,9	89,84	- 8,6	98,31	- 2,1
1969	107,6	2,7	113,0	4,2	89,97	0,1	97,01	- 1,3
1970	112,6	4,6	120,3	6,5	96,72	7,5	99,41	2,5
1971	116,1	3,1	128,0	6,4	90,56	- 6,4	103,58	4,2
1972	121,4	4,6	135,0	5,5	94,45	4,3	110,07	6,3
1973	135,3	11,4	157,0	16,3	106,45(a)	12,7	121,87	10,7
1974	171,3	26,6	219,5	39,8	127,74(a)	20,0	167,06	37,1
1975	213,5	24,7	266,9	21,6	145,17(a)	13,6	182,73	9,4
1976	236,9 (c)	10,9	291,4	9,2	164,16(a)	13,1	173,71	- 4,9
1977	246,8 (c)	4,2	313,6	7,6	209,80(a)	27,8	182,94	5,0
1978	261,6 (c)	6,0	337,9	7,7	194,37 (a)	- 7,3	194.83 (b)	6,4

NOTAS:

- (a) Preliminar.
- (b) Estimado.
- (c) Encadenado.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y Dirección General de Estadística y Censos.

**CUADRO N° 7**  
**RESUMEN DE LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL**  
**DE LA BALANZA DE PAGOS**  
—millones de \$—

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>A. Saldo Cuenta Corriente</b>	-73,9	-114,0	-100,0	-111,9	-266,1	-217,6	-201,4
Mercaderías FOB	-55,9	-91,6	-58,2	-67,2	-208,7	-134,2	-103,0
Transportes	-19,3	-21,4	-24,3	-29,8	-51,6	-48,5	-55,7
Retribución inversiones	-13,6	-14,6	-34,8	-37,9	-38,6	-60,8	-69,0
Otros rubros (incluye transferencias)	-14,9	13,6	17,3	23,0	32,8	25,9	26,3
<b>B. Movimientos de Capital</b>	71,7	105,4	66,3	88,9	192,5	206,4	228,3
Inversiones directas	26,3	22,0	25,8	37,6	46,3	69,0	60,7
Otros Rubros (incluye endeudamiento externos)	45,4	83,4	40,5	51,3	146,2	136,4	167,6

FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Balanza de pagos.

**CUADRO N° 8**  
**GASTO INTERNO: EXCESO DE IMPORTACIONES**  
**COMO PORCENTAJES DEL PIB**  
**—Con base en cifras a precios corrientes—**

		1960-1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1971-1977
I	PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II	GASTO INTERNO	105,7	110,4	106,4	106,1	114,8	108,3	105,9	105,1	107,6
	Consumo	86,7	86,1	84,4	82,1	88,1	86,7	82,2	80,2	83,6
	Privado	74,4	72,2	70,0	68,2	73,8	71,5	66,2	64,8	68,6
	Público	12,3	13,9	14,4	13,9	14,3	15,2	17,0	15,4	15,0
	Inversión	19,0	24,3	22,0	24,0	26,7	21,6	23,7	24,9	24,0
	Privada	14,6	18,1	15,1	17,4	19,4	13,2	15,1	n.d.	16,2 <sup>a/</sup>
	Pública	4,4	6,2	6,9	6,6	7,3	8,4	8,6	n.d.	7,8 <sup>a/</sup>
III	EXCESO DE IMPORTACIONES	5,7	-10,4	-6,4	-6,1	-14,8	-8,3	-5,9	-5,1	7,6
	Importación /PIB	-30,7	-37,7	-37,1	-37,2	-48,3	-38,7	-35,3	-35,9	-38,2
	Exportación /PIB	25,0	27,3	30,7	31,1	33,5	30,4	29,4	30,8	30,6

<sup>a/</sup> Se refiere al promedio de 1971-1976.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 9**  
**INDICADORES SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DEL PETROLEO**  
**CRUDO Y SUS DERIVADOS Y SU IMPACTO DIRECTO EN LA**  
**BALANZA DE PAGOS**

	1973	1976	1979 <sup>a/</sup>
<b>PRECIOS</b>			
[\$/bbl] <sup>b/</sup>			
Petróleo Crudo	4,88	12,81	19,76
Diesel	7,06	13,93	29,83
Gasolina	7,17	15,75	32,94
<b>VALOR</b>			
(miles de US\$)			
<b>TOTAL</b>	<b>28.189</b>	<b>61.479</b>	<b>168.887</b>
Petróleo Crudo	17.084	23.555	59.288
Diesel	3.917	23.99	80.013
Gasolina	2.910	10.474	24.379
Importación de petróleo y derivados/ importaciones totales	6,2%	9,0%	11,9%
Importaciones de petróleo y derivados/ exportaciones totales	8,2%	11,7%	20%

<sup>a/</sup> Estimaciones del Banco Central.

<sup>b/</sup> /bbl = 1 barril = 42 galones y 1 galón = 3,78543 litros.

FUENTE: Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE); Banco Central de Costa Rica (BCCR), Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) y Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

**CUADRO N° 10**  
**COMPOSICION DE LA FORMACION BRUTA**  
**DE CAPITAL FIJO**  
**(en porcentajes)**

	1960-1965	1966-1970	1970-1976
<b>FORMACION BRUTA</b>			
<b>CAPITAL FIJO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
1. Edificios y otras construcciones y obras	60,4	53,4	49,5
2. Maquinaria y equipo	39,6	46,6	50,5

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, "Cuentas Nacionales".

**CUADRO N° 11**  
**ESTRUCTURA DE LA FORMACION BRUTA**  
**DE CAPITAL FIJO POR DESTINO**

	1965-70	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1970-76
Formación bruta de capital fijo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Producción de bienes <sup>1/</sup>	38,1	40,8	35,7	33,8	34,4	32,5	30,2	28,9	33,8
Producción de servicios básicos <sup>2/</sup>	21,5	21,3	23,7	26,5	26,9	25,2	28,3	28,7	25,8
Producción de otros servicios <sup>3/</sup>	40,5	37,9	40,0	39,7	38,7	42,3	41,5	42,4	40,4

<sup>1/</sup> Agricultura, industria manufacturera y construcción

<sup>2/</sup> Electricidad y transporte

<sup>3/</sup> Comercio, Gobierno General y otros

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuenta Nacional.

**CUADRO N° 12**  
**FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL**  
**--Millones de colones corrientes--**

	1965-1970	1970	1975	1976	1977 <sup>2/</sup>	1970-1971
<b>TOTAL FINANCIACION FORMACION BRUTA CAPITAL</b>		1.339,9	3.636,7	4.897,3	6.549,0	
Participación relativa (%) <sup>1/</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>AHORRO NACIONAL NETO</b>		418,2	879,6	2.047,5	3.308,5	
Participación relativa (%) <sup>1/</sup>	28,2	31,2	24,2	41,8	50,5	33,3
Ahorro del Gobierno General		168,7	506,2	502,8	n.d.	
Ahorro de Empresas Estatales		73,8	285,3	383,1	n.d.	
Ahorro Privado		175,7	88,1	1.156,6	n.d.	
<b>DEFICIT DE LA NACION EN CUENTA CORRIENTE</b> (AHORRO EXTERNO)		506,2	1.865,2	1.726,6	1.881,0	
Participación relativa (%) <sup>1/</sup>	39,9	37,8	51,3	35,3	28,7	42,2
<b>CONSUMO DE CAPITAL FIJO</b>		415,5	891,9	1.123,2	1.359,5	
Participación relativa (%) <sup>1/</sup>	31,9	31,0	24,5	22,9	20,9	24,5

<sup>1/</sup> Con respecto al total financiación formación bruta de capital

<sup>2/</sup> Estimado

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, "Cuentas Nacionales".

**CUADRO N° 13**  
**DEUDA EXTERNA TOTAL Y SERVICIO DE LA DEUDA**  
(millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 <sup>1/</sup>
<b>A. Deuda Externa Total (a) + (b)</b> (SalDOS por pagar al 31 de diciembre)	408,4	521,4	558,8	637,8	806,8	963,0	1.174,2	1.416,0
(a) Deuda Externa Privada	244,4	322,4	322,0	342,2	427,5	452,5	523,1	599,0
(b) Deuda Pública Externa	164,0	199,0	236,8	295,6	379,3	510,5	651,1	817,0
Relación b/A (8)	40,2	38,2	42,4	46,3	47,0	53,0	55,5	57,7
<b>B. Servicio de la Deuda Total (c) + (d)</b>	36,3	45,5	64,8	84,5	100,3	148,5	174,1	209,2
(c) Servicio Deuda Privada	7,4	18,2	27,0	44,4	49,2	72,2	97,3	104,6
(d) Servicio Deuda Pública	28,9	27,3	37,8	40,1	51,1	76,3	76,8	104,6
Relación d/B (%)	79,6	60,0	58,3	47,5	50,9	51,4	44,1	50,0

<sup>1/</sup> Cifras preliminares.

NOTA: Las cifras de la deuda externa y del servicio de la deuda privada proceden del Banco Central de Costa Rica.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y OFIPLAN.

**CUADRO N° 14**  
**PARTICIPACION SECTORIAL EN LA ABSORCION DEL EMPLEO**

	1950-1963		1963-1973		1973-1977		1963-1977	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
TOTAL	103.194	100,0	161.629	100,0	108.489	100,0	270.118	100,0
Agricultura	37.270	36,1	17.684	10,9	7.447	6,9	25.131	9,3
Industria <sup>a/</sup>	13.463	13,0	25.302	15,7	33.049	30,5	58.351	21,6
Construcción	9.035	8,8	16.510	10,2	4.266	3,9	20.776	7,7
Servicios Básicos <sup>b/</sup>	7.732	7,5	11.505	7,1	5.755	5,3	17.260	6,4
Comercio <sup>c/</sup>	15.816	15,3	42.161	26,1	34.003	31,3	76.164	28,2
Servicios Personales y actividades no especificadas	20.668	20,0	48.467	30,0	23.969	22,1	72.436	26,8

a/ Incluye extractiva y manufacturera.

b/ Incluye electricidad, gas, agua, transporte, comunicaciones y almacenamientos.

c/ Incluye comercio al por mayor y por menor, restaurantes, hoteles y establecimientos financieros.

FUENTE: Censos de Población y Encuesta de Hogares de 1977 (julio). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**CUADRO N° 15**  
**EVOLUCION DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA**  
**(colones de 1966)**

	1963	1973	1976	1977 <sup>1/</sup>	TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL (%)		
					63/73	73/76	76/77
TOTAL	9.071	12.728	12.783	13.003	3,4	0,1	1,7
Agricultura	4.497	7.522	7.429	7.502	5,3	-0,4	1,0
Industria <sup>a/</sup>	13.179	19.580	18.596	18.387	4,0	-1,7	-1,1
Construcción	9.234	10.089	11.560	12.062	0,9	4,6	4,3
Servicios básicos <sup>b/</sup>	10.962	16.805	18.283	18.711	4,4	2,7	2,3
Comercio <sup>c/</sup>	13.284	13.709	17.683	17.608	0,3	8,9	-0,4
Servicios Personales y actividades no especificadas	16.002	16.930	12.731	12.601	0,6	-9,1	-1,0

<sup>1/</sup> Preliminar, <sup>a/</sup>, <sup>b/</sup>, <sup>c/</sup>, idem cuadro N° 14.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, "Cuentas Nacionales".

**CUADRO N° 16**  
**EMPLEO POR SECTOR Y CATEGORÍA OCUPACIONAL**  
**(Cifras Relativas)**

	TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
	1950	1973	1977	1950/73	1973/77
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	2,9	4,6
<b>Sector Institucional:</b>					
Sector Privado	93,8	84,0	82,5	2,4	4,1
Sector Público <sup>1/</sup>	6,2	16,0	17,5	7,3	7,2
<b>Sector Económico:</b>					
Sector Primario <sup>2/</sup>	54,7	38,2	33,0	1,3	0,9
Sector Secundario <sup>3/</sup>	15,6	19,8	22,2	4,0	7,7
Sector Terciario <sup>4/</sup>	29,7	42,0	44,8	4,5	6,4
<b>Categoría Ocupacional:</b>					
Asalariados	66,5	75,3	72,3	3,5	3,6
Patronos y Cuenta propia	22,0	18,1	20,8	2,1	8,4
Trabajador Familiar	11,5	6,6	6,9	0,5	5,8

<sup>1/</sup> Incluye: Gobierno Central e Instituciones Autónomas.

<sup>2/</sup> Agricultura, Agropecuario.

<sup>3/</sup> Industria manufacturera y extractiva y construcción.

<sup>4/</sup> Incluye: Servicios Básicos, Comercio, Servicios Personales y Actividades no especificadas.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos, Censos 1950, 1973. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta de Hogares, julio de 1977.

**CUADRO N° 17**  
**EVOLUCION POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO POR REGION Y SEXO**

Región y Sexo	Población Total	FUERZA DE TRABAJO			Tasa Desempleo
		Total	Ocupados	Desocupados	
<b>TOTAL PAIS</b>					
1963	1.378.705	411.751	393.147	28.604	6,9
1973	1.879.252	584.026	544.776	43.250	7,4
1976	2.009.322	657.700	616.788	40.921	6,2
1977	2.065.576	684.698	653.265	31.433	4,6
1978	2.115.041	719.710	687.044	32.666	4,5
<b>URBANO</b>					
1963	549.381	152.257	139.797	12.460	8,2
1973	763.505	253.417	238.879	16.518	6,5
1976	863.281	301.208	280.828	20.380	6,8
1977	890.848	320.297	303.641	16.656	5,2
1978	918.932	339.673	320.766	18.807	5,6
<b>RURAL</b>					
1963	836.324	255.494	243.350	16.144	6,2
1973	1.115.747	332.609	305.897	26.712	8,0
1976	1.146.041	356.501	335.960	20.541	5,8
1977	1.174.728	364.401	349.624	14.777	4,1
1978	1.196.109	380.037	366.278	13.759	3,6
<b>HOMBRES</b>					
1963	691.969	344.673	317.483	27.190	7,9
1973	942.281	474.226	435.943	38.283	8,1
1976	1.000.095	509.390	494.063	25.237	5,0
1977	1.033.644	523.598	503.174	20.424	3,9
1978	1.053.886	538.986	519.421	19.565	3,6
<b>MUJERES</b>					
1963	686.736	67.078	65.664	1.414	2,1
1973	936.071	113.800	108.833	4.967	4,4
1976	1.000.627	148.409	132.725	15.684	10,6
1977	1.031.932	161.100	150.091	11.009	6,8
1978	1.061.155	180.724	167.623	13.101	7,2

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en base a informaciones censales corregidas y centradas, Encuesta Nacional de Hogares, julio 1976, julio 1977, julio 1978.

**CUADRO N° 18**  
**DESOCUPADOS SEGUN RELACION CON EL JEFE FAMILIA,**  
**NIVEL DE INSTRUCCION, SEXO Y EDAD,**  
**JULIO 1976 Y JULIO 1977**

	JULIO 76	RELATIVO	JULIO 77	RELATIVO
<b>COSTA RICA</b>	<u>40.921</u>	<u>100,0</u>	<u>31.433</u>	<u>100,0</u>
<b>JEFE</b>	5.669	13,9	6.982	19,3
<b>NO JEFE</b>	35.252	86,1	25.351	80,7
Sin Instrucción	1.915	4,7	1.660	5,3
Primaria	26.236	64,1	19.462	61,9
Secundaria	10.884	26,6	8.960	28,5
Universitaria	1.487	3,6	1.256	4,0
Ignorado	399	1,0	95	0,3
<b>Hombres</b>	<u>25.237</u>	<u>61,7</u>	<u>20.424</u>	<u>65,0</u>
12 a 19 años	12.795	31,3	9.822	31,2
20 a 44 años	10.042	24,5	8.525	27,1
<b>Mujeres</b>	<u>15.684</u>	<u>38,3</u>	<u>11.009</u>	<u>35,0</u>
12 a 19 años	7.569	18,5	5.387	17,1
20 a 44 años	7.499	18,3	5.275	16,8

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta de Hogares, julio 77.

**CUADRO N° 19**  
**DESEMPLEO EQUIVALENTE POR LA**  
**SUB-OCUPACION VISIBLE E INVISIBLE, JULIO 1977**

	SUB-OCUPACION							
	A Población ocupada	(B) Visible		(C) Invisible		D = (B) + (C) Total		(E) = (A) · (D) Fuerza de Trabajo Requerida
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
TOTAL PAIS	653.265	19.814	3,0	25.112	3,8	44.926	56,9	608.339
URBANO	303.641	8.007	2,6	9.333	3,1	17.340	5,7	286.301
RURAL	349.624	11.807	3,4	15.779	4,5	27.586	7,9	322.038

<sup>a/</sup> Con relación a la población ocupada.

FUENTE: Idem cuadro N° 17

**CUADRO N° 20**  
**SUB-UTILIZACION TOTAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**  
(miles de personas)

	1976	1977
1. Disponibilidad total <sup>1/</sup>	701,6	716,4
2. Desempleo abierto <sup>2/</sup>	40,9	31,4
3. Desempleo equivalente del subempleo <sup>3/</sup>	44,9	44,9
a) Visible	18,2	19,8
b) Invisible	26,7	25,1
4. Desempleo oculto <sup>4/</sup>	43,8	37,1
5. Tasa desempleo total <sup>5/</sup>	18,5%	15,8%
6. Tasa sub-utilización global de la fuerza de trabajo <sup>6/</sup>	13,0%	11,1%

<sup>1/</sup> Fuerza de trabajo más desempleo oculto (disponibilidad de mano de obra).

<sup>2/</sup> Desocupados.

<sup>3/</sup> Igual al número de puestos de trabajo necesarios para ocupar plenamente a los subempleados.

<sup>4/</sup> Se conoce también como fuerza de trabajo potencial, son personas mayores de 12 años que se declaran inactivos pero que desean trabajar, y de alguna forma tienen posibilidades reales de hacerlo.

<sup>5/</sup> Porcentaje del desempleo abierto más el desempleo equivalente más el desempleo oculto sobre la disponibilidad de la mano de obra. (Supuesto: cada desocupado oculto es igual a una unidad de desempleo equivalente).

<sup>6/</sup> Porcentaje de desocupados más desempleo equivalente respecto a la fuerza de trabajo.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuestas de Hogares, julio 76, julio 77.

**CUADRO N° 21**  
**DEFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO<sup>a/</sup>**  
**1970-1979**

Años	Déficit	FINANCIAMIENTO				Total
		CREDITO INTERNO				
		Crédito Externo	Colocación Neta de Bonos	Otros		
1970	103,7	65,1	119,3	- 81,3	38,6	
1971	342,3	106,9	84,3	151,1	235,4	
1972	393,1	175,2	137,4	88,8	226,2	
1973	505,7	198,2	262,3	- 56,6	205,7	
1974	393,0	180,3	181,6	- 40,1	141,5	
1975	680,9	228,8	204,2	276,8	381,0	
1976	1.285,2	251,7	559,2	191,4	750,6	
1977	1.167,2	310,0	629,9	44,0	673,9	
1978 <sup>b/</sup>	1.734,0	575,0	774,0	385,0	1.159,0	

a/ Millones de colones.

b/ Preliminar.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, excepto 1978, estimado en la Oficina de Planificación Nacional.

**CUADRO N° 22**  
**GASTOS TOTALES E INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA**  
**(millones de colones)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 <sup>1/</sup>
A. GASTOS CORRIENTES	765,7	898,8	1.028,5	1.244,2	1.607,9	2.210,6	2.727,1	3.325,3	4.289,0
Consumo	569,9	662,9	689,1	831,1	1.019,5	1.384,4	1.667,0	2.005,9	2.587,2
Resto <sup>2/</sup>	195,8	235,9	339,4	413,1	588,4	826,2	1.060,1	1.319,4	1.701,8
B. GASTOS DE CAPITAL	220,6	351,9	404,9	648,1	721,3	731,5	1.251,4	1.328,8	1.781,0
Inversión Real	84,6	149,8	203,8	203,1	357,5	369,9	625,0	696,0	869,4
Resto <sup>3/</sup>	136,0	202,1	201,1	445,0	363,8	361,6	626,4	632,8	911,6
C. GASTOS TOTALES (A + B)	986,3	1.250,7	1.433,4	1.892,3	2.329,2	2.942,1	3.978,5	4.654,1	5.796,0
D. INGRESOS CORRIENTES	882,6	908,4	1.040,3	1.386,6	1.936,2	2.261,2	2.693,3	3.486,9	4.110,7
E. DEFICIT ( D - C)	-103,7	-342,3	-393,1	-505,7	-393,0	-680,9	-1.285,2	-1.167,2	-1.734,0

<sup>1/</sup> Estimado por OFIPLAN.

<sup>2/</sup> Incluye Intereses y Transferencias.

<sup>3/</sup> Incluye Inversión Financiera, Transferencias y Amortizaciones de pasivos.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Memorias Anuales.

CUADRO N° 23

GOBIERNO CENTRAL: GASTOS E INGRESOS CORRIENTES a/  
1970-1971

Año	Gasto total	Ingresos Corrientes	Déficit Financiero	Déficit como % de los ing. corrientes
1970	986,3	882,6	-103,7	11,7
1971	1.250,7	908,4	-342,3	37,7
1972	1.433,4	1.040,3	-393,1	37,8
1973	1.892,3	1.386,3	-505,7	36,5
1974	2.329,2	1.936,2	-393,0	20,3
1975	2.942,1	2.261,2	-680,9	30,1
1976	3.978,5	2.693,3	-1.285,2	47,7
1977	4.654,1	3.486,9	-1.167,2	33,5
1978 b/	5.796,0	4.110,7	-1734,0	42,2

a/ Millones de colones

b/ Preliminar

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 24**  
**VALOR AGREGADO BRUTO DE LAS EMPRESAS DECLARANTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**  
**SEGUN: REGIONES PARA PLANIFICACION PERIODO 1/10/72-30/9/73**  
**(miles de colones)**

	Sector Primario		Sector Secundario		Sector Terciario		TOTAL	
	absoluto	relativo	absoluto	relativo	absoluto	relativo	absoluto	relativo
COSTA RICA	926,0	100%	1.728,5	100%	2.827	100%	5.482,0	100%
1. Región Central	369,8	40%	1.580,5	91%	2.607,3	92%	4.557,6	83%
2. Región Pacífico Norte	212,8	23%	30,0	2%	44,1	2%	286,9	5%
3. Región Pacífico Centro	84,8	9%	34,5	2%	55,3	2%	174,5	3%
4. Región Pacífico Sur	52,3	6%	19,3	1%	40,4	1%	112,0	2%
5. Región Norte	63,8	7%	10,1	1%	18,7	1%	92,6	2%
6. Región Atlántica	142,5	15%	54,1	3%	61,7	2%	258,3	5%

FUENTE: Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Proyecto "Desarrollo Industrial, Regional y Urbano". San José. ONUDI 15/COS/75/001.

Es obvio que estos valores no deben interpretarse como una ponderación muy estricta, dadas las limitaciones metodológicas inevitables por el carácter de la fuente primaria disponible.

Los datos corresponden a la antigua regionalización (Decreto 6.400-P)

**CUADRO N° 25**  
**DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES PUBLICAS POR REGIONES EN 1975**  
(en millones de colones)

SECTORES	REGIONES						
	Costa Rica	1. Central	2. Pac. Centro	3. Pac. Norte	4. Norte	5. Atlántica	6. Pac. Sur
TOTAL	1.323,4	728,7	106,2	256,5	38,6	155,6	37,9
Relativo	(100%)	(55%)	(8%)	(19%)	(3%)	(12%)	(3%)
Transporte	332,5	110,8	92,1	22,1	4,3	92,7	9,9
Energía y Telecomunicaciones	323,2	131,6	—	191,6	—	—	—
Salud	267,6	200,2	3,0	19,0	9,0	14,5	21,9
Vivienda	158,0	120,9	1,1	0,6	2,7	31,5	1,1
Banca y Seguros	65,6	54,9	2,1	4,9	1,6	1,7	0,5
Minería, Industria y Comercio	37,7	8,5	5,4	7,1	9,9	6,2	0,5
Otros	138,8	101,8	2,5	10,7	11,0	8,9	3,9

FUENTE: OFIPLAN, Plan Operativo 1975, Estrategia de Desarrollo Regional

**CUADRO N° 26  
PROPORCION DE FAMILIAS POBRES EN EL PAIS  
EN LA ZONA URBANA Y RURAL 1973**

	METODOLOGIAS 1/				
	I	II	IIIc	III m	III 1
TOTAL PAIS	24,5	23,0	35,6	44,1	51,4
Zona Urbana	13,8	13,3	22,1	28,5	35,0
Zona Rural	31,9	29,2	44,9	54,8	62,8

1/ Definición de familias pobres.

I: Familias con ingreso per cápita anual menor a ₡ 1.100, más aquellos que simultáneamente representaron un alto índice de hacinamiento, bajo nivel educativo y mala condición de la vivienda.

II: Idem I, excluyendo a familias finqueras que tienen 10 hectáreas de terreno o 5 hectáreas de labrantíos.

IIIc: Familias con ingreso per cápita anual menor a ₡ 1.100, excluyendo a familias finqueras con 20 o más hectáreas de terreno.

III m: Familias con ingreso per cápita anual menor a ₡ 1.400, excluyendo a familias finqueras con 20 hectáreas de terreno.

III 1: Familias con ingreso per cápita anual menor a ₡ 1.700, excluyendo a familias finqueras con 20 hectáreas o más de terreno.

FUENTE: Academia de Centro América, "La Pobreza de Costa Rica: problemas metodológicos para determinar algunas de sus características", 1977.

**CUADRO N° 27  
DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS POBRES SEGUN ZONA: 1973  
(Cifras relativas)**

ZONAS	METODOLOGIAS 1/				
	I	II	IIIc	III m	III 1
TOTAL PAIS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Urbano	25,3	25,3	25,5	26,5	27,9
Rural	74,7	74,7	74,5	73,5	72,1
— Familias finqueras	27,0	20,0	28,4	26,9	25,7
— Familias no finqueras	47,7	54,7	46,1	46,6	46,4

1/ Idem cuadro N° 25

FUENTE: Academia de Centro América.

**CUADRO N° 28**  
**CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS Y ECONOMICAS**  
**DE LAS FAMILIAS POBRES Y NO POBRES**  
**1973**

CONCEPTO	TOTAL	POBRES 1/	NO POBRES
Total familias (%)	100,0	22,9	77,1
Tamaño promedio de la familia	5,7	6,6	5,4
Indice de dependencia 2/	0,91	1,53	0,75
Miembros de la fuerza de trabajo por familia	1,6	1,1	1,8
Tasa bruta de participación (%)	28,1	16,7	33,3
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	14,0	4,0

1/ Metodología II

2/ Población menor de 15 años, más población mayor de 64 años dividida por la población entre 15 y 64 años.

FUENTE: Academia de Centro América

**CUADRO N° 29**  
**RELACION ENTRE EL USO ACTUAL Y POTENCIAL DEL SUELO**  
**(1973, miles de hectáreas)**

USO	USO ACTUAL	USO POTENCIAL	DISPONIBLES
Agrícola, (anuales y permanentes)	490,5	854,5	364,0
Pastos	1.558,0	1.310,0	
Bosques y charrales	1.000,1	1.542,3	542,2
Otras tierras	73,8		
Areas inundadas o inundables		351,8	
Protección		1.077,3	
	3.122,4	5.135,9	

Elaboración: Oficina de Planificación del Sector Agropecuario (OPSA)

FUENTE: Censo Agropecuario 1973.

**SEGUNDA PARTE**

## **LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

## I. DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD NACIONAL

El diagnóstico sobre la situación general del país, que se ha denominado "Contexto socio-económico" y que es objeto del tomo primero de este documento, muestra cuales son los problemas más serios y dónde están los obstáculos para seguir avanzando hacia el desarrollo integral de Costa Rica.

El trabajo de elaboración del diagnóstico se centralizó en OFIPLAN, pero en él se incorporan aportes de muchas instituciones y personas: Banco Central de Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos, ministerios e instituciones descentralizadas administrativamente; opiniones de intelectuales, políticos, periodistas, cámaras, asociaciones, sindicatos, etc.

De tan amplia participación en la formulación del diagnóstico se desprende que existe un consenso en torno a la determinación de los problemas principales que afectan a la vida nacional. Aunque son diferentes las opiniones sobre el modo de superarlos, se tiene clara conciencia de que deben continuar enfréntandose y solucionándose en su condición de obstáculos centrales para el desarrollo económico de nuestro país.

En febrero de 1979, OFIPLAN terminó su última versión del diagnóstico de la realidad nacional. Los mayores problemas analizados son:

- Problema crónico de la balanza de pagos;
- Endeudamiento externo creciente;
- Dependencia creciente del exterior, tanto financiera como tecnológica y cultural;
- Comercio exterior supeditado a la exportación de un reducido número de productos;
- Incertidumbre sobre el comportamiento de los mercados internacionales, tanto en lo que se refiere a nuestras exportaciones como a nuestras importaciones;
- Existencia de un sistema de incentivos y protección a la producción que no se adapta a las necesidades actuales;
- Estancamiento en la producción agrícola;
- Pérdida de dinamismo del Mercado Común Centroamericano;
- Abuso en la explotación de nuestros recursos naturales;
- Concentración de actividades económicas, sociales y políticas en el Valle Central;
- Una alta proporción de la población vive en estado de pobreza extrema;
- Paternalismo estatal arraigado que atenta contra el fortalecimiento democrático.
- Incremento del alcoholismo, la prostitución, el maltrato y el abandono de la niñez;
- Sector público excesivamente grande, que pesa demasiado en la economía del país;
- Escasa participación de estratos importantes en la población en decisiones políticas y económicas.

Ahora bien, es muy importante señalar que esta enumeración de problemas está lejos de reflejar un contexto de caos. Costa Rica disfruta de una sólida democracia política y de paz social, factores fundamentales que nos permitirán superar los problemas apuntados y mejorar el nivel de vida y la calidad de la existencia de la población.

Se sabe que si la economía del país deja de crecer y no se resuelven los problemas expuestos, se estará amenazando la convivencia democrática; se sabe también que existen serias restricciones para continuar ese crecimiento como en el pasado, pues son precisamente las manifestaciones del estilo de crecimiento del pasado las que hoy obstaculizan las posibilidades de desarrollo de Costa Rica.

## II. EL MOMENTO DEL CAMBIO

Costa Rica no vive hoy una coyuntura favorable. Situaciones externas e internas no controlables configuran un panorama difícil, que hace más agudos muchos de los problemas que se señala en el diagnóstico.

Hasta hace muy poco tiempo, el país disfrutó de precios excepcionalmente elevados para el café. Esa creciente coyuntura favorable alimentó el espejismo de que los problemas del país podían resolverse casi solos y sin sacrificios. La bonanza temporal contribuyó, además, a elevar las expectativas de la población, a arraigar hábitos de consumo desproporcionados y a aumentar nuestra capacidad de endeudamiento.

La situación que se enfrenta hoy es diferente: no se puede seguir postergando las rectificaciones, y no hay coyunturas que permitan alimentar espejismos.

Los precios del café en el momento actual han bajado a menos de la mitad del nivel que alcanzaron hace dos años. Se ha perdido el 70% de la producción algodonera, debido a problemas climatológicos que afectaron la cosecha, y a un infortunado incendio que sufrió la empacadora que la procesa. En el momento en que los precios internacionales del cacao han sido favorables, una plaga, la Moniliasis, nos ha hecho perder el 25% de nuestra cosecha en la mejor área de producción. La puesta en marcha del proyecto Arenal tiene una importancia clave en la estrategia para disminuir la dependencia del país de los hidrocarburos. El retraso previsto de 6 a 10 meses en el funcionamiento de esta planta, por el grave desperfecto en las obras que el país conoce, repercute seriamente en nuestra economía, obligando por una parte al racionamiento de la energía eléctrica y por otra a aumentar las importaciones de combustibles.

Los problemas político-económicos en Nicaragua han significado restricciones para las exportaciones e importaciones en el Mercado Común Centroamericano que afectan nuestra economía. Del mismo modo, las amenazas a la seguridad nacional, como producto de ese conflicto, han significado la desviación de recursos económicos y humanos destinados a nuestro desarrollo, para poder garantizar la soberanía nacional.

A todo este panorama, ya confuso y difícil, se agrega la incertidumbre sobre los nuevos precios del petróleo. En efecto, el acuerdo de la OPEP de aumentar los precios del crudo en un 14% en forma escalonada durante 1979 está lejos de la realidad del mercado internacional del petróleo, donde han llegado a producirse alzas que superan el 50%. La incertidumbre sobre los precios reales a que Costa Rica deba pagar al petróleo es una condicionante muy seria que puede entorpecer los programas de desarrollo.

La coyuntura es sin duda difícil, pero antes que resultar alarmante o desesperada, obliga más bien a introducir urgentemente cambios y rectificaciones en nuestro estilo de desarrollo. Si el país viviese un momento favorable en precios internacionales, se podría paliar las alzas del petróleo y otros problemas, pero la realidad es otra, y por ello quizá muchas de las medidas que deba adoptarse requieran una mayor cuota de sacrificio y esfuerzo nacional.

En razón de la situación económica y financiera por la cual atraviesa el país según todas las circunstancias apuntadas, se hace indispensable propiciar un intenso diálogo entre trabajadores y patronos, para lograr, por esa vía, la reducción de los conflictos

laborales y especialmente las huelgas, ya que estas inciden en forma altamente negativa en nuestra producción y consecuentemente en nuestra economía.

Con ese mismo propósito, conviene buscar medios expeditos de resolución de los conflictos laborales que necesariamente se presentan, como por ejemplo el arbitraje, usado dentro de normas reguladoras adecuadas podría constituirse en un instrumento eficaz para el logro del objetivo propuesto. Sin duda, por el momento especialmente difícil en que debemos enfrentar los cambios, el éxito dependerá fundamentalmente de los acuerdos nacionales que se logre concretar para compartir esfuerzos y sacrificios.

### III. LOS OBJETIVOS

#### El objetivo general

El objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez", es la realización plena e integral del ser humano y la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo integral de la sociedad y de un sistema político orientado hacia el logro de una democracia más participativa, todo dentro del marco de los principios de responsabilidad, dignificación de la persona, participación popular y esfuerzo propio de cada costarricense.

El logro de este objetivo en sus diferentes aspectos supone, en el largo plazo, la estructuración de una sociedad capaz de cuidar el medio ambiente natural y de conformar un conjunto de valores fundamentales que sirvan de base para su continuo desenvolvimiento.

Para lograr un verdadero desarrollo, se desea crear y hacer perdurar formas de vida económicas, sociales y políticas, basadas en la justicia, la equidad y la participación, para mil generaciones.

#### Los objetivos específicos

El logro del objetivo fundamental se basa a su vez en la realización de los siguientes objetivos más específicos:

- a) Propiciar el desarrollo integral de la persona y el mejoramiento de la familia y de la comunidad. Lo anterior mediante la máxima utilización de los recursos del país, del pleno empleo y de la garantía de la libre escogencia del trabajo, así como de la participación activa del individuo en el proceso productivo y en el reparto de sus beneficios;
- b) Mantener y renovar los principios democráticos a través de una activa participación popular, y asegurar el respeto de la legalidad, las libertades y los derechos humanos individuales y familiares, la dignidad de la persona y el bienestar colectivo;
- c) Propiciar una política social especialmente dirigida al mejoramiento socioeconómico permanente de los grupos marginados de nuestra sociedad, basada en el otorgamiento de mayores y mejores servicios sociales, y en la garantía del acceso y de una mayor participación en la propiedad de los factores de la producción;
- d) Promover la conformación de una estructura productiva adecuada a las necesidades del desarrollo integral del pueblo costarricense;
- e) Aprovechar en forma ordenada y racional la explotación de nuestros recursos naturales, considerando paralelamente las necesidades del desarrollo nacional y la preservación del medio ambiente, y

- f) Propiciar que la actividad del Estado sea fundamentalmente la de gestor subsidiario y garante del bien común, e instrumento básico al servicio del desarrollo integral de la persona humana.

#### **IV. LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO**

Se busca un modelo de desarrollo en que el reparto de beneficios sea simultáneo al crecimiento económico. El proceso productivo estará fundamentalmente en manos del sector privado. Las orientaciones de la estrategia de desarrollo encaminadas a disminuir el tamaño del Estado y racionalizar sus actividades serán de mucha importancia, no sólo para un mejor uso de los recursos, sino también para reorientar sus funciones y ponerlas al servicio exclusivo de la comunidad.

En ese sentido, será preciso atenuar el crecimiento del empleo dentro del sector público, para lo cual se alentará programas para que se formen empresas de autogestión y cooperativas, y se buscará dar un nuevo dinamismo al sector privado. Por otra parte, aquellas actividades que la racionalización del aparato estatal exija traspasar al sector privado, se trasladarán siempre intentando la formación de nuevos propietarios por medio de empresas comunitarias o de autogestión.

Para alentar al sector privado, será precisa también una racionalización del actual sistema. Esto se hará mediante la búsqueda de nuevas fronteras para la industrialización, para que ésta pueda alcanzar con rapidez una mayor integración vertical y para que pueda conquistar nuevos mercados. Esto exigirá un pacto de cooperación y de comunidad de objetivos entre el sector empresarial y los trabajadores, garantizando una progresiva y mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y en los beneficios que genere, ya que difícilmente será posible alcanzar los objetivos expuestos si no se logra un comportamiento diferente de los tres sectores.

En los lineamientos de política económica, tributaria, fiscal y de comercio exterior, esta estrategia plantea muchas de las medidas de racionalización que se requiere adoptar para abrir nuevas fronteras en el proceso de la producción.

#### **LOS PILARES DEL NUEVO DESARROLLO**

##### **a) Los Recursos Humanos**

En el nuevo desarrollo que se propicia, los recursos humanos se consideran como pilar fundamental, en tanto que su calidad y formación permitirán al país diversificar su desarrollo y hacerlo más autónomo; esto requerirá programar y ejecutar políticas de formación científico-tecnológica y desarrollo de nuestra propia cultura e identidad; también será necesario propiciar hábitos ahorrativos para estimular la acumulación de capital. Otro esfuerzo de igual importancia para lograr el desarrollo es la ejecución de programas sociales en los campos de la nutrición, de la salud, de la vivienda y de la redistribución del ingreso de acuerdo con los principios de participación y dignificación de la persona.

##### **b) Los Recursos Naturales**

Los recursos naturales constituyen otro pilar del desarrollo. En la medida en que sean conocidos en su magnitud y potencialidad y se apliquen para su defensa políticas de conservación y reproducción, se podrá hacer un uso racional de ellos y se amplificará la capacidad productiva y competitiva del país en el ámbito internacional. Por esto se plantea en esta estrategia una revitalización del agro y la vigorosa racionalización de todas las actividades relacionadas con la explotación de nuestros recursos.

##### **c) La Organización Comunal**

La organización de la comunidad es la herramienta central para combatir el pater-

nalismo estatal y transferirles, paulatinamente, a las comunidades el papel principal en el proceso de desarrollo. La comunidad debe organizarse para lograr una mayor participación no solo social y política sino también económica, por ejemplo en campañas de defensa del consumidor y en la búsqueda de nuevas formas de propiedad.

La participación popular es la mejor vía posible para el desenvolvimiento de una nación democrática que, produciendo suficientes bienes y servicios, pueda satisfacer las necesidades de todos sus miembros. Por eso, el principal objetivo de la participación, tal como se concibe en el Plan Nacional de Desarrollo, será combatir la pobreza extrema y la marginalidad mediante un proceso de desarrollo más armonioso e integral.

## **EL PAPEL DEL ESTADO**

El Gobierno como un todo buscará la mayor eficiencia en el uso de los recursos, para lo cual se impulsará una reforma administrativa integral, contemplando los principios de equidad, eficiencia y máxima rentabilidad social en todos sus gastos. La sectorialización de las actividades del Gobierno como un todo y la regionalización del país serán dos pasos muy importantes en esa línea de acción.

El Estado dedicará ingentes esfuerzos a la labor de mejoramiento de los grupos hasta ahora marginados, pero en forma diferente de como se hizo en el pasado. En dos vías principales e interrelacionadas se concentrarán los esfuerzos. En primer lugar, en el fomento decidido a las empresas de autogestión, las cooperativas y todo lo que signifique agrupamiento de individuos socialmente marginados para llevar a cabo una producción. En la segunda vía, que no se trata de una alternativa a la primera, sino de esfuerzos paralelos, se coordinará recursos de los ministerios de Educación Pública y de Obras Públicas y Transportes, de la Dirección General de Asignaciones Familiares, del Instituto Mixto de Ayuda Social, las municipalidades y de grupos comunales, para mejorar las condiciones de vida de los niños provenientes de hogares muy pobres, ofreciéndoles servicios básicos asistenciales durante la mayor parte del día en el centro educativo. Esos servicios y todas las actividades de los centros serán realizadas dentro de una atmósfera de promoción humana que tienda a hacer a los niños más responsables, solidarios y creativos.

Tradicionalmente, en Costa Rica la política social se ha considerado como desvinculada de la política económica. El estilo de desarrollo integral que ahora se propone no permite esa separación. La política social tampoco puede ser una responsabilidad exclusiva del Estado, que deba atenderse sólo a través del gasto público; es una responsabilidad que debe enfrentarse con la participación de todos los grupos sociales.

### **ii) Política Económica**

El sistema productivo nacional será reorientado de modo que se logre una mayor integración vertical de las actividades productivas en el menor tiempo posible. Tendrán prioridad para el desarrollo industrial aquellas empresas que transformen productos agropecuarios o que exploten racionalmente los recursos naturales. A las industrias de integración y las ensambladoras en general, se les racionalizará la protección y se les dará incentivos para exportar, principalmente para introducirse en nuevos mercados.

Para poder lograr lo que nos proponemos, el papel del Sistema Bancario Nacional es de suma importancia. Por esto se deberá asignar recursos para su acelerada transformación, de manera que se eliminen los entramientos y se agilicen los trámites para el otorgamiento del crédito a quienes lo utilicen en forma más productiva.

Debe quedar claro que Costa Rica no tiene la capacidad para estimular y financiar la totalidad de las actividades al mismo tiempo. Pretender lo contrario es provocar frustraciones y fomentar la inflación y la ineficiencia. Es por ello que los incentivos se otorgarán en forma racional y en donde tengan mayor incidencia sobre el bienestar de los costarricenses.

El dinamismo y el impacto social que pueda tener la línea de acción anteriormente

expuesta están muy supeditados a las posibilidades que tenga el sistema para democratizar la propiedad y para provocar una mística generalizada de desarrollo y superación.

## **V. LINEAMIENTOS DE POLITICA SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

### **a) Justicia Social y Bien Común**

La Nueva Política Social debe orientarse hacia la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales.

Como punto de partida, se reconoce el derecho que todos los ciudadanos tienen de satisfacer sus necesidades básicas, tales como: el sustento, la salud, la habitación, la educación, el trabajo y el descanso. La realización del bien común impone una alta dosis de esfuerzo propio, de solidaridad humana, de armonía social, de sentido cívico y de espíritu de sacrificio de los grupos más favorecidos, al mismo tiempo que asegura y consolida la paz social entre todos los costarricenses.

La dignificación de la persona debe ser el objetivo esencial del proceso de desarrollo económico, social, político y cultural de Costa Rica. Con este fin, es necesario asegurar para todos un trabajo en condiciones dignas y una remuneración justa.

En razón de la situación económica y financiera por la cual atraviesa el país según todas las circunstancias apuntadas, se hace indispensable propiciar un intenso diálogo entre trabajadores y patronos, para lograr, por esa vía, la reducción de los conflictos laborales y especialmente las huelgas, ya que estas inciden en forma altamente negativa en nuestra producción y consecuentemente en nuestra economía.

Con ese mismo propósito, conviene buscar medios expeditos de resolución de los conflictos laborales que necesariamente se presentan, como por ejemplo el arbitraje, usado dentro de normas reguladoras adecuadas podría constituirse en un instrumento eficaz para el logro del objetivo propuesto. Sin duda, por el momento especialmente difícil en que debemos enfrentar los cambios, el éxito dependería fundamentalmente de los acuerdos nacionales que se logre concretar para compartir esfuerzos y sacrificios.

### **b) Motivación para el desarrollo**

El paternalismo estatal ha sido uno de los obstáculos para que el costarricense desarrolle una motivación sana y creativa para participar y comprometerse en el desarrollo nacional.

Una sociedad que cultive la paz y promueva el bienestar será realidad cuando cada ciudadano esté motivado a buscar soluciones pacíficas a los conflictos, y a participar en el proceso lento y arduo de crear y reforzar los sistemas democráticos que conducen a la paz social y política.

### **c) Organización de base o popular**

Para que la participación popular sea real, se requiere una organización de base, en organismos como el núcleo familiar, las empresas, los sindicatos, los centros docentes, los partidos políticos, (sin distinciones ideológicas), los municipios, las juntas de vecinos, las asociaciones solidaristas de desarrollo de la comunidad, y los consejos regionales de desarrollo. Esta es la única manera de lograr que las personas, sea cual fuere su condición social, puedan intervenir activamente en la vigilancia y solución de los problemas de su comunidad, de su región o del país en general.

El apoyo a estos organismos intermedios se reflejará en el número de nuevos organismos, en la ampliación de los existentes y en el mejoramiento de sus labores. Se debe tomar en cuenta que hay sectores sociales que deben ser objeto de tratamiento o promoción especial, y en particular, de organización. Estos sectores son los campesinos de más bajos ingresos y los habitantes de tugurios urbanos que, por su gran número,

sus necesidades, el abandono en que viven y su aislamiento individual o desintegración interna, como grupo, deben ser promovidos económica y socialmente, para vincularlos a organismos intermedios, dignificarlos, educarlos, sacarlos de la pasividad, ofrecerles una nueva escala de valores, e impulsarlos a participar en la acción constructiva que es inherente al proceso de desarrollo democrático e integral.

Los ciudadanos deben ser inducidos a participar solidariamente en una lucha de superación nacional, y sus acciones nunca deben ser instrumento para provecho personal o de grupos reducidos, sino que deben ser encaminadas a estimular el progreso espiritual y material de cada cual, favoreciendo con ello su participación real y eficaz en las labores comunes.

La participación popular implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico, no con medidas radicales y súbitas, sino como resultado de diferentes acciones que paulatinamente desarrollen en el trabajador la capacidad laboral, así como las posibilidades de capitalización, la oportunidad de invertir en actividades productivas, y una actitud de identificación y responsabilidad por los problemas de la empresa. La creación de empresas comunitarias es una de las acciones que conducirán al país hacia una mayor democratización económica.

Las empresas comunitarias son estructuras productivas que ofrecen nuevas posibilidades de acumulación de capital para la persona, un mecanismo automático de distribución equitativa de utilidades, y la participación plena de los trabajadores en la gestión empresarial. Los factores de la producción serán remunerados conforme a su contribución al producto de la empresa, y el beneficio de explotación remanente será aplicado a la capitalización entre los trabajadores conforme a las horas laboradas por cada uno.

#### **d) Las Prioridades de la Nueva Política Social**

El objetivo fundamental de la Política Social será la búsqueda permanente y sistemática de la igualdad de oportunidades materiales y espirituales para todos los costarricenses, ya que solo de este modo se puede garantizar el desarrollo pleno del ser humano, la justicia social y, por lo tanto, la paz entre todos los costarricenses.

Esta igualdad de oportunidades no será sólo responsabilidad del Estado, como se ha mencionado, sino que debe lograrse por medio de una activa participación popular en organismos sociales tales como sindicatos, empresas, asociaciones de desarrollo, etc.

Será necesario que todos los programas del Gobierno, y en particular los programas sociales, fundamenten su estrategia y sus líneas de acción en los siguientes aspectos:

- i) el desarrollo de la creatividad humana y el estímulo al desenvolvimiento pleno de la potencialidad de todas las personas;
- ii) la disminución de la brecha que separa a los sectores extremos de la sociedad, transfiriendo progresivamente mayores cuotas de poder real y participación en la propiedad de los medios de producción a los sectores marginados;
- iii) la participación activa de la comunidad en el análisis de los problemas que se pretende resolver, la formulación de respuestas a esos problemas, la ejecución de las acciones pertinentes, la supervisión y evaluación de las acciones ejecutadas, y
- iv) el fortalecimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad, de modo que en ella se genere una renovación de valores que tengan un sello de moralidad, de superación moderna y de responsabilidad cívica.

Dentro de este contexto, las necesidades materiales básicas que en este Plan Nacional se busca satisfacer son: nutrición, salud, vivienda, estabilidad laboral y participación de los trabajadores en la propiedad de los otros medios de producción (tierra y capital).

Las necesidades espirituales básicas a las que se desea otorgar prioridad son: educación, recreación, participación, libertad, paz y seguridad.

### **e) Lucha contra la Pobreza**

Las acciones que se han llevado a cabo en Costa Rica para disminuir la pobreza extrema han tenido un impacto muy restringido y se han limitado en general a la entrega de bienes y servicios finales. Nos proponemos ahora que las acciones que se lleven a cabo para tal fin sean eficaces, para hacer posible que el papel paternalista del Estado vaya disminuyendo paulatinamente.

Es necesario entonces impulsar una acción vigorosa, asignar los recursos requeridos y coordinar acciones entre todas las instituciones y los grupos socialmente organizados, implantando las estructuras de participación necesarias para fomentar nuevas formas de propiedad de empresas y el impulso del desarrollo integral.

Tal como se expuso brevemente en el acápite "La Estrategia para el Cambio", la lucha contra la pobreza se concentrará en dos focos fundamentales. El primero, referido a la creación de empresas comunitarias, es un esfuerzo cuyos frutos se esperan a mediano o largo plazo, mientras que el segundo (cuidado de los niños en las escuelas y provisión de comodidades mínimas para su desarrollo), a la vez que sienta las bases para que no exista pobreza en el futuro, tiene un efecto inmediato y garantiza un mejor aprovechamiento de los recursos que actualmente se están utilizando con este fin.

En la vía del fomento a las empresas comunitarias, tiene especial importancia la acción de los promotores sociales, los cuales deberán capacitarse para funcionar como promotores de empresas, de modo que coordinen y unifiquen los esfuerzos de las instituciones para la instalación de empresas industriales o agrícolas en las comunidades, que integren a personas marginadas. En este esfuerzo deben participar el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Sistema Bancario Nacional (SBN), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), los municipios y las organizaciones comunales y solidaristas del país. Donde las circunstancias lo permitan, en vez de basar los programas del ITCO en la entrega de parcelas a los campesinos, se organizará empresas comunitarias que, a la vez que garantizan un mayor bienestar para las familias, logran niveles más elevados de productividad y mejores posibilidades para desarrollar agroindustrias.

En la otra vía del esfuerzo, se tratará de atraer durante la mayor parte del día al niño proveniente de un hogar marginado a las escuelas, para brindarle el cuidado y la orientación que necesita y merece. Es necesario para ello dotar a los centros educativos de condiciones físicas para que los alumnos puedan convivir adecuadamente y con suficientes servicios. Se trata de que aquellos niños que no tienen en su hogar las condiciones necesarias para llevar a cabo las labores requeridas para el proceso de aprendizaje, puedan disponer de estas en las escuelas, y a la vez se les garantice su cuidado médico, orientación, nutrición, etc.

Con el fin de fortalecer los objetivos de producción y de participación popular, se promoverá la organización progresiva de los pequeños y medianos agricultores para que asuman la comercialización más directa de sus productos, y constituyan empresas cooperativas para el suministro de los servicios que requieran conjuntamente, lo cual, en definitiva, generará mejores precios para ellos y los consumidores. Al principio se puede integrar a las instituciones del sector público como el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Instituto Mix-

to de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), y otros, para colaborar en este esfuerzo, pero disminuyendo su influencia conforme los proyectos operen satisfactoriamente. En el capítulo VI, Sec. 1, se expone un cambio en el funcionamiento del Sistema Bancario Nacional, que es fundamental para el éxito de estas nuevas formas de producción.

Paralelamente, y como complemento de lo anterior, se sentarán las bases para convertir a los expendios del Consejo Nacional de Producción en cooperativas de consumo, aumentando el número de artículos distribuidos y abarcando a más localidades con este servicio.

Se debe agilizar la entrega de tierras que actualmente son propiedad del Instituto de Tierras y Colonización, y continuar con la política de comprar fincas de grandes dimensiones, pero teniendo muy en cuenta la calidad de la tierra y su vocación agraria.

En los proyectos de riego o mejoramiento fundamental de las condiciones de la tierra, se negociará con los propietarios de fincas grandes, en el sentido de ofrecerles, a cambio de lograr una adecuada distribución de la propiedad, ventajas provenientes de la nueva producción generada. Se les dará incentivos y los medios necesarios para que instalen agroindustrias que absorban la producción de la zona. Contarán con recursos financieros suficientes, así como con sistemas de comercialización internacional que les garanticen el éxito en la nueva producción.

De esta manera se prevé que los recursos invertidos por el Gobierno con el fin de aumentar la productividad de la tierra, serán aprovechados por el mayor número posible de costarricenses.

## **VI. LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA**

Para garantizar que el desarrollo futuro sea más racional y sostenido, se considera como eje central del proceso al sector agrícola y a las industrias que transformen materias primas nacionales.

En el sector agrícola se debe propiciar las siguientes actividades:

- a) Desarrollo de productos que permitan la integración vertical del proceso productivo en forma rápida. Dentro de este tipo de productos se puede citar: algodón, palma africana, nueces y oleaginosas, pescado, cacao, etc.
- b) Desarrollo de tecnología de producción, transporte y comercialización para ingresar a los mercados de países desarrollados (fundamentalmente Estados Unidos y Canadá) con productos frescos, aprovechando desajustes temporales en el abastecimiento de dichos mercados por parte de otros vendedores, o "nichos" (segmentos del mercado inexplorados) que pueden ser ubicados por medio de las investigaciones pertinentes.
- c) Fomentar la explotación de los recursos naturales renovables, en forma tal que se garantice su mejoramiento, y principalmente el uso racional del recurso forestal, del cual depende el futuro de otros recursos básicos para la vida.
- d) Incrementar la producción y exportación de los productos tradicionales: café, banano, carne, azúcar y cacao. Estos productos, a la vez que mantienen un ingreso mínimo de divisas asegurado, abastecen insumos para las unidades industriales que se requiere. El esfuerzo debe realizarse en forma integral, o sea preocupándose de la etapa de comercialización y transporte, para que cada vez una mayor proporción del precio que paga el consumidor del país importador llegue a nuestra economía.

En el sector industrial se le dará la primera prioridad a las empresas que transfor-

men productos agropecuarios o que exploten racionalmente recursos naturales, y se pondrán las condiciones para que las industrias ya existentes avancen hacia una mayor integración vertical del proceso.

Seguidamente se expone algunos de los lineamientos más importantes que deben servir de guía para cada una de las áreas de política económica.

### 1. Política Monetaria y Crediticia

- Se agilizará todas las operaciones bancarias, especialmente las relacionadas con el crédito.
- Se continuará con la política actual de tasas de interés pasivas estrechamente relacionadas con las internacionales.
- Los bancos del Sistema Bancario Nacional se dividirán en dos secciones: una de "Banca comercial" que realice las funciones tradicionales de los bancos privados (cuentas corrientes, servicios, crédito a los diferentes sectores productivos, etc) y otra de "Promoción socioeconómica" dedicada exclusivamente a financiar las necesidades de crédito de los programas dedicados al mejoramiento social, tales como: proyectos integrales de desarrollo rural, vivienda popular, empresas comunitarias, y otras actividades productivas que estén estrechamente dirigidas a la promoción humana. La sección de banca comercial será evaluada según el criterio de rentabilidad económica, mientras que la otra se evaluará de acuerdo con el papel que desempeñe en el fomento a la participación en la producción de los grupos menos favorecidos. La sección comercial trasladará excedentes a la otra, la que se financiará además con los recursos externos que vengan dirigidos al pequeño empresario y a empresas comunitarias, y con otros fondos no reembolsables tanto nacionales como internacionales dirigidos a ese fin.
- Las tasas de interés activas en la sección de "Banca comercial" se fijarán siempre por encima de las pasivas y tenderán a unificarse. En la sección de "Promoción socioeconómica" la tasa de interés no será el subsidio importante, sino el apoyo a los pequeños productores en cuanto a la organización, el abastecimiento de insumos, la asesoría técnica, el control y la motivación permanente. De ahí que las tasas de interés reales siempre serán positivas y tenderán a ser muy similares al nivel que se fije en la otra sección. Es importante considerar que para el buen funcionamiento de este sistema, el personal deberá capacitarse y motivarse adecuadamente. Este lineamiento, en cuanto a la tasa de interés en la "Banca comercial", está supeditado a las medidas que se proponen en *Política Fiscal y Política Tributaria para el Desarrollo*, para impedir que las actividades que tienen una rentabilidad "artificial", dadas las condiciones actuales de incentivos y protección industrial más alta, absorban la mayor proporción de los recursos.
- Se producirá un cambio en el sistema de otorgamiento del crédito, de uno basado en garantías reales a otro basado en la evaluación de proyectos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con su rentabilidad social. El Banco Central presentará una metodología para ese efecto durante 1979.
- Las tasas pasivas en el Sistema Bancario Nacional se fijarán guardando una estructuración en cuanto a plazos, de tal manera que estimulen el ahorro a plazo medio y largo, los cuales guardan una relación más acorde con los proyectos productivos.
- La política monetaria será sumamente cuidadosa, de tal manera que no

cause presiones inflacionarias. Para tal fin, en la programación del incremento de la masa monetaria deberán considerarse las distintas variables que afectan la liquidez interna.

- El redescuento se utilizará en forma muy selectiva, de acuerdo con las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo. La tasa de redescuento será muy cercana a la que rija para operaciones pasivas corrientes.

Las medidas apuntadas incrementarán el ahorro y el desarrollo económico nacional, ya que la agilización bancaria, unida a la fijación de tasas de interés atractivas para el ahorrante, pondrá a disposición de los productores más recursos y de manera más oportuna.

Se garantizará la existencia de recursos financieros para asegurar el mejoramiento de los grupos más pobres y por lo tanto lograr su promoción socioeconómica. No existirán incentivos para que los grupos con mayor poder o con propiedades más valiosas para garantizar las deudas absorban altas proporciones del crédito, como ha sucedido en el pasado.

La política monetaria y crediticia expuesta coadyuvará al cumplimiento de los siguientes objetivos: "Lograr una estructura productiva adecuada a las necesidades del desarrollo integral del pueblo costarricense"; "mantener la tasa de inflación en niveles bajos, posibles de controlar"; "disminuir el desequilibrio de la balanza de pagos", debido a que existirán menos presiones sobre las importaciones y el consumo en general, y "disminuir la pobreza por medio de un acceso más generalizado a los programas sociales y de democratización de la propiedad".

## **2. Política Tributaria para el Desarrollo**

Se producirá cambios en el sistema de producción y en el régimen de incentivos tendientes a:

- Eliminar los estímulos a la utilización intensiva de capital.
- Promover principalmente la agricultura y la agroindustria, al tiempo que se elimina, en un plazo que se determinará, todo tipo de sobreprotección.
- Promover a las nuevas industrias de acuerdo con el grado de utilización de insumos nacionales y la generación de empleos y a las existentes de acuerdo su grado de eficiencia.
- Disminuir las exenciones de impuestos de importación a los insumos industriales, teniendo especial cuidado en aquellas que afectan a materias primas estratégicas de acuerdo con los programas de desarrollo, y en que los niveles sean negociables con los demás países de Centroamérica.
- Reformular e integrar los estímulos a la exportación, de modo que su funcionamiento esté más relacionado con el valor agregado nacional y pueda asignarse también a la producción dirigida al mercado interno.
- Los impuestos selectivos de consumo y las sobretasas a la importación deben integrarse por línea de producción, incluyendo a las materias primas y los bienes de capital requeridos para producir el bien final, debido a que actualmente funcionan de hecho como una sobreprotección a los productores de bienes suntuarios, o sea que son un incentivo para asignar recursos hacia actividades de baja prioridad.
- Se promulgará una reforma impositiva que impida que el mantener tierra inculta sea rentable, y que además presione para que sea explotada en su mejor uso posible.

- Propiciar la utilización de subsidios que no puedan desviarse hacia otras actividades no prioritarias, en la medida de lo posible ligados a la producción física, (como por ejemplo X cantidad por cada mil kilos producidos o exportados). Se trata de sustituir subsidios muy generales (crédito, exenciones, etc) por subsidios más directos y factibles de controlar.

El conjunto de medidas expuesto tenderá a mejorar la asignación de recursos, ya que los esfuerzos se dirigirán hacia actividades en que tenemos mejores condiciones, y no hacia actividades donde la ganancia depende de la protección, de los subsidios y las exenciones. De esta manera, los precios del consumidor tenderán a disminuir y los recursos del fisco se podrían asignar de manera programada, hacia la resolución de los problemas sociales.

Actualmente hay una serie de subsidios de todo tipo para la adquisición de bienes de capital. Esto discrimina contra la utilización de mano de obra. Tales subsidios serán racionalizados, de forma tal que el productor puede aplicar una combinación de factores en el proceso productivo más acorde con los recursos que poseemos.

Las medidas propuestas en este acápite van a tener un fuerte impacto en la consecución de los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente en "promover una estructura productiva más adecuada a las necesidades del pueblo costarricense", en "propender a la máxima utilización de los recursos humanos del país", y en "lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, de forma que su explotación se haga en forma racional y ordenada".

Hay varios objetivos generales que se afectan positivamente; entre ellos:

- Disminuir la vulnerabilidad externa
- Incrementar la productividad y la producción nacional
- Utilizar de la manera más racional los recursos naturales

### 3) La Política Fiscal

Esta política complementará el conjunto de medidas económicas y sociales y será la base para lograr un mejor ordenamiento del sistema financiero. En general las medidas van dirigidas a disminuir el proceso de endeudamiento público, y a racionalizar las actividades del Gobierno, de modo que este pueda desempeñar el papel que le corresponde en el desarrollo, sin debilitar a la economía nacional. Los lineamientos más importantes son:

- Sustituir la actual estructura tributaria (que pone mucho énfasis en los impuestos al comercio exterior y los indirectos internos y a las planillas) por una que tenga como eje un impuesto al valor agregado (IVA), complementado con impuestos al consumo de bienes suntuarios. El impuesto al valor agregado fomenta la productividad y castiga al productor ineficiente, además de que no discrimina en contra de la mano de obra. Este cambio es muy importante; tendrá que programarse por etapas y será perfeccionado en un periodo considerable de tiempo.
- Racionalizar los gastos gubernamentales, que se programarán con base en el sistema "Base cero por programas", de tal manera que se puedan dirigir los fondos hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de que los recursos se ocupen con mayor flexibilidad, de acuerdo con los objetivos y las prioridades de los programas a realizar.
- Fortalecer la tesorería centralizada en el Estado.

- El monto del gasto público guardará una estrecha relación con las condiciones reales de la economía como un todo, y en particular con las posibilidades de recaudación, de tal manera que el déficit fiscal se reduzca considerablemente.
- Incrementar las posibilidades de recaudación, además de la medida apuntada del cambio hacia la aplicación del IVA, con el fortalecimiento del equipo auditor de la Dirección General de Tributación Directa, poniendo especial énfasis en el control de las actividades comerciales.
- Fortalecer la planificación de la inversión del sector público, de tal manera que se contemple en todos los proyectos importantes un orden de prioridad nacional, o sea la rentabilidad social del proyecto, además de su impacto económico y ecológico.
- Darle importancia dentro del proceso de inversión al mantenimiento de las obras públicas. Hasta ahora, por falta de asignación de recursos para ese efecto y de un sistema adecuado de mantenimiento, se ha descuidado, con el consiguiente deterioro, todo el capital acumulado de la nación, principalmente instalaciones tales como escuelas, carreteras y muelles.
- La tasa de impuesto a las exportaciones de productos agropecuarios debe ser flexible, y cambiar automáticamente de acuerdo con el precio del producto en el mercado internacional. En caso de muy bajos precios, el porcentaje de impuesto será de cero, pero irá subiendo en caso de que haya precios más altos.
- Se negociará en el ámbito centroamericano para quitarle al arancel funciones fiscales y de balanza de pagos, procurando que sea un verdadero instrumento de desarrollo económico y social por medio de protecciones adecuadas a las actividades productivas de interés tanto nacional como centroamericano, trasladando la atención de las necesidades fiscales y de balanza de pagos a otros instrumentos más idóneos. Los impuestos al consumo se aplicarán de tal manera que no obstaculicen el régimen de intercambio regional, que no sean discriminatorios, y también que no alienen prácticas de competencia desleal.
- Aplicar el poder de compra del Gobierno y de todo el sector público para favorecer la producción de bienes con alto componente nacional, de tal manera que con los gastos e inversiones públicas se logre un mejor impacto en la economía nacional.
- Redefinir el papel de una serie de programas institucionales y en general de la asignación de fondos públicos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres. Se debe aunar los esfuerzos y presentar frentes más fuertes, integrados y con mayores posibilidades de alcanzar logros en ese campo. El Decreto Ejecutivo de creación del Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial, publicado recientemente, servirá de base para coordinar y aunar esfuerzos.

Las medidas que se han expuesto para afectar el funcionamiento del gobierno presionarán para el mejoramiento de la productividad en las empresas de todo tipo. Los impuestos en el sistema IVA le dan mayor dinamismo a los ingresos fiscales, además de que influyen en la racionalización de la protección a las actividades productivas nacionales, poniéndolas en condiciones de competitividad internacional. Las medidas favorecen al consumidor por medio de precios más bajos, tanto por mayor abundancia y productividad como por la disminución de los márgenes de ganancia.

Los objetivos que más directamente se verán afectados por medio de estas políticas son: "Promover una estructura productiva adecuada a las necesidades del desarrollo integral del pueblo costarricense"; "mantener la tasa de inflación en niveles ba-

jos, posibles de controlar", y "disminuir el déficit fiscal y hacer más racional su financiamiento". En cuanto a racionalizar el financiamiento del déficit fiscal, lo que se persigue es que no llegue a montos tan elevados como los que ha tenido en el pasado, y que el financiamiento no provoque otros problemas en la economía, como, por ejemplo, presiones inflacionarias o desajustes graves en el sistema financiero.

Hay que buscar las formas más adecuadas para pasar paulatinamente al sistema de IVA, sin provocar desajustes y distorsiones que afecten negativamente la producción y el bienestar social.

#### 4) Políticas de Comercio Exterior

Muchas de las medidas que se expone en otros acápite tienen efectos positivos sobre la balanza de pagos, principalmente las relacionadas con los cambios del sistema impositivo, que tendrán efectos en el mediano plazo, y los de la política fiscal y monetaria, que disminuirán las presiones sobre importaciones en el corto plazo.

Las acciones que se presenta seguidamente tendrán efectos positivos en el mediano plazo e irán atenuando el problema de la vulnerabilidad externa paulatinamente.

- Programa vigoroso de promoción de exportaciones, orientado principalmente a fomentar la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales hacia nuevos mercados. Este programa requiere las siguientes acciones importantes:
  - a) Convenios bilaterales con países desarrollados que ofrezcan tratamiento especial a productos provenientes de países menos desarrollados.
  - b) Apoyo a empresas que posean una combinación de las siguientes características:
    - i) Producción de artículos con alto valor agregado nacional.
    - ii) Exportación de productos no tradicionales destinados a nuevos mercados.
    - iii) Empresas de capital nacional o con mayoría nacional.
    - iv) Empresas cuya producción se realice fuera del área metropolitana de San José.
    - v) Empresas que usen tecnología acorde con nuestra dotación de recursos.
  - c) El CEMPRO se transformará en un Banco de Comercio Exterior y deberá aumentar su conocimiento de las condiciones y características del comercio mundial. Además, deberá apoyar la formulación y ejecución de proyectos que contemplen todas las etapas, desde la preinversión hasta la venta en los mercados internacionales.
  - ch) Se continuará con la aplicación del Certificado de Incremento de las Exportaciones (CIEX). Este servirá de apoyo a los exportadores que puedan penetrar nuevos mercados y mejorar su capacidad negociadora.
  - d) Se mantendrá y creará oficinas de comercio en el exterior, adscritas a las embajadas. Estas tendrán la función de abrir nuevos mercados y apoyar a los exportadores.

- e) Se creará consorcios de exportación que, en una primera etapa, serán coordinados y regidos por el CEMPRO, pero luego se irán independizando, transformándose en cooperativas, empresas de autogestión o cualquier forma que facilite su operación. En el acápite referente a "Comercialización de nuestros productos exportables" se expone este mecanismo.
- Reestructuración y racionalización de los mecanismos de protección. Debe disminuirse la sobreprotección sistemática y progresivamente, hasta llegar a niveles que propicien la competitividad y la eficiencia. Las medidas específicas se anotan en el capítulo de "Política Tributaria para el Desarrollo" y en "Integración Económica Centroamericana".
  - Racionalizar los incentivos que actualmente existen para importar capital y materia prima.
  - Continuar con la política de mantener las reservas monetarias internacionales en una canasta diversificada de monedas fuertes.
  - Facilitar el ingreso al país de un mayor número de turistas, ligando la llegada de grupos con visitas a los parques y monumentos nacionales, los cuales deben mantenerse como áreas de visita pero no de construcción de hoteles. Incentivar el turismo "sano", interesado en nuestras bellezas naturales y en exposiciones culturales que deberán promocionarse.
  - Deberá diseñarse una estructura financiera para fomentar el ahorro y una campaña educativa en relación con los hábitos de consumo. Se propiciará una actitud favorable de la población hacia productos y servicios netamente nacionales. Se pondrá en conocimiento del pueblo los beneficios que tiene para el futuro del país el que seamos cuidadosos al escoger los productos que vamos a consumir, en el sentido de que éstos estén más estrechamente ligados con las materias primas y en general con los recursos que poseemos.  
En las escuelas se dará especial atención a que los niños aprendan el mejor aprovechamiento de los recursos y a vivir en condiciones tales que, sin afectar negativamente su dignidad ni el nivel de vida, aprendan a escoger los bienes para satisfacer sus necesidades tomando en cuenta el bienestar de la sociedad costarricense en su conjunto. Para estos esfuerzos se debe aunar recursos financieros y técnicos del Ministerio de Educación Pública, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural.
  - Se debe practicar una cuidadosa política de endeudamiento externo, ya que para enfrentar el déficit de balanza comercial el país tendrá que continuar utilizando crédito externo. Para que el nuevo endeudamiento y el actual no tengan graves efectos negativos en el futuro, se tomará las siguientes medidas:
    - i) Estudiar continua y sistemáticamente las condiciones financieras de los préstamos vigentes, con el fin de renegociar deudas en las condiciones más favorables, y de acuerdo con los cambios del mercado financiero internacional.
    - ii) Obtener nuevos créditos a largo plazo y en condiciones favorables, y evitar que se les utilice para financiar gastos corrientes para realizar inversiones de poca prioridad, de acuerdo con la política que se establece en el Plan para las inversiones públicas.
    - iii) Se evitará la contratación de nuevas deudas en condiciones duras y periodos cortos de amortización.
    - iv) Se establecerá criterios precisos para guiar las negociaciones sobre contratación de préstamos.

Los lineamientos expuestos en este acápite, principalmente los relacionados con la racionalización de las importaciones, y los que afectan a los actuales hábitos de consumo, aunque puedan significar un sacrificio actual, son indispensables para evitar que en el mediano plazo se tenga que tomar medidas drásticas.

## 5) Integración Económico-Social Centroamericana

Para el país es fundamental la reactivación del proceso de integración y su perfeccionamiento. Por esto debe luchar para que se negocie pronto un nuevo tratado general. Mientras se solucionan los problemas para que eso sea posible, debe proponerse al foro centroamericano la negociación de tratados especiales, especialmente en los siguientes campos:

- Racionalización de los sistemas arancelarios y de incentivos fiscales, para disminuir y uniformar los actuales niveles de protección para la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital. Se les debe conformar de tal manera que discriminen en favor de aquellas actividades en que se tiene especial interés, que generen un alto valor agregado y mayor volumen de empleo. Para el logro de este propósito, Costa Rica presionará por una correcta definición de valor agregado que sea consenso centroamericano, así como para eliminar los incentivos que favorecen la utilización de capital.
- Respecto de la inversión extranjera, se negociará acuerdos que garanticen un trato común a esta por lo menos en lo siguiente:
  - i) Reglas claras y explícitas en todos los países.
  - ii) Definición de incentivos que no atenten contra la soberanía y que no signifiquen entreguismos de tipo económico.
  - iii) Política tributaria muy similar en lo relacionado con este tipo de empresas, básicamente calificando aquellos incentivos y exenciones a los que no deben acogerse.
  - iv) Acceso oportuno a la información de las empresas extranjeras por parte de las instituciones gubernamentales que lo requieren.
  - v) Utilización de tecnologías que están de acuerdo con los objetivos sobre empleo del área.
- El montaje, la compra o la adquisición de una proporción de acciones que permitan el manejo de oficinas de mercadeo en los países que tienen posibilidades de comprar cantidades considerables de nuestros productos exportables. Para tal fin se puede solicitar apoyo del BCIE y de otros bancos de desarrollo. Algunos productos que se pueden anotar son: frutas, verduras, mariscos, flores, etc.
- Conformación de una política comercial ante terceros países, incluyendo por lo menos:
  - Condiciones de créditos externos;
  - Negociación conjunta de precios para la importación de materias básicas;
  - Conformación de un bloque en las negociaciones de nuestros productos exportables.
- Incorporación cada vez mayor de Panamá a los convenios y las actividades económico-sociales del área.

Los esfuerzos en la dirección apuntada van a permitir el fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, y abrirán las posibilidades, mediante un justo señalamiento de condiciones, para lograr un nuevo Tratado que revitalice la integración. Se trata de aprovechar nuestra dotación de recursos a fin de estructurar alternativas empresariales que, uniendo a Centroamérica, aumenten las posibilidades de negociación en el mercado internacional.

Las acciones expuestas incrementan el desarrollo económico y mejoran la estructura productiva, aumentando el valor agregado de la región en el proceso productivo. A la vez, el sistema socio-económico costarricense se hace menos vulnerable respecto del exterior, y, al bajar la excesiva protección actual, el consumidor se verá favorecido con precios relativamente más bajos, lo que significará que los frutos del crecimiento económico llegarán a grupos más amplios y que mejoren las condiciones de vida del pueblo centroamericano.

## **6) Comercialización de nuestros productos exportables**

El proceso de exportación tiene una serie de etapas de las que la producción es solo una. Costa Rica se ha limitado a producir, desperdiciando posibilidades de incrementar los ingresos de divisas y en general de aumentar el ingreso nacional. Es posible y muy importante participar en la etapa de comercialización, ya que en esta se adiciona una proporción importante del precio que paga el consumidor del país importador. Debido a lo expuesto, el país debe dirigir el mayor esfuerzo posible al logro de este propósito.

Además de las líneas de acción expuestas en otros acápite se debe contemplar las siguientes:

- a) Organizar a los productores, principalmente pequeños y medianos, en consorcios de exportación. Inicialmente el Gobierno participará como promotor, pero luego deberá ir perdiendo participación conforme se va consolidando la organización. El volumen de operaciones de un consorcio permite contar con los servicios de personal técnico y equipos requeridos para perfeccionar la producción y aumentar la eficiencia.

Este tipo de organización posibilita contar con el conocimiento necesario sobre transporte y comercialización en el mercado mundial. Otras ventajas de estas organizaciones están relacionadas con la atomización del riesgo, la especialización de empresas, la posibilidad de atender pedidos en gran escala, etc. Existen dificultades en la formación de los consorcios, principalmente al inicio, pero pueden ser superadas, con una adecuada organización.

- b) Los productores, en colaboración con el Gobierno, comprarán empresas o proporciones de acciones para obtener control de comercializadoras que estén operando en el mercado internacional con productos de exportación importantes. Los esfuerzos en esta dirección afectarán favorablemente a la producción nacional y orientarán a los productores nacionales.

Las líneas de acción expuestas aumentarán el ingreso por exportaciones y coadyuvarán para que una mayor proporción del valor del producto llegue al productor nacional. También fortalecerán nuestra balanza de pagos y van a incorporar a un mayor número de personas a los beneficios derivados de exportar.

El mantenimiento y desarrollo de los principios democráticos con base en la participación popular y el uso óptimo de los recursos humanos del país, son los objetivos que más directamente se trata de lograr con las acciones apuntadas; o sea que, además de abrir posibilidades para crecer económicamente, estas medidas permiten un mayor grado de participación en los beneficios económicos.

## 7) Tratamiento a la inversión y al capital extranjero

La participación de las empresas o capitales externos debe atenerse a los objetivos de desarrollo expuestos. Al exponer con claridad las "reglas de juego" y conocer las garantías políticas que subyacen a estas reglas, los inversionistas sabrán a qué atenerse y podrán hacer sus cálculos de rentabilidad y seguridad.

Además de lo que se puede negociar a escala centroamericana sobre un tratamiento común al capital externo, internamente hay que tomar una serie de acciones:

- Promocionar la participación de empresas extranjeras en aquellas actividades en que, además de no atentar contra la soberanía y los valores nacionales, se requiera su aporte ya sea por necesidades tecnológicas, por insuficiencia de recursos financieros o porque aporten mercados inexplorados. En caso de que se trate de falta de recursos se promocionará preferentemente capitales pequeños, que no pretendan tener un manejo directo de la empresa.
- Reglamentar la inversión extranjera en aquellas actividades en donde su acción ha derivado en distorsiones en la estructura socio-económica y en otras donde es necesario rescatar elementos importantes de la soberanía nacional.
- Editar un texto único de toda la legislación existente relacionada con la inversión extranjera, comentado y traducido a varios idiomas, para que sea repartido por las representaciones diplomáticas y consulares donde pueda haber potenciales inversionistas. Deberá mostrar en forma clara las cargas impositivas de que son objeto y las seguridades que se les otorgan.
- Mantener la Ley de Residentes Pensionados y Rentistas, eliminando sus defectos comprobados y dando seguridades a todos los extranjeros que a ella se acojan, siempre que sean personas honestas y útiles para la comunidad. Más que ofrecerles incentivos económicos, la estrategia debe ser ofrecerles vínculos de amistad y seguridad.
- Promulgar una "Ley de Corporaciones Internacionales" con el objeto de atraer capitales externos, que transfieran y aporten tecnologías de acuerdo con nuestra dotación de recursos. El contenido de dicha ley debe ser acorde con lo expuesto en el acápite de "Integración" y con los demás lineamientos sobre "Inversión Extranjera".
- Fomentar la apertura de cuentas corrientes bancarias en colones o en moneda extranjera desde el exterior, eliminando recargos u obstáculos para que los depositantes puedan manejar libremente sus cuentas. Para tal fin las sedes diplomáticas y consulares costarricenses deberán ser el intermediario principal.

Los lineamientos que se expone sobre el tratamiento a la inversión y el capital extranjero disminuirán nuestra vulnerabilidad externa y fomentarán un ambiente de paz. Las "cartas sobre la mesa" permitirán que el extranjero que desee invertir en Costa Rica se sienta seguro, y que su decisión de invertir o no hacerlo dependa de sus posibilidades de eficiencia, y no de factores no determinables u oscuros.

## 8) Política de precios e ingresos

- **Precios de Sustentación.** Esta política deberá ser muy cuidadosa y variar en márgenes muy pequeños, para que se vaya ajustando hacia el precio de equilibrio. Se usará en productos agropecuarios básicos y estará estrechamente ligada con los programas agropecuarios, para lograr un alto grado de consistencia y evitar grandes desajustes de producción.

- **Fijación de Precios Máximos.** Será sumamente selectiva. Se controlará los precios de una canasta de bienes que, además de ser importantes para el consumo popular, su comercialización esté dominada por uno o pocos productores, a fin de evitar la posibilidad de abuso.
- Las tarifas de los servicios públicos se fijarán de tal manera que no generen presiones inflacionarias. Si requieren ajustes hacia arriba, se programarán para efectuarlos gradualmente en períodos de tiempo suficientes para que el sistema vaya asimilando los aumentos.
- Se garantizará a los trabajadores, como mínimo, el mantenimiento del salario real, y se fomentará un ambiente de negociación permanente para evitar cualquier tipo de reacción que afecte negativamente la producción.
- Se asignará recursos para transformar radicalmente las condiciones de comercialización de los productos básicos, por medio de la instalación de más mercados con condiciones que permitan el cuidado de los productos y el fomento, en lo que sea posible, de la relación productor-comprador.
- Los lineamientos expuestos en otros acápite en cuanto a eliminar los subsidios a la utilización de capital favorecerán la utilización de mano de obra, y por lo tanto influirán en la lucha contra el subempleo y el desempleo.
- Se informará al consumidor sobre la gama de precios que un mismo producto pueda tener en el mercado. De esta manera el consumidor puede optimizar su gasto, adquiriendo el producto en donde sea más barato, al mismo tiempo que se presiona para que aquellos que estén vendiendo a precios más altos los reduzcan, para poder mantenerse en el mercado.

Los medios expuestos en este acápite favorecen el mantenimiento de un ambiente de paz y concordia en toda la población, condición que es muy necesaria si se quiere propiciar cambios importantes en la estructura productiva y en el Estado.

Las variantes en la comercialización de productos básicos, a la vez que disminuyen el desperdicio por el proceso de comercialización, van a garantizar mejores precios para el comprador y para el productor, condiciones muy importantes en otra etapa, en que se requiere luchar contra el alza de precios provocada por factores externos.

## **VII. Previsiones económicas para el periodo 1978-1982**

Las previsiones que a continuación se presentan surgen de la consideración de las medidas de política y de los programas propuestos en el Plan, así como del comportamiento esperado de las variables más importantes, especialmente las relacionadas con el sector externo, o sea que se consideran realmente como metas, sin dejar de tomar en cuenta las restricciones y las condiciones ya definidas que afectarán a las variables más importantes de nuestra economía.

Las estimaciones que se presentará seguidamente están cuantificadas a precios de 1976, salvo indicación contraria.

Tal como ha sucedido históricamente en los últimos 12 años, se prevé un crecimiento promedio del precio de las exportaciones inferior al de las importaciones para el periodo 1978-1982, lo cual da como resultado una disminución de la relación de términos de intercambio del orden de un 11%, tal como se observa en el cuadro N° 1.

### **1. La Oferta Global**

#### **1.a. Producto Interno Bruto**

Se espera mantener el ritmo del crecimiento del PIB de los años anteriores. Paralelamente, se espera cambios de importancia en el comportamiento de los dife-

rentes sectores en relación con los últimos años.

Entre ellos, se espera un aumento en el crecimiento del sector agropecuario, cuya expansión ha sido muy baja durante la presente década, y un mayor dinamismo en el sector construcción, impulsado por una política agresiva del sector público de fomento a este sector. Es indudable que el crecimiento del producto interno bruto depende en mucho del comportamiento del sector agropecuario, por lo que es de esperar que si se aplican las medidas tendientes a impulsar dicha actividad resulta un crecimiento satisfactorio del resto de los sectores. Por otro lado se considera que el sector industrial crecerá a un ritmo similar al de los últimos años de este decenio. Es de esperar que estos cambios favorezcan a nuestra economía, ya que fortalecen las actividades que tienen una utilización mayor de nuestros recursos domésticos.

#### *i) Sector Agropecuario*

El sector agropecuario se espera que crezca al 5.0% anual en el período 1978-1982 (ver cuadro N° 2), crecimiento que puede considerarse satisfactorio teniendo en cuenta que en los últimos años la producción de este sector se había estancado. Su expansión estará condicionada, en especial, por el aumento que se obtenga en las exportaciones de bienes de origen agrícola. En los tres rubros principales (café, banano y carne) se espera un crecimiento promedio de un 4.4% (Cuadro N° 3).

La producción para el mercado interno mostrará un crecimiento relativamente menor que la exportable (6.3% contra 6.7%), debido a que la demanda interna tendrá un crecimiento menor que el previsto para las exportaciones agropecuarias. Esto se explica principalmente por la baja elasticidad-ingreso que tienen los rubros agropecuarios y por restricciones de la oferta de algunos productos. Esto último se espera superar en parte con la ejecución de ciertos programas específicos incluidos en el Plan, como por ejemplo los proyectos contenidos en el Programa del Sector Agropecuario, que fomentan la instalación de agroindustrias que demandan insumos agrícolas.

#### *ii) Sector Industrial*

El crecimiento esperado en este sector (8%) se fundamentó en una expansión de la producción exportable hacia el mercado centroamericano, así como al resto del mundo.

Se espera que estas exportaciones crezcan a una tasa real de 8.5% durante el período. La producción para consumo interno mostrará un crecimiento menor (ver cuadro N° 4).

#### *iii) Sector Construcción*

Es de esperar un crecimiento de un 7.5% anual en el período 1978-1982. Esto se fundamenta en el comportamiento de la inversión total y en el impulso que el Gobierno dará a los programas de vivienda popular e inversiones en infraestructura en general.

#### *iv) Sector Servicios*

En el sector servicios no se observa un mayor cambio en relación con las tendencias históricas, ya que su crecimiento de un 6.4% anual en 1978-1982 es similar al histórico y se explica por la evolución de la economía en general y de los sectores productivos.

### **1.b Importaciones**

Es de esperar que el cambio en el sistema de incentivos afectará el comportamiento de las importaciones, ya que sus precios relativos se alterarán. Asimismo, la modificación del régimen de estímulos en materia de inversión desalentará la

actual tendencia a la sobreinversión, tanto en el sector público como en el privado, lo cual se reflejará en un descenso en el crecimiento de las importaciones de bienes de capital. En general se tiende a racionalizar las importaciones, por lo que su tendencia será crecer más lentamente (ver cuadro N° 5).

## 2. Demanda Global

### 2.a *Consumo Privado*

Su crecimiento será inferior al del PIB, con lo cual se mantiene en su tendencia histórica. Por otro lado, se prevé una modificación en su estructura, como resultado de la modificación en el régimen de incentivos, de tal manera que se reduce la participación de los bienes importados así como de los producidos en el país con un alto componente importado, respecto de los bienes cuya producción se basa en recursos nacionales.

### 2.b *Consumo del Gobierno*

El crecimiento de este rubro se estima en un 5.2% (en términos reales). Si bien es cierto que en el período anterior fue más elevado, esta estimación toma en cuenta la evolución de los ingresos corrientes estimados, que crecerán a un 8.4% (en precios constantes) y algunas modificaciones en el sistema de administración y control, así como ciertas modificaciones del sistema de incentivos. Se supone también una restricción en el uso de recursos externos debido al elevado nivel de endeudamiento del sector público, por lo que será necesario utilizar en forma más restringida estos recursos.

### 2.c *Inversión bruta fija*

La inversión bruta fija tendrá un crecimiento del 7.9% anual durante el período 1978-1982. Así se mantiene la tendencia histórica en términos generales, pero con cambios importantes en el comportamiento de la inversión pública y privada.

#### i) *Inversión en el sector privado*

Se espera un crecimiento de la inversión en el sector privado de un 8.3% promedio anual, recuperándose de la caída en el ritmo de crecimiento que se dio después de 1973 como consecuencia de la crisis internacional de esos años.

Este crecimiento se justifica por la elevada relación capital-producto existente y que es muy difícil cambiar radicalmente; por el crecimiento esperado de la producción en general y por la exportación de productos manufacturados en particular.

#### ii) *Inversión en el sector público*

El crecimiento de la inversión del sector público se estima será mucho menor que el del quinquenio anterior, según se observa en el cuadro N° 2. Este menor crecimiento se fundamenta en que el nivel actual de inversión del sector público es muy alto, y por lo tanto no puede mantenerse la alta tasa de crecimiento del pasado.

Por otra parte, debe considerarse que la inversión pública estará orientada hacia los sectores y actividades prioritarias del Plan, a la vez que se busca aumentar la rentabilidad de la inversión.

### 2.d *Exportaciones de bienes y servicios*

Como se observa en el cuadro N° 3, se prevé un aumento de las exportaciones de bienes y servicios de un 6.7% anual en el período 1978-1982 a precios constantes. Esta evolución de las exportaciones se explica básicamente por el comportamiento que tendrán los rubros de origen agropecuario. Durante el período 1966-1972, estos habían tenido una expansión considerable debido al desarrollo de la actividad bananera y al elevado incremento de la producción cafetalera. Poste-

riormente, las exportaciones agrícolas se estancaron, debido tanto a problemas de producción interna como a factores externos. El Plan propone cambiar esta situación actuando a través de dos mecanismos: la revisión del régimen de incentivos, que estimulará aún más la producción agropecuaria, y el impulso de los programas del Plan en el sector agropecuario, los cuales se complementarán con programas específicos en el área de la agroindustria. También se prevé un alto crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados, tanto a Centroamérica como al resto del mundo, como resultado de las modificaciones al sistema de incentivos, y de la ejecución de programas específicos de fomento de las exportaciones. Tomando en cuenta el programa de turismo, se estima en un 9.5% anual el crecimiento promedio de las exportaciones de servicios (ver cuadro N° 3).

### **3. Balanza de pagos**

Como se señaló anteriormente, los resultados negativos en la balanza de pagos no constituyen problema en sí mismos, sino en la medida en que afecten el crecimiento de la economía, el cual ha sido sumamente dependiente de los recursos externos.

Como se observa en el cuadro N° 5, el saldo en cuenta corriente será al final del período superior a los \$650 millones. Por otra parte, se estima un crecimiento de las salidas por retribución a las inversiones del orden de 10.1% anual, porcentaje que es compatible con la estimación del crecimiento de la inversión directa extranjera.

No obstante las cifras presentadas, el déficit en balanza de pagos se mantendrá dentro de los límites manejables durante el período de vigencia del Plan, pese a la pérdida estimada en los términos del intercambio, y el gran déficit absoluto en cuenta corriente que se presentará. A un plazo mayor, estos déficits podrían ser insostenibles si no se impulsan las medidas globales indicadas en el Plan.

### **4. Empleo**

Dado el alto crecimiento proyectado para la población económicamente activa (4.2% promedio anual), se considera satisfactoria la tasa de aumento de la ocupación estimada en un 4.39 (ver cuadro N° 6). Con ello se espera una ligera disminución en el desempleo abierto entre 1978-1982, pasando del 4.5% al 4.3% de la población económicamente activa.

El sector agropecuario seguirá siendo la principal fuente de trabajo del costarricense. Se estima que en 1982 contará con el 26.1% del total de ocupados del país. Finalmente, debe destacarse que se ha previsto una tasa de crecimiento anual del empleo de 4.5% en el sector público y una de 4.2% en el sector privado (ver cuadro N° 7). Con esto el sector público aumentará su participación en el total de la población ocupada, pero a un ritmo bastante menor que el de los últimos años.

## **ANEXO DE CUADROS ESTADISTICOS**

**CUADRO N° 1**  
**PREVISIONES SOBRE LA EVOLUCION DE LOS PRECIOS**  
**INTERNACIONALES**  
**(Indice con base igual 100 en 1976)**

	VALOR DEL INDICE		Tasa de Crecimiento Anual (%) 1978—1982
	1978	1982	
Relación de términos de intercambio	107,0	95,0	-2,9
Precio Exportación	119,9	138,6	3,9
Precio Importación	111,	145,9	7,0

FUENTE: OFIPLAN, con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**CUADRO N° 2**  
**PREVISIONES DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES PARA EL PERIODO 1978—1982**  
**(en millones de colones a precios de 1976)**

	VALOR		Tasa crecim. % 1978-1982
	1978	1982	
I. OFERTA GLOBAL	33.569,2	42.339,5	6,0
1.Producto Interno Bruto	23.603,3	30.421,0	6,5
a) Sector Agropecuario	4.489,9	5.448,2	5,0
b) Sector Industrial	4.923,6	6.686,3	8,0
c) Sector Construcción	1.385,5	1.848,2	7,5
d) Sector Servicios	12.804,3	16.438,3	6,4
2.Importación de bienes y servicios no atribuible a factores	9.965,9	11.918,5	4,6
II. DEMANDA GLOBAL	33.569,2	42.339,5	6,0
1.Consumo privado	16.189,6	19.753,6	5,1
2.Consumo Gobierno	3.826,5	4.694,7	5,2
3.Inversión bruta fija	6.383,5	8.651,9	7,9
a) Sectores productivos	2.072,1	2.830,6	8,1
b) Sector Público <sup>1</sup>	2.057,7	2.687,2	6,9
c) Sector Servicios	2.253,2	3.134,1	8,6
4.Variación existencias	50,4	-3,0	—
5.Exportación de bienes y servicios no atribuible a factores	7.119,7	9.242,3	6,7

1/ No incluye las inversiones de Codesa y Recope que si están incluidas en el tópico 3. Excluye también la inversión en el Proyecto "Boruca".

FUENTE: OFIPLAN.

CUADRO N° 3

PREVISIONES DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
Y SERVICIOS NO ATRIBUIBLES A FACTORES  
(En miles de dólares a precios de 1976)

	VALOR		Tasa de Crecimiento Anual (%) 1978-1982
	1978	1982	
Total	833,7	1.082,5	6,7
I. Product. Agropecuarios	456,8	553,1	4,9
1. Café	172,5	200,9	3,9
2. Banano	158,2	191,7	4,9
3. Carne	48,2	57,8	4,6
4. Azúcar	26,7	39,1	10,0
5. Cacao	8,0	9,9	5,5
6. Otros productos	43,2	53,7	5,6
II. Product. Manufac.	237,1	328,6	8,5
1. Centroamérica	166,0	225,8	8,0
2. Resto del mundo	71,1	102,8	9,7
III. SERVICIOS	139,8	200,8	9,5

FUENTE: OFIPLAN, basada en datos del Banco Central de Costa Rica para 1978.

CUADRO N° 4

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA  
PRODUCCION POR SECTORES<sup>1/</sup>  
1978-1982  
(Previsiones)

	DESTINO		
	Mercado Interno	Exportación	Total
Total	6,3	6,7	6,5
1. Agropecuario	5,3	4,9	5,0
2. Industria	7,4	8,5	8,0
3. Construcción	7,5	—	7,5
4. Servicios	6,0	9,5	6,4

<sup>1/</sup> Las tasas de crecimiento anual corresponden a valores de la producción a precios constantes.

FUENTE: OFIPLAN

**CUADRO N° 5**  
**PREVISION DE BALANZA DE PAGOS**  
(en millones de dólares a precios corrientes)

CONCEPTOS	1978	1982	Tasa de Crecimiento Anual (%)
<b>I. CUENTA CORRIENTE</b>			
1. Exportaciones de bienes y servicios	998,6	1.500,3	10,7
a) Mercaderías FOB	831,0	1.222,0	10,1
b) Servicios	167,6	278,3	13,5
2. Importaciones de bienes y servicios	-1.319,4	-2.029,1	11,4
a) Mercaderías CIF	-1.188,0	-1.815,8	11,2
b) Servicios	-131,4	-213,3	12,9
3. Retribución Inversiones (neto)	-100,0	-146,8	10,1
4. Transferencias (neto)	15,8	24,9	12,0
Saldo en Cuenta Corriente	-405,0	-650,7	12,6
<b>II. CUENTA CAPITAL</b>			
1. Inversión Directa	77,5	123,8	12,4
2. Otros (incluye endeudamiento externo total)	275,8	536,5	18,1
3. Variación Reservas	51,7	-9,6	—
<b>III. MONTO RESERVAS</b>	193,0	225,0	—
<b>IV. SALDO DEUDA PUBLICA EXTERNA</b>	970,0	1.860,5	17,7

FUENTE: OFIPLAN, con base en datos del Banco Central de Costa Rica para 1978.

**CUADRO N° 6**  
**PREVISIONES DE LA POBLACION Y LA OCUPACION 1978-1982**  
(miles de personas)

	NUMERO DE PERSONAS		tasa de crecimiento anual (%) 1978-1982
	1978 <sup>1/</sup>	1982	
<b>POBLACION TOTAL</b>	2.115,0	2.325,7	2,4
I. Población económicamente activa	719,7	848,4	4,2
1. Ocupados	687,0	811,9	4,3
a) Sector Agropec.	208,7	232,2	2,7
b) Sector Industr.	104,3	130,7	5,8
c) Sector Construc.	50,9	62,8	5,4
d) Sector Servicios	323,1	386,2	4,6
2. Desocupación abierta	32,7	36,5	2,8
II. Población inactiva	1.395,3	1.477,3	1,4
Tasa de desem. abierta	4,5	4,3	—

<sup>1/</sup> Encuesta de Hogares, julio de 1978.

FUENTE: OFIPLAN y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**CUADRO N° 7**  
**PREVISIONES DE OCUPACION EN EL SECTOR PUBLICO**  
**Y EN EL SECTOR PRIVADO**  
(miles de personas)

	NUMERO DE PERSONAS		tasa de crecimiento anual (%) 1978-1982
	1978 <sup>1/</sup>	1982	
<b>TOTAL</b>	687,0	811,9	4,3
1. Sector Público	127,7	152,3	4,5
2. Sector Privado	559,3	659,6	4,2

<sup>1/</sup> Encuesta de Hogares, julio 1978.

FUENTE: OFIPLAN y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**TERCERA PARTE:  
PROGRAMAS DE LA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

**I. Programas básicos**

## PROGRAMA DE CULTURA

### 1. Problema

El proceso de crecimiento económico de Costa Rica en el último medio siglo ha traído consigo una serie de cambios de gran impacto en el ámbito cultural. Conforme se han transformado las estructuras de tenencia y posesión de la tierra; las pautas de poblamiento; las formas de producción artesanal e industrial, y las prácticas comerciales locales e internacionales, los valores culturales costarricenses han perdido parte de su sustento material, fecundándose en algunos casos con aportes externos, y degradándose en otros casos al ceder ante nuevas realidades económicas, sociales y culturales de origen interno o foráneo. El proceso ha sido particularmente intenso en las últimas tres décadas. Esto se refleja en una creciente desorientación cultural de las nuevas generaciones, y en el alejamiento de los sanos hábitos productivos y convivenciales que caracterizaron a la Costa Rica de tiempos pasados. Tampoco se ha producido, por otra parte, una adaptación correcta de la cultura costarricense a las demandas y posibilidades de la vida moderna.

### 2. Contexto

Como es sabido, las escasez relativa de población indígena en la época colonial, así como la ausencia de riquezas mineras importantes, determinaron el hecho de que en Costa Rica se fuera formando una sociedad principalmente de colonos agrícolas, **habituados a labrar la tierra en explotación familiar**. En efecto, al llegar al país los primeros conquistadores y colonizadores españoles, ansiosos del lucro y la gloria que prometían las nuevas tierras, se encontraron con que no solo las condiciones naturales y demográficas prevalecientes hacían difícil el enriquecimiento fácil, sino que además el clima y el paisaje mismo del Valle Central, primera zona colonizada, invitaban y prácticamente obligaban a un estilo de vida distinto. El clima benéfico, la naturaleza serena, la abundancia de ríos y riachuelos que facilitaban la agricultura en pequeña escala, los buenos suelos, y la división del Valle por colinas y montañas, que indujo a la formación de pequeños centros poblados, fueron dando forma a los principales rasgos económicos, sociales y culturales del Valle Central y sus zonas aledañas. Los tipos de cultivos que se iniciaron en el Valle también contribuyeron a asentar el régimen de pequeña propiedad, al no presentar grandes demandas de mano de obra estacionaria ni exigir obras de riego, drenaje u otras formas de infraestructura. Así fue como dio inicio el régimen de la pequeña propiedad agrícola, que sería la base de lo que Ricardo Jiménez Oreamuno llamó nuestra "democracia rural".

Las que hoy se conoce como regiones Chorotega y Huetar Atlántica, según la nueva regionalización del país, han evolucionado en forma distinta de la Región Central. La Región Chorotega ha basado tradicionalmente su desarrollo económico en la ganadería extensiva, en grandes haciendas. Esto se debe en parte a la topografía y las condiciones climáticas de la zona, así como a la disponibilidad, en tiempos coloniales, de mano de obra indígena que podía ser subyugada y puesta a trabajar al servicio de un hacendado. Tal cosa dio lugar, a lo largo de los siglos XVIII y XIX, a la formación de una sociedad con características semif feudales, basadas en la explotación a ultranza de la población en labores rudimentarias y que no propiciaban nuevas formas de organización social. El saldo migratorio desfavorable que presenta esta región, cono-

cida como una de las zonas de expulsión de mano de obra de Costa Rica, es en gran medida resultado de tales condiciones socio-económicas. No obstante, hay que apuntar que, gracias al fuerte enraizamiento cultural indígena de la población guanacasteca, y también al relativo aislamiento respecto de la influencia metropolitana, se han preservado allí valiosas tradiciones que hoy constituyen parte fundamental del acervo folklórico de Costa Rica.

La agricultura bajo riego presenta hoy claras posibilidades de modificación favorable del destino socio-económico de la Región Chorotega.

La Región Huertar Atlántica, por su parte, se mantuvo relativamente inexplorada y aislada del resto del país durante todo el período colonial, salvo por las efímeras plantaciones de cacao en Matinas, de las que usufructuaban dueños ausentes, residentes en Cartago. No fue sino hasta fines del siglo XIX que surgieron dos hechos socio-económicos determinantes en la Región, que le dieron características muy distintas de las del resto del país. Primero, Minor Keith, concesionario de la construcción del Ferrocarril a Limón, empezó a sembrar banano en tierras aportadas por el Estado para financiar la terminación de la vía férrea. Así nació la United Fruit Company, que luego pasaría a otras manos. Para satisfacer la demanda de mano de obra generada por el ferrocarril y las nuevas plantaciones de banano, hizo venir a cuatro mil negros jamaquinos y a jornaleros que habían trabajado en el intento francés de hacer el Canal de Panamá.

En las primeras décadas del siglo se generó en la Región Atlántica una economía de enclave, caracterizada por un modo de producción moderno y organizado, con una alta división del trabajo. Esto dio lugar a la gestación de una cultura diferenciada, en la que el modo de producción determinó la formación de sindicatos solidarios y agresivos, particularmente hacia la década de 1930. Posteriormente sobrevino el abandono de las plantaciones por parte de la Compañía, a causa de la plaga de Panamá. A la población negra no se le permitió emigrar a otras partes del país, con lo que se dio lugar a un área de rezago socio-económico y frustración.

No fue sino hasta la década de 1960 que los gobiernos comenzaron a prestarle atención a la Región Atlántica, en gran parte debido al incremento de la inversión privada nacional en la zona. No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados, esta permanece en condiciones de rezago respecto del resto del país, y aun se percibe en ella la apatía y la frustración causadas por la decadencia bananera.

Debe agregarse que, al lado de esta serie de circunstancias, ha existido en Limón desde el siglo XIX una población también negra, pero producto de emigraciones costeras procedentes de países vecinos (Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia) además de las islas del Caribe. Esta población, dedicada principalmente a la pesca y al cultivo del coco, y más recientemente del cacao, tiene características culturales propias.

Parte de la población negra de la Región Atlántica —especialmente las generaciones mayores— domina apenas rudimentariamente el idioma español, en tanto que casi toda la población negra habla el idioma inglés, si bien en una forma peculiar.

A lo largo del tiempo, sin embargo, la influencia de la Región Central ha llegado a ser la prevaleciente en todo el país, tanto desde el punto de vista cultural como del punto de vista político y socio-económico.

La herencia cultural española y colonial en Costa Rica, que se difundió a partir del Valle Central, es resultado directo de la pobreza (entendida como escasa acumulación de capital) y se refleja en la tendencia a la pequeña escala en todos los ámbitos de la cultura material; pequeñas propiedades, pequeños poblados, pequeñas iglesias, casas de adobe unifamiliares, patrimonios familiares reducidos.

En la segunda mitad del siglo XIX, no obstante, la exportación de café y algunas otras actividades comerciales dieron lugar a apreciables acumulaciones de riqueza en algunas familias del Valle Central, y en consecuencia a la formación de una élite cultu-

ral refinada y muy integrada a las tradiciones europeas.

Las innovaciones económicas y tecnológicas del siglo XX, principalmente en los campos de la infraestructura y las comunicaciones, han tenido un impacto notable sobre la cultura costarricense, en especial en las últimas décadas. Los medios de comunicación colectiva han propiciado, más que la interacción cultural entre los distintos grupos socio-culturales del país, una apertura hacia corrientes extranjeras. Ha habido una notable penetración de hábitos de consumo, e incluso de lenguaje, procedentes de naciones industrializadas. Adicionalmente, la identidad cultural básica, que se manifiesta en el folklore, se ha mezclado con influencias provenientes de México y de algunos otros países de la cuenca del Caribe, llegando a opacar en gran medida a las manifestaciones estrictamente autóctonas.

En conclusión, la situación cultural actual de Costa Rica muestra dos escisiones básicas que hay que subsanar; una espacial, heredada de la colonia, que se muestra en las diferencias entre regiones; y una escisión temporal, que se refleja en el relativo desarrollo cultural de las nuevas generaciones respecto de los valores de las precedentes.

La fundación reciente del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, y la introducción del concepto de Promoción Humana como principio rector de las actividades del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, al que se le han asignado funciones intersectoriales, abren nuevas posibilidades de recuperación y desarrollo cultural para Costa Rica.

### **3. Objetivos**

Se procura consolidar la identidad cultural de la nación costarricense, de modo que, sin perder los valores positivos que han sido su sustento, y recuperando aquellos que se haya perdido, el pueblo costarricense pueda adaptarse a las nuevas demandas y posibilidades de la vida moderna, profundizando su vivencia democrática en todos los órdenes y alcanzando un modo y un grado de desarrollo integral que signifique un máximo bienestar para toda la población. Esta consolidación de nuestra identidad cultural, de nuestros valores más profundos y ancestrales, deberá ser la base y el derrotero que marque el rumbo del desarrollo integral, para las próximas mil generaciones.

### **4. Estrategia**

La introducción del concepto de Promoción Humana como principio rector de las actividades del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, ha significado un rompimiento de las barreras que mantenían restringido su campo de acción. Con esta medida, el fomento del desarrollo cultural se dirige hacia la base misma de la cultura: las actividades familiares y comunales de producción, ayuda mutua y recreación.

Esto implica una inversión del orden de prioridades que prevaleció hasta mayo de 1978, en el sentido de que ahora se fomenta más el enriquecimiento cultural "de abajo hacia arriba" y no la difusión vertical y descendente de valores culturales europeos.

Por otra parte, se trabaja ahora con un concepto mucho más amplio y al mismo tiempo más científico de lo que es la cultura, entendiéndola como "el conjunto de rasgos y pautas de comportamiento (incluida la organización social) que poseen constancia, coherencia y carácter de sistema, y son compartidos por un grupo humano".

Se deberá continuar con esta estrategia básica, incorporándola al proceso de desarrollo integral de Costa Rica mediante los instrumentos de la sectorialización y la regionalización administrativas del sector público, y haciendo un uso consecuente del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, y de los medios de comunicación privados en cuanto estén al alcance del Gobierno, y en particular del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Se concibe a la cultura, de esta manera, como un complemento indispensable de

los demás esfuerzos de desarrollo que realiza el país, y como parte de un vasto y prolongado esfuerzo de superación global en nuestra sociedad.

Al mismo tiempo, el desarrollo cultural es un instrumento para estimular la creatividad innata en todas las personas, y así impulsar su afán de auto-realización en todos los órdenes, y el desenvolvimiento de sus facultades potenciales.

Se hace énfasis en el estímulo cultural a la juventud, y en los intercambios generacionales y regionales, con el objeto de lograr la renovación y la consolidación integrada de la nacionalidad cultural costarricense.

Teniendo a los jóvenes por principal sujeto y objeto del desarrollo cultural, será posible el rescate de los mejores valores tradicionales de la cultura costarricense, y su proyección hacia el futuro, con miras a la formación de una sociedad adaptada a las condiciones de la vida moderna, pero sustentada en sólidos valores autóctonos.

## **5. Plan de acción**

Se contará con tres contingentes distintos para la acción:

- a) los trabajadores intelectuales (investigadores, artistas, etc.)
- b) los funcionarios administrativos del subsector Cultura.
- c) grupos de jóvenes voluntarios, organizados en "brigadas culturales".

Los instrumentos de acción serán el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y sus instituciones adscritas (Editorial Costa Rica, Compañía Nacional de Teatro, DINADeco, etc.) y el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural.

Con este instrumental humano y administrativo, se continuará fomentando preferentemente aquellas actividades que conduzcan a la integración cultural de Costa Rica, mediante el intercambio de experiencias entre personas de las distintas regiones y de los distintos grupos socio-culturales. Por ejemplo, se continuará realizando los "parques de la expresión", y extendiéndolos a todas las cabeceras de provincia, con miras a promover en el futuro intercambios de jóvenes artistas de las distintas regiones. Las empresas juveniles de autogestión y las actividades intercomunales son otros ejemplos de intercambio cultural.

Se pondrá particular énfasis en que los grupos como la Compañía Nacional de Teatro y la Orquesta Sinfónica Nacional sean accesibles a personas de todas las regiones del país.

Se procurará que las realizaciones radiales, cinematográficas y televisivas del Estado reflejen armoniosamente las tradiciones culturales de las distintas regiones, y den a conocer aquellas manifestaciones extranjeras que sean más afines con el sentir del pueblo costarricense.

Se fomentará la investigación y la divulgación de las tradiciones culturales costarricenses y se procurará por todos los medios posibles la reactivación de tradiciones que se estén perdiendo, en los campos de la artesanía, la tecnología tradicional, la preparación de alimentos, el folklore literario y musical, los hábitos recreativos, etc.

Para la puesta en práctica de la Estrategia y el Plan de Acción, es necesaria una campaña intensiva de formación de recursos humanos para la promoción del desarrollo cultural, tanto en las comunidades como a través de los medios de comunicación colectiva.

La planificación cultural debe estar estrechamente ligada, en el futuro, a la planificación del desarrollo nacional, de manera que este se oriente según los valores auténticos.

cos de la cultura costarricense, en la que se reflejan las predilecciones y las aspiraciones del pueblo.

A esos efectos, deberá fortalecerse de inmediato la capacidad de investigación cultural y planificación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, entidad a cargo de la ejecución de este Programa.

## PROGRAMA DE PROMOCION HUMANA

### 1. Problema

El reto fundamental de la promoción humana es el de impulsar la superación integral del hombre, procurando a la vez que éste sea el auténtico protagonista de una estrategia vigorosa de desarrollo.

La tarea más difícil es lograr que una vez que los programas de desarrollo integral se institucionalicen el desarrollo se dé al servicio del hombre y no el hombre al servicio del desarrollo.

Un aspecto importante en el que se refleja el problema es la poca participación en organizaciones locales. Esto se debe a la resignación, el bajo nivel de iniciativa, a actitudes de indiferencia y conformismo, así como a un proceso de desarrollo que a menudo excluye y a veces hasta manipula al ciudadano.

### 2. Contexto

En los últimos años, el costarricense ha sido objeto de una labor de promoción material y social por el Estado, a través de la dotación de servicios de cierta magnitud y alcance.

A pesar de haber originado un impacto apreciable, el modelo de "Estado paternalista" ha prestado poca atención a la necesidad de estimular la participación de las personas, como protagonistas activos en su propio proceso de realización y perfeccionamiento. La escogencia de dirigentes locales, el diseño de programas, la adjudicación de recursos y la ejecución de proyectos han estado concentrados y/o centralizados en pocas manos. Esta concentración de iniciativa y poder, además de no incentivar el esfuerzo propio de las comunidades, ha creado condiciones propicias para el favoritismo personal, económico y político y otras formas de abusos. Son estas condiciones las que obstaculizan e impiden el desarrollo armonioso e integral tanto de la sociedad como de cada ser humano.

Además de la escasa participación de la población en los programas gubernamentales de beneficio económico y social de corte paternalista, que en algunos casos acentúan la estratificación social y mantienen la condición de dependencia, la mayor parte de los estratos marginados tiene poca participación en actividades productivas, excepto en su función laboral; es decir, en su papel productor, con poco acceso a la riqueza generada.

Es evidente que el trabajador no está participando suficientemente en los beneficios del crecimiento económico, y que cada día hay más inversiones de capital en las que el trabajador tiene escasa o ninguna participación:

Los ahorros de la mayor parte de la población no son canalizados hacia la inversión directa en actividades productivas, donde el trabajador podría lograr mayores divi-

dendos como una de las formas de obtener participación en los beneficios del desarrollo.

El papel de las organizaciones laborales en las empresas se ha circunscrito generalmente a la creación del conflicto social para lograr mayor remuneración y mejores condiciones de trabajo. La confrontación entre patronos y trabajadores podría llegar a acentuarse, por las tendencias del modelo de desarrollo practicado hasta ahora: falta una mayor integración del trabajador a la empresa como persona interesada que comparta los problemas y éxitos de la gestión empresarial.

No hay —salvo en casos muy esporádicos— esquemas de coparticipación y co-gestión en las empresas, entendidas éstas como comunidades de trabajo.

Por último, debe destacarse que, a pesar de existir instituciones y programas con carácter eminentemente social, sus objetivos y acciones se han caracterizado por complementar a un "modelo de desarrollo" que considera que el progreso social surge como un derivado ineludible y exclusivo del crecimiento económico. Sobre el particular, uno de los aspectos más importantes que han sido descuidados en esta visión del desarrollo son las consecuencias sociales, psicológicas y culturales del proceso de modernización. Resultado de esto ha sido la aparición de ciertos síntomas tales como desintegración familiar, alto índice de alcoholismo, delincuencia, prostitución y otras formas de patología social; estos problemas requieren medidas preventivas y soluciones eficaces.

### **3. Objetivos**

El Programa de Promoción Humana tiene como fin último y fundamental la búsqueda del bien común dentro de una sociedad democrática, más solidaria, comunitaria, participativa y en la que impere la dignidad de la persona humana.

En este sentido, el objetivo fundamental del Programa de Promoción Humana durante el período del Plan es facilitar y lograr condiciones materiales, morales, culturales y espirituales que permitan un proceso permanente de perfección del hombre y de la sociedad, con el más profundo apego a los principios de dignidad, responsabilidad, solidaridad, participación y creatividad.

### **4. Estrategia**

El Programa de Promoción Humana reconoce la necesidad de que el desarrollo social, así como la superación cultural y espiritual, sean paralelos y complementarios del desarrollo económico. Asume que se debe prever los efectos negativos y procurar el cambio en una sociedad en proceso de transformación; lo anterior tendría el fin de lograr la combinación de un régimen democrático, de mayor bienestar económico y de progreso social, con un sistema en el que la persona humana alcance la realización plena de sus facultades mentales, morales y espirituales y la superación permanente de su propia condición.

Por lo tanto, la promoción humana será el principio fundamental que señalará la orientación y el denominador común de todos los programas del Gobierno. La finalidad del desarrollo es la realización del individuo; no el cumplimiento de una obra por el Estado.

Aunque la superación integral de la persona es el móvil esencial de toda la acción global del Gobierno, existen programas especialmente propicios para alcanzar los objetivos de la promoción humana. Estos son los de vivienda, salud, educación, trabajo y organización del trabajador, recreación, cultura y seguridad social.

Este Gobierno pone especial énfasis en lograr que estos programas se lleven a cabo con la participación activa de las comunidades en la toma y ejecución de decisiones para la solución de sus propios problemas.

La estrategia de promoción humana está fundamentada en cinco principios: participación, dignificación, responsabilidad, solidaridad y creatividad.

La participación popular, elemento indispensable para perfeccionar la democracia, puede darse de muchas maneras. En términos generales, puede distinguirse tres grandes órdenes de participación popular: la participación política, que se da por medio de la libre acción de los partidos y los cuerpos intermedios. La participación económica, que se realiza en tres ámbitos: la participación en la dirección de empresas, en las utilidades y en la propiedad de la actividad productiva. La participación social se da en las formas de servicios sociales, actividades culturales y recreativas.

Durante el período del Plan, la participación política será fortalecida, respetando y facilitando la libre acción de los partidos políticos, y particularmente estimulando la organización de cuerpos intermedios, con carácter representativo de los diversos grupos sociales del país, ya que estos cuerpos intermedios contribuyen a la formulación y expresión de las aspiraciones del pueblo; sirven como vehículos de participación en la toma de decisiones políticas.

En cuanto a la participación económica, una de las principales directrices de la promoción humana será la de propiciar una política que procure un mayor acceso a la propiedad y un mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores marginados y en general del trabajador.

El aumento del número de propietarios, tanto del sector agrícola como del sector obrero (sea de su vivienda, de un mayor capital en herramientas propias de trabajo, o en la capitalización en la empresa donde trabaja) serán medios de incrementar la participación económica. El pequeño productor, el cooperativismo, las empresas de cogestión y autogestión y otras formas asociativas de participación económica serán también apoyadas en forma especial. Con este propósito, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana), coordinará con otras instituciones estatales (Sistema Bancario Nacional, Instituto de Tierras y Colonización, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Dirección General de Asignaciones Familiares, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ministerio de Trabajo, Corporación Costarricense de Desarrollo, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, Consejo Nacional de Producción, y otros afines), las acciones necesarias para facilitar y apoyar estas formas de participación económica.

En lo que se refiere a la participación social, se propiciará incorporar a las comunidades en los programas de servicios sociales, actividades culturales y recreativas de las instituciones públicas, buscando una mayor cobertura en los beneficios de estos servicios a todos los sectores de la población.

La dignificación tiene también dimensiones políticas, económicas y sociales. Por un lado, las formas de participación enumeradas ayudarán a la superación integral del ser humano, de manera que todos logremos condiciones de vida acordes con el más elevado concepto de dignidad humana. Tanto el sector público como el privado tendrán la responsabilidad de hacer efectiva la dignificación de la persona. Por otro lado, se exaltará y divulgará todos aquellos valores que dignifiquen al ser humano y se realizarán acciones que sirvan para prevenir y rescatar a ciertos sectores sociales de situaciones degradantes tales como el abandono de la niñez, la delincuencia, la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo y otras formas de patología social.

En cuanto al principio de responsabilidad, este se concibe como una acción que debe prevalecer en todas las actividades que se realicen en la sociedad. Se propiciará aquellas acciones que consoliden la responsabilidad ciudadana, de manera que toda persona se interese por los asuntos públicos en general y los de su comunidad en particular. Se velará por el fortalecimiento del núcleo familiar, creando las condiciones y fomentando los valores que consoliden el sentido de responsabilidad de todos los miembros de la familia. Se fomentará el sentido de la función social de la empresa, cuyo objetivo último va más allá de producir riqueza. Se velará por el respeto a los de-

rechos laborales, por el bienestar y seguridad del personal y por su superación material, cultural y espiritual. Como contrapartida a este último aspecto, se debe crear conciencia en el trabajador de los deberes para con la empresa, procurando particularmente el progreso de esta y la obtención de mejores niveles de productividad. La responsabilidad que le corresponde al Estado es la de desempeñar un papel subsidiario en todas aquellas acciones y actividades que procuren el bienestar económico y el progreso social y espiritual, de acuerdo con los principios ya enunciados de promoción humana. En particular, en el campo de la responsabilidad económica el Estado construirá obras de infraestructura, apoyará la inversión prioritaria para el desarrollo del país con medidas de estímulo económico, apoyará la capitalización obrera y defenderá al consumidor.

El principio de solidaridad deberá estar presente en todas las tareas de promoción humana, mediante el estímulo de aquellas formas de cooperación, de organización y de ayuda mutua que se pueden dar en el seno de la sociedad, en los ámbitos y formas que han sido ya enunciados en los párrafos anteriores.

El principio de creatividad será el complemento necesario a las acciones antes enumeradas, para lo cual se estimulará el desarrollo pleno de la capacidad y las facultades potenciales que encierra todo ser humano. Para tal fin, se buscará un cambio cualitativo en actividades tales como la educación formal y no formal, para que activen la mente y la capacidad creativa del ser humano; asimismo se incrementará aquellas que fomenten un sentido sano e integral de la vida, mediante la participación en actividades tales como el deporte, el arte, y otras de tipo recreativo.

Se regionalizará la organización, promoción y participación de la comunidad en organismos territoriales y funcionales, para hacer posible la cogestión entre la comunidad organizada y las instituciones desconcentradas.

Se aplicará a la mayor brevedad posible el marco ideológico y metodológico del "modelo" de promoción humana, que guía la acción del Gobierno a través de sus programas.

Se promoverá la organización social de base, de acuerdo con los principios enunciados y su estructuración en forma piramidal de participación, en forma tal que las organizaciones de base, siendo los núcleos primarios de la sociedad, se constituyan en el instrumento más importante de participación popular. Estas organizaciones se unirán y coordinarán en una pirámide estructurada en niveles de comunidad distrital, cantonal, regional y nacional. Todas las instituciones estatales que realicen actividades de promoción humana deberán coordinar su acción a fin de evitar duplicaciones de comités con funciones semejantes. (Véase el Programa de Reforma Administrativa).

Para apoyar lo antes mencionado se le otorgará a las regiones un mayor grado de autonomía en materia programática y presupuestaria.

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) dirigirá subprogramas de contenido puro de promoción humana, tales como la organización social, la capacitación para la realización del Programa de Promoción Humana y el desarrollo cultural, de la juventud y deportivo.

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) en combinación con los organismos especializados, participará en programas que tendrán la más alta prioridad, desde el punto de vista de la promoción, tales como:

En el campo social: salud comunitaria, salud mental, comedores escolares, pensiones del régimen no contributivo, recreación y cultura, cuidado del niño abandonado.

En el campo económico y de infraestructura: vivienda popular, infraestructura local, empresas comunitarias, programas de desarrollo rural integral y programas de mejoramiento urbano (rehabilitación de barrios).

Habrán actividades especiales de motivación cívica para aumentar la participación

de las personas en programas de bien comunal y en las estructuras sociales y políticas.

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) tendrá un programa especial de motivación para el desarrollo integral. También se llevará a cabo un programa de motivación para aumentar la necesidad de realización, tanto del empresario como de funcionarios públicos que ejecutan labores de apoyo a la producción (funcionarios bancarios, agentes de extensión agrícola, etc.), trabajadores sociales y población marginada.

Los programas culturales del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) no sólo seguirán recibiendo una atención especial, como apoyo a la plena realización de la creatividad de la persona, sino que serán ampliados para estimular al adulto tanto como al niño y al joven en el ejercicio de sus facultades. Se concibe a la cultura como una de las maneras de promover la superación del ser humano y mejorar nuestra forma de vida. Por lo tanto, se promoverá especialmente aquellas actividades y manifestaciones de cultura que surjan de las bases populares, sin descuidar otras que se produzcan en otras esferas.

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) continuará con la política de intensificar, diversificar y difundir la práctica del deporte, como una de las bases para la formación integral del individuo.

## **5. Plan de acción**

Las acciones principales para materializar la promoción humana como orientación y estilo de los programas del Gobierno son:

- 1) Detallar y divulgar el marco ideológico y metodológico del modelo de promoción humana.
- 2) Confrontar los programas del Gobierno con el modelo de promoción humana en coordinación con los altos funcionarios de las instituciones públicas, y recomendar los cambios necesarios para su adaptación al modelo mencionado.
- 3) Capacitar a los funcionarios públicos en el significado y contenido de la promoción humana. Inicialmente se reforzará la capacitación de los funcionarios ejecutores de actividades de promoción humana del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y de otras instituciones del Estado relacionadas con dichas actividades. Se realizará seminarios de capacitación para grupos de mujeres organizadas, dirigentes juveniles, comunales, culturales y deportivos en las comunidades.
- 4) Colaborar en la creación de los consejos de desarrollo regional y subregional como medio de participación popular.
- 5) Apoyar y aumentar la constitución de asociaciones de desarrollo comunal y otros tipos de organizaciones comunales, e integrarlas en organismos distritales, cantonales, regionales y nacionales para crear una pirámide de organización y participación social.
- 6) Ejecutar una política nacional de juventud con la participación de los jóvenes, solicitando su contribución en el análisis de soluciones a esos problemas. Apoyar a las asociaciones juveniles y fomentar nuevas formas organizativas por medio de actividades productivas.
- 7) Estimular las iniciativas que respondan a los principios ya enunciados de promoción humana, en los órdenes de participación antes mencionados.
- 8) Apoyar y reforzar los programas basados en el esfuerzo propio, la organización comunal y la participación de los interesados en el diseño y la construcción de las obras (Programa de Empresas Comunitarias del IMAS-INVU).

- 9) Diseñar y poner a la disposición del trabajador mecanismos e instrumentos para estimular la inversión en actividades productivas; apoyar la creación de empresas de los trabajadores, entre otras formas mediante un mecanismo de garantía que respalde las inversiones preoperativas y el capital de trabajo; apoyar en general la creación de empresas comunitarias de producción (INFOCOOP, MTSS, MCJD, SBN, BPDC).
- 10) Proponer cambios en los programas educativos que propicien los principios de la promoción humana (MCJD-MEP).
- 11) Extender y fortalecer el modelo de salud comunitaria a los 80 cantones del país (MCJD-MS-DGAF).
- 12) Facilitar la adquisición de tierras aptas para la explotación familiar por campesinos pobres, procurando asimismo mejorar sus niveles de productividad y organización en asociaciones campesinas.
- 13) Apoyar a programas dirigidos al niño, especialmente a los de los sectores más pobres. (MCJD-Patronato Nacional de la Infancia-MTSS-MS. Ver Programa del Menor y la Familia).
- 14) Integrar y apoyar programas regionales financiados con los recursos de Asignaciones Familiares, por ejemplo los programas de comedores escolares y pensiones del régimen no contributivo; propiciar la participación popular en el diseño y ejecución de los programas de Asignaciones Familiares. (IMAS-MCJD-Org Voluntarios-CCSS-DGAF).

Las acciones antes mencionadas se ejecutarán paulatinamente mediante programas integrados de desarrollo, por medio de la coordinación interinstitucional.

## PROGRAMA DEL MENOR Y LA FAMILIA

### 1. Problema

Tradicionalmente se ha tendido a separar los objetivos económicos de los sociales dentro de la política de desarrollo. Esto ha conducido a que, en general, los esfuerzos por mejorar el bienestar de la familia y la niñez obedezcan fundamentalmente a una preocupación humanitaria por las familias de escasos recursos y por los niños desamparados, impedidos físicamente, delincuentes, etc. Así, ha faltado un enfoque integral de los problemas de la familia y el menor, en relación con el desarrollo económico y social armonioso del país. Por lo demás, los problemas extremos de desintegración familiar, abandono de niños, prostitución, delincuencia juvenil, etc. no han sido resueltos, y continúan afectando a un gran número de personas.

### 2. Contexto

Alrededor de 1950 Costa Rica empieza a participar con más intensidad en un proceso de modernización acelerada, sustentado en un estilo de desarrollo que se basaba fundamentalmente en el crecimiento industrial del país. De esta manera, la modernización rompe con los moldes tradicionales propios de la agroexportación y transforma al país en todos los órdenes de su vida interna. Se amplía la clase media, se incrementan las migraciones al Área Metropolitana, se abre el mercado de trabajo para la mujer, aumenta la población, se rompen las relaciones vecinales, llegan del exterior con más fuerza —y a través de los medios de comunicación— nuevas costumbres, otros valores morales, y se intensifica el consumo de productos industriales. Estos son algunos de los fenómenos que ocasionó el cambio económico enmarcado en un estilo de desarrollo que separaba los objetivos económicos de los sociales. Lo anterior se percibe con particular intensidad en la familia. En esta se observa con más claridad la posibilidad de ajuste o no a la forma de sociedad que se está estableciendo. Se ha podido comprobar que las presiones económicas al vínculo familiar son un factor determinante para que muchas familias, en especial las de escasos recursos, terminen desintegradas al no poder hacerles frente a esas fuerzas. En otras familias, estas presiones obligan a la madre y a los hijos a buscar trabajo remunerado y obtener mayores ingresos para el hogar, afectando desde luego a las relaciones familiares internas y permanentes que les proporcionan seguridad y satisfacción.

Individualmente, el desequilibrio interno se manifiesta en especial en los grupos más desposeídos, conforme aumentan las necesidades y expectativas de consumo frustradas por la realidad de los escasos recursos y el limitado poder adquisitivo. La frustración se traduce muchas veces en agresividad, que puede manifestarse en conducta auto-destructiva —alcoholismo, drogadicción, enfermedades psíquicas y psicósomáticas— o en una auto-destrucción total como lo es el suicidio. También puede manifestarse en conductas pasivo-agresivas; renuencia a la cooperación, irresponsabilidad, crítica destructiva; o puede la agresividad ser proyectada a otros e incurrirse en el maltrato, el robo, el abandono de los hijos, violaciones, estupro, etc.

Otros efectos del proceso de cambio de la sociedad, que amenazan la cohesión familiar y el desarrollo integral de los individuos, son: el cambio de funciones que se ge-

nera en el seno de la familia debido a la mayor participación de la mujer en las actividades productivas; la disminución del número de miembros familiares (por separación, divorcios, etc.) que altera, en la mayoría de los casos, las relaciones internas de parentesco, la educación de los niños, la transmisión de los valores y destrezas, etc., y el aumento de nacimientos de hijos de madres solteras (34% del total de nacimientos en el período 1972-1975).

Otra de las consecuencias de las transformaciones sociales, por causa del proceso de modernización antes referido, ha sido la disminución de la función educativa de la familia, y su acelerada sustitución por la educación formal y especialmente por los medios de comunicación masiva, cuyos programas y anuncios, en términos generales, propician patrones de conducta ajenos a nuestras costumbres, idiosincrasia y medios económicos. Este proceso se ha efectuado simultáneamente con la disminución de las oportunidades para la recreación conjunta, y el debilitamiento de las relaciones vecinales.

Los aspectos antes expuestos nos permiten afirmar que la familia y el menor están amenazados por diversos factores, propios de un proceso de desarrollo cuyos resultados en otros países han mostrado ser atentatorios para el desarrollo integral de la persona humana, de la familia y del bien común.

Para la resolución de parte de los problemas enunciados, el presente Gobierno ha apoyado las actividades del Patronato Nacional de la Infancia, mediante el aporte de mayores recursos humanos y financieros en todos los programas que esa institución desarrolla. Asimismo, se están desarrollando proyectos específicos tendientes a la atención de menores en guarderías infantiles y al tratamiento de deambulantes y drogadictos.

### **3. Objetivos**

Formular y ejecutar una política nacional, enmarcada en la política de desarrollo general, relativa a la familia y al menor, que propicie su integración, su fortalecimiento y la protección que le garantiza la Constitución de la República (Artículos 51 y 55) "...como elemento natural y fundamento de la sociedad". Esta política busca la exaltación de los valores de orden moral, cívico, religioso y de política social, sin considerarse como una prestación de servicios irrecuperables, sino como una inversión necesaria tanto en el sentido humano como en el estrictamente económico.

Formular programas para las familias de las zonas rurales y áreas marginales, especialmente orientados a la educación para la vida en familia, y propiciando una integración interna más sólida y una mayor productividad.

Considerar el desarrollo integral familiar como un objetivo básico de la política social en todos los programas de desarrollo gubernamentales, especialmente los programas de Desarrollo Rural Integral.

### **4. Estrategia**

Este Plan Nacional de Desarrollo, inspirado en el principio de la promoción humana, procura una integración total de las dimensiones económica y social del desarrollo. En particular, programas como los de agroindustria y agricultura propician la empresa familiar y comunal, lo que contribuirá sustancialmente a la integración de las familias y las comunidades.

Para el cumplimiento de los objetivos específicos planteados, el Gobierno tendrá una política subsidiaria y de apoyo a todos los programas que busquen el fortalecimiento de la familia y su desarrollo integral, especialmente en los grupos más deprimidos de nuestra sociedad, con la participación de las comunidades y familias.

De esta manera se instaurará un sistema de coordinación que permita la atención al menor y la familia en forma integral, y ya no como competencia exclusiva de una determinada institución.

También se impulsará la organización de las comunidades en el sentido de que consideren como tarea propia la preocupación por la atención de sus menores; esto es, que se tome conciencia de que una labor efectiva en pro de la niñez no puede depender exclusivamente del trabajo de las instituciones, sino que, por el contrario, estas han de servir de apoyo al esfuerzo responsable y organizado de las comunidades.

Se ampliará y se mejorará los servicios de cuidado y atención a los menores, especialmente a los de los grupos más desvalidos. Para ello, se propiciará que los niños de los hogares más pobres tengan real acceso a guarderías infantiles.

Se evaluará y actualizará el sistema jurídico presente que regula los aspectos familiares y de los menores, tanto en la legislación positiva como en procedimientos.

Se propiciará la formación de consejos regionales de desarrollo social y familiar, así como la creación de un Consejo Nacional de Atención al Menor, constituido por representantes del Presidente de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes —Promoción Humana— el Ministerio de Educación Pública, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Mixto de ayuda social.

Se estimulará la participación de la mujer en la solución de los problemas de la familia, en el proceso de desarrollo general del país.

## **5. Plan de Acción**

1) Se diseñará y pondrá en práctica una política integral para el desarrollo armónico de la familia y el menor, por parte del Consejo Nacional de Atención al Menor.

2) Se realizará un diagnóstico y una evaluación de todos los programas existentes para la familia y el menor, coordinando la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y por el Patronato Nacional de la Infancia, con el fin de reformarlos y reestructurarlos conforme a las necesidades actuales de la familia costarricense.

3) Se tendrá en cuenta a las agrupaciones comunales existentes, y se creará otras, para generar programas y coordinar acciones encaminadas al bienestar del menor y la familia; con ello se busca asegurar la participación de las bases en el proceso de desarrollo comunal. La institución responsable será el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, con el apoyo de DINADECO, IMAS y el Patronato Nacional de la Infancia.

4) Se buscará captar recursos técnicos, materiales y humanos lo antes posible para fortalecer y mejorar los sistemas actuales de investigación (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y Patronato Nacional de la Infancia).

5) Se apoyará al equipo interinstitucional que está revisando la legislación existente en materia de menores y familia, dispersa en diferentes códigos y leyes (Patronato Nacional de la Infancia, Comisión de Asuntos Jurídicos de la Oficina del Niño, Casa Presidencial).

6) Se creará centros comunitarios para la estimulación temprana, en áreas rurales y marginales, que permitan aumentar las posibilidades de desarrollo de los menores y la familia (Patronato Nacional de la Infancia).

7) Se impulsará la creación de grupos terapéuticos regionales, para padres e hijos, que permitan mejorar los canales de comunicaciones y fortalecer los vínculos afectivos, con el fin de reducir los conflictos y tensiones internas de la familia. Institución responsable: Patronato Nacional de la Infancia. Apoyo del Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social e Instituto Nacional sobre Alcoholismo.

8) Se impulsará la realización de talleres vivenciales familiares, para fortalecer la

comunicación interpersonal, el aprendizaje de "roles", fomentar la solidaridad de los miembros dentro del grupo familiar y la comunidad, además de ofrecer una oportunidad a toda la familia de sana recreación. Serán de corta duración y se buscará un efecto multiplicador del aprendizaje recibido, mediante la proyección de los asistentes en actividades concretas de beneficios a la comunidad. Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes e INSA.

9) Se impulsará programas de capacitación y adiestramiento para personal en servicio, así como para grupos de voluntarios surgidos en las comunidades, a fin de que la labor educativa, preventiva y asistencial resulte de la identificación de necesidades. Institución responsable: Patronato Nacional de la Infancia y acción de apoyo de las demás instituciones de los sectores sociales.

## PROGRAMA DE POBLACION

### 1. Problema

A pesar de que la población es el fin último y el principal recurso productivo en el desarrollo de una nación, no fue sino muy recientemente que el actual Gobierno decidió fomentar y formular una política integral que considere el recurso humano en relación con la disponibilidad de recursos naturales y financieros, la tecnología y los bienes y servicios que se producen en la sociedad para el bienestar de la población, todo ello basado en el respeto a la dignidad de las personas y de las familia, así como a la soberanía nacional.

### 2. Contexto

La población no solo debe ser el objeto de toda política de desarrollo, sino que es el principal recurso con que cuenta el país. La ausencia de definiciones globales en Costa Rica, hasta hace muy poco tiempo, en este campo, permitió el desarrollo de programas que, si bien es cierto han sido de gran utilidad en el campo de la salud y de la educación, han estado inmersos dentro de planteamientos demográficos que no necesariamente están en función de los objetivos del desarrollo nacional.

Se estima que la población del país era de aproximadamente 2,1 millones de habitantes en 1977, y su densidad mediada alrededor de 41 habitantes por Km<sup>2</sup>. Esta densidad es inferior al promedio de los países de América Central (44 habitantes por Km<sup>2</sup>), pero superior a la de América Latina en su conjunto (16 habitantes por Km<sup>2</sup>). Si se considera la relación habitantes por kilómetro cuadrado de tierra apta para la agricultura, según estimaciones hechas por OFIPLAN, el indicador se duplica, alcanzando la cifra de 87 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A lo largo del presente siglo, el crecimiento promedio de la población ha sufrido variaciones de mucha significación, oscilando entre 1,5 por ciento en el primer quinquenio (1900-1904) y 3.8 por ciento durante los años 1955-1959, período a partir del cual se inicia un descenso continuo hasta la actualidad, cuando, para 1975-1979, se estima una tasa promedio de 2,2 por ciento. Esta variación fue producto de cambios bruscos en los componentes del crecimiento.

La natalidad, uno de los componentes del crecimiento de la población, creció en forma moderada en la primera mitad del siglo, hasta aproximadamente el año 1960; desde 4,5 por ciento hasta 4,8 por ciento; esto es, una variación de 5,9 por ciento en prácticamente 60 años. A partir de esta fecha, se inicia una sensible y rápida disminución que lleva el crecimiento natural al 2,2 por ciento hacia 1975-1979, o sea que decreció en un 54 por ciento en 20 años.

Por su parte, la mortalidad mantuvo un ritmo de descenso moderado hasta aproximadamente 1940 (de 3,0 a 2,0 por ciento), fecha en que la tendencia se acentúa sensiblemente, colocándose en la actualidad en una tasa de cinco muertes anuales por cada mil habitantes, uno de los índices más bajos del mundo (ver cuadro 1 del anexo).

La esperanza de vida al nacer ha experimentado un alza constante y se espera que las personas nacidas al final del periodo del presente Plan alcancen una vida media de alrededor de 73 años, que es el nivel que actualmente tienen países como Suecia y Dinamarca. A pesar de las características anteriores, es conveniente recordar que los indicadores presentados son promedios nacionales, que incluyen situaciones internas muy heterogéneas; en las áreas rurales y costeras del país hay porcentajes de mortalidad bastantes superiores a dichos promedios.

La migración interna forma parte fundamental de la temática poblacional. En Costa Rica, al igual que sucede en otros países en vías de desarrollo, se han dado corrientes migratorias hacia el Área Metropolitana de San José que tienden a aumentar la concentración poblacional en esta área. Sin embargo, las medidas que a este respecto se ha tomado, o intentado tomar, se centran tradicionalmente en el lugar de destino, sin prestarle la debida atención al grave problema que puede resultar del abandono por parte de la población de ciertos puntos de origen, cuyo potencial productivo aún no es debidamente conocido.

No obstante la trayectoria histórica del movimiento de población hacia la Región Central, el componente migratorio en ella es de poca importancia.

Una de las consecuencias inherentes al proceso económico y social (cualquiera sea el régimen político o el sistema económico en que ocurra) es la llamada transición demográfica, que conduce a largo plazo a un crecimiento lento o nulo de la población y una estructura por edades envejecida, resultantes ambos de una muy elevada esperanza de vida al nacer y una baja fecundidad. El tamaño final de una población cuando su crecimiento llegue a ser prácticamente nulo depende de la velocidad con que se haya producido su transición demográfica. Costa Rica ha avanzado notablemente en este proceso; lo que cabe preguntarse es cuándo se alcanzará un nivel de reemplazo (tasa global de fecundidad de 2,1) y las consecuencias que esto acarreará en el desarrollo económico y social del país. Algunos estimaciones hechas para la población costarricense dan los siguientes resultados:

	PROYECCION		
	(a)	(b)	(c)
Año en que se alcanza el nivel de reemplazo	2.000	2.020	2.040
Población en que se alcanza el nivel de reemplazo (millones de habitantes)	3,7	6,1	9,8
Año en que el crecimiento se hace nulo	2.090	2.110	2.130
Población estacionaria (millones de hab.)	5,9	8,8	13,4

- Supuestos: (a) Descenso acelerado en la fecundidad  
 (b) Descenso moderado en la fecundidad  
 (c) Descenso lento en la fecundidad

Las proyecciones indican que la tasa de crecimiento natural tiende a disminuir; por ello, la definición del ritmo de crecimiento de la población y la distribución espacial que se estimen deseables son preocupación fundamental del Gobierno, que se manifiestan a través de la Comisión Nacional de Políticas de Población y de OFIPLAN. Este definición juega un papel trascendental en la formulación de una política nacional de población consistente con los programas de desarrollo económico y social del Gobierno.

### 3. Objetivos

Formular y ejecutar una política de población adecuada a la realidad costarricense, centrada en los principios de respeto a la dignidad humana, a la familia y a la soberanía nacional, cuya finalidad sea orientar el crecimiento poblacional y la ocupación territorial de manera que contribuyan al desarrollo socioeconómico y cultural y a mejorar la calidad de vida de todo el pueblo.

#### **4. Estrategia**

Las soluciones de los problemas planteados no son simples. El actual Gobierno dio un primer paso hacia su formulación, al crear la Comisión Nacional de Políticas de Población, integrada por los titulares de los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social; Cultura, Juventud y Deportes, Salud, y Educación Pública, y por el titular de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, quien actúa como Secretario Ejecutivo de la Comisión. Esta Comisión inició sus funciones en setiembre de 1978 y ella y el Gobierno han aprobado importantes planes de trabajo tendientes a la formulación de una política integral de población. De manera especial, y como parte de la estrategia planteada, la Comisión considera de gran importancia la definición de un marco de referencia conceptual que defina con claridad el ámbito de acción del Estado en la elaboración de una política de población. En este sentido se aprobó el documento "Marco de referencia para la formulación de una política de población en el contexto del desarrollo económico y social", que define los derechos y deberes del Estado y el individuo frente a las acciones a emprender en este campo. A su vez, este documento establece como principios básicos, que regirán la definición de la política, el respeto a la dignidad humana y a la soberanía nacional, principios que son compartidos por el pueblo costarricense y que orientan toda la acción del actual Gobierno.

Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter multisectorial de las políticas de población, las soluciones que se adopte deberán estar estrechamente relacionadas con el plan nacional de regionalización y con los planes sectoriales, puesto que los problemas demográficos de Costa Rica se relacionan, tanto con el crecimiento de la población y con su estructura etaria, como con su distribución en el territorio nacional, la distribución geográfica y social del ingreso, y la asignación de recursos para la producción.

En consecuencia, se deberá fijar políticas regionales de población, en el marco de las políticas de desarrollo regional, no solo con el fin de lograr explotar al máximo el potencial productivo de las regiones, sino también para contribuir a la adecuada distribución territorial de la población y de las actividades.

Deberá considerarse la definición de tasas de crecimiento diferenciales entre aquellas regiones y subregiones de escasa densidad y aquellas de mayor concentración de población, en consonancia con las características de cada región en particular. Una vez definidos los objetivos demográficos, se estará en condiciones de emprender el diseño de una estrategia multisectorial, tarea que exige un examen cuidadoso de las políticas sectoriales, a fin de estimar en qué medida su ejecución contribuye o dificulta el logro de los objetivos demográficos, qué programas o componentes de esas políticas deberían ser reforzados, tanto cuanto a cobertura como a contenido, y qué posibilidades ofrecen para la adopción de medidas complementarias. Deberá llevarse a cabo una compatibilización de objetivos, de modo que las modificaciones que puedan introducirse en las políticas sectoriales, a fin de alcanzar los objetivos demográficos, no afecten su capacidad para alcanzar sus propios objetivos.

#### **5. Plan de Acción**

1) La Comisión Nacional de Políticas de Población formulará las bases de una política que relacione adecuadamente el comportamiento de las variables demográficas con el desarrollo integral del país (1979-1980).

2) Se fortalecerá la capacidad institucional de OFIPLAN para cumplir la función de Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Políticas de Población, de acuerdo con las decisiones del Gobierno y con lo recomendado en la Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo y Políticas de Población de Cartagena.

3) Se creará los mecanismos necesarios a fin de que la formulación, la ejecución, el control y la evaluación de la política de población sean responsabilidad fundamental del Estado, como representante de una población soberana, e involucren la participa-

ción de todos los sectores de la sociedad.

4) Se llevará cabo un conjunto de estudios que permitan formular, sobre bases científicas sólidas, una política global de población como componente e instrumento de la estrategia general de desarrollo económico y social.

5) Se realizará actividades destinadas a elevar la capacidad técnica del personal, tanto de OFIPLAN como de los ministerios y otras entidades del sector público, que participan en el proceso de formulación de política de población.

6) La División de Planificación y Coordinación Regional de OFIPLAN trabajará en estrecho contacto con la Comisión Nacional de Políticas de Población, a través del Ministro-Director de OFIPLAN, a fin de asegurar la debida compatibilización de los objetivos demográficos generales con los objetivos específicos del desarrollo de cada región.

7) Una vez definidos los lineamientos de la política nacional y de las políticas regionales de población, estos pasarán a formar parte de los criterios rectores en la evaluación y los ajustes del Plan Nacional de Desarrollo (a partir de 1980) y de todos los planes, programas y proyectos que involucran la participación del Estado.

**CUADRO N° 1**  
**TASAS BRUTAS ANUALES (por mil habitantes)**

AÑOS	Tasas Brutas Anuales (por mil habitantes)			Esperanza de vida al nacer
	CRECIMIENTO NATURAL	NATALIDAD	MORTALIDAD	
1950-1955	30,2	47,6	12,4	57,26
1955-1960	37,6	48,3	10,7	61,15
1960-1965	36,2	45,3	9,1	63,02
1965-1970	31,1	38,3	7,2	65,54
1970-1975	25,2	31,0	5,6	68,08
1975-1980	21,5	26,7	5,2	69,68

FUENTE: Ortega, Antonio, Evaluación del Censo de 1973 y proyección de la población por sexo y grupos de edad 1950-2000, Dirección General de Estadística y Censos y CE-LADE, 1976.

## PROGRAMA DE REGIONALIZACION

### 1. Problema

El problema básico que trata de resolver la planificación regional en Costa Rica es la muy elevada y creciente concentración de la población, de las actividades económicas, sociales y culturales, de las instituciones públicas y privadas, y de las decisiones que afectan al resto del país, en la parte central del territorio. Esto implica el hecho de que una sola región, la Central, tenga autonomía propia y que las restantes regiones sean totalmente dependientes de ella.

### 2. Contexto

Costa Rica se caracteriza actualmente por la falta de regiones socio-económicas bien consolidadas, de tal manera que podrían ser considerada como constituida por una única región con centro en San José. Sin embargo, el país presenta grandes posibilidades de alcanzar, a mediano plazo, una estructura regional más equilibrada, que facilitaría enormemente el desarrollo socio-económico. Las regiones que se perfilan son cuatro (Central, Chorotega, Huetar y Brunca), pero para su consolidación se requerirá gran poder de decisión y mucha coordinación de parte de las instituciones públicas.

Debido a que el grado de consolidación de la Región Huetar es aún menos que el existente en las otras regiones, se ha decidido dividirla por ahora en: Región Huetar, Atlántica y Región Huetar Norte. Por consiguiente, en una primera etapa, se considerará dividido el país en las regiones siguientes: Central, Chorotega, Brunca, Huetar, Atlántica y Huetar Norte. A la vez, se ha logrado identificar en esas regiones 22 unidades menores con marcada vinculación propia y que, por su menor importancia en territorio y en población, se denominan sub-regiones.

De acuerdo con el Censo de Población de 1973, un 68,5% de la población de Costa Rica reside en los 11.525 Km<sup>2</sup> de la Región Central y un 49,6% concretamente en los 2.642 Km<sup>2</sup> de las cuatro subregiones centrales de San José, Heredia, Alajuela y Cartago. La elevada concentración demográfica tiene antecedentes que se remontan a la época de la Colonia. Por otro lado, en la Región Central, durante 1973, se ubicaba el 50,6% de la Población Económicamente Activa Agropecuaria y el 15,3% de la Población Económicamente Activa del país.

La casi total ocupación del territorio no ha representado una utilización racional de los recursos naturales: de acuerdo con estimaciones preliminares, Costa Rica cuenta con casi 1.200.000 hectáreas aptas para cultivos anuales o permanentes, y el área dedicada realmente a uso agrícola sólo fue de 351.000 Has., en 1973<sup>1/</sup>. El uso es más intensi-

1/ Simultáneamente con esta subutilización de las tierras aptas para uso agrícola, se nota una sobreutilización y, por consiguiente deterioro de otras que sólo son adecuadas para la protección o la explotación forestal.

vo en la Región Central, lo que agrava el problema de concentración. Así, en tanto que esta región sólo dispone del 24,9% de las tierras aptas para uso agrícola, concentra más del 50% de la PEA agropecuaria.

En el caso de la industria, esta se concentra en la actualidad casi totalmente en la Región Central. La concentración industrial es explicable en la medida en que esta actividad sólo pueda garantizar su éxito cuando se ubique en aquellas áreas que presentan economías de escala.

Las regiones periféricas, con casi un 50% de la PEA agropecuaria nacional, sólo tienen el 17% de la PEA en servicios y comercio, lo que indica una situación de gran desequilibrio respecto de la Región Central.

En los últimos años se ha notado una leve tendencia a la descentralización de los servicios en algunas áreas del país, pero en forma arbitraria y en sectores que no son los más adecuados para una buena prestación de servicios a la mayor parte de los habitantes.

Tradicionalmente, las inversiones del sector público se han concentrado en la Región Central. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado significativamente la participación de las regiones periféricas en la inversión total, como resultado de la ejecución de una serie de grandes proyectos viales e hidroeléctricos de impacto más nacional que regional.

Algunos datos preliminares correspondientes a 1975, no muestran ninguna diferencia de importancia entre el crédito per-cápita de la Región Central y el del conjunto del país. Sin embargo, entre subregiones sí se observan diferencias considerables. Por ejemplo, subregiones periféricas de un potencial muy elevado como las de Guápiles y Coto, presentan per cápitas muy inferiores al promedio nacional, en tanto que algunas otras como la de Liberia en la Región Chorotega muestran un per-cápita que es tres veces el nacional.

La red vial es muy densa e integrada en el Valle Central, y muy débil y desvinculada en el resto del país. Entre las áreas peor dotadas de carreteras se encuentran la parte sur de la Región Central y su sector norte; el Vallo del Tempisque y el extremo sur de la Península de Nicoya en la Región Chorotega; la Región Huetar Norte, con excepción del sector cercano a Ciudad Quesada, y las regiones Huetar Atlántica y Brunca en su totalidad.

La gran concentración de las actividades industriales y de los servicios en la parte central del territorio, aunada al papel centralizador de las vías de comunicación, no han permitido el desarrollo de una jerarquía urbana adecuada para las necesidades de la población.

En la Región Central se concentra el 85% de la población urbana nacional. Su capital está bien ubicada. En la Región Chorotega la ciudad principal no goza de una centralidad adecuada para servir eficientemente a la región, y por otra parte, el extremo sur de la Península de Nicoya y el sector de Upala no disponen de centros urbanos. La Región Brunca carece también de un centro regional bien ubicado, además de que su extremo sur presenta varios centros urbanos que compiten entre sí. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica tienen su ciudad principal en una situación totalmente excéntrica y requieren el desarrollo de un centro ubicado en un sitio intermedio que facilite la integración futura de ambas regiones. Además, algunas áreas de estas regiones requieren también el fortalecimiento de centros urbanos de menor jerarquía, como la parte norte de San Carlos, la parte norte de Pococi y el cantón de Talamanca.

La concentración espacial de toda índole que caracteriza al país se refleja, en última instancia, en una heterogeneidad muy grande en lo que concierne a las condiciones de vida de la población. Puesto que no se dispone de información completa y actualiza-

da acerca del ingreso familiar<sup>1/</sup>, en este documento se utiliza algunos indicadores que permiten observar los grandes desajustes en lo que se refiere a educación, salud y vivienda que se observan en el territorio.

Las únicas subregiones con porcentajes de analfabetismo inferiores al 10% se encuentran en la Región Central: San José, Heredia, Cartago, Alajuela, San Ramón y Grecia. Presentan en cambio porcentajes de analfabetismo de 20% y más las subregiones Quepos, Cañas y Buenos Aires.

En lo que se refiere al nivel de educación alcanzado por la población, 9 subregiones ubicadas predominantemente en la Región Central muestran el 12% o más de población con educación media o universitaria (San José, Heredia, Cartago, Alajuela, Puntarenas, San Ramón, Grecia, Liberia y Limón). La situación más deficiente se observa en la subregión Carairges que solo presenta un 3,8% de población con educación media o universitaria. Otras 10 subregiones presentan porcentajes muy bajos, entre 6 y 8% (Puriscal, Quepos, Los Santos, Nicoya, Cañas, Guápiles, San Carlos, Coto, San Isidro y Buenos Aires).

Si se utiliza la proporción de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias como un indicador de la situación de la salud, se puede afirmar que hay una situación satisfactoria en las subregiones San José, Heredia, Cartago, Alajuela y San Ramón, y una situación deficiente en el resto del país. La situación más grave se observa en las subregiones Guápiles y Buenos Aires.

En lo que concierne a la mortalidad infantil, esta sigue representando una proporción muy considerable de las defunciones en las subregiones Coto (41,1%), Guápiles (40,9%), Buenos Aires (33,2%), Liberia (31,3%), Cañas y Nicoya.

En cuanto a abastecimiento de agua la situación más deficiente se da en las subregiones Nicoya, Buenos Aires, Santa Cruz, Quepos, Cañas y San Carlos, que presentaron porcentajes de más de 50% de viviendas sin cañería.

En cuanto a servicio sanitario, el mayor problema se presenta en las subregiones Nicoya, Carairges, Buenos Aires, Quepos, Puriscal y Coto, que presentan entre 25 y 40% de viviendas sin ningún tipo de servicio sanitario.

En lo que se refiere a la calidad de la vivienda, la única información de que se dispone es la que dan los censos sobre tipo de vivienda. Sin embargo, no se hizo ningún análisis de esa información, ya que se consideró de poca utilidad por lo subjetivo de la clasificación.

Dados los grandes problemas que aquejan a una serie de áreas del país, no es de extrañar el gran número de organizaciones, principalmente estatales, que han surgido y que tienen como finalidad mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la proliferación de organizaciones no ha significado una verdadera participación de las comunidades en la solución de sus problemas, ya que la mayor parte de esas organizaciones se han creado dentro de un enfoque paternalista, en que se supone que el Estado es el que tiene la obligación de resolver todos los problemas. Agrava esta situación el hecho de que hasta las decisiones más pequeñas en relación con las diversas comunidades del país se han venido tomando en la capital de la República.

A continuación se incluye un resumen de la situación esperada en el futuro próximo si se mantienen las tendencias espontáneas que se ha venido observando recientemente en las regiones antes comentadas:

En el año 2000 se espera que las 4 subregiones centrales (San José, Heredia, Ala-

1/ Mediante cálculos muy aproximados se ha estimado que, aunque Costa Rica tiene un ingreso per-cápita a precios corrientes de alrededor de 1.200 dólares, un 40% de la población tuvo un ingreso per-cápita inferior a los 500 dólares durante 1978.

juela y Cartago) concentren alrededor de 2.000.000 de habitantes, lo que representa casi el doble de la población actual. De la población restante, unos 400.000 habitantes residirían en el resto de la Región Central y solo alrededor de 1.000.000 en las regiones periféricas. La escasa población que se espera en las regiones periféricas no permitiría el desarrollo de ninguna ciudad de 100.000 o más habitantes, mínimo recomendable para que se den ciertas economías de escala y para que se pueda alcanzar una adecuada desconcentración regional.

La escasa población de las regiones periféricas no justificaría el desarrollo industrial.

Los recursos naturales continuarían siendo utilizados de manera irracional.

Los servicios más especializados y complejos; los beneficios de las inversiones públicas y privadas y del crédito bancario se canalizarían casi totalmente hacia la Región Central.

La red vial continuaría fortaleciendo el papel centralizador de la capital en menoscabo de la integración y la vinculación de los habitantes de cada una de las restantes áreas del país.

Se mantendrán las grandes diferencias actuales en el ingreso familiar, la salud y la educación.

En resumen, el problema de la concentración en la capital no solo continuaría sino que se acentuaría enormemente, por lo que en el año 2.000 se estará a las puertas de una serie de deseconomías y un estrangulamiento urbano (como los que se están dando ya, en forma a veces velada, en múltiples países del mundo) que repercutirán fuertemente sobre la calidad de vida de toda la población del país.

### **3. Objetivos**

Como objetivos básicos para rectificar las tendencias observadas e integrar a la población costarricense dentro de un sistema de organización espacial coherente, donde se puedan reducir los desequilibrios espaciales y sociales, se proponen los siguientes:

— Organizar socio-económicamente a la población distribuida en forma espontánea en todo el país, mediante una planificación regional operativa.

— Mejorar las condiciones de vida de la población buscando un mejor equilibrio dentro y entre las regiones.

— Distribuir los gastos corrientes y las inversiones públicas, así como el crédito bancario, en forma más proporcional a la población, tomando en cuenta las características socio-económicas y el potencial de las distintas áreas del país.

— Aprovechar los recursos humanos y los recursos naturales (renovables y no renovables) de cada región de manera más adecuada.

— Orientar y promover la planificación de las instituciones públicas dentro del marco regional establecido por el Poder Ejecutivo.

— Intensificar el uso de los suelos agrícolas de acuerdo con el mapa de uso potencial, y canalizarlo hacia las áreas recomendadas por planes maestros regionales.

— Sentar las bases que permitan disponer, a mediano plazo, de una jerarquía urbana funcional que corresponda las necesidades de los grupos poblacionales según su peso numérico:

En la Región Central habría las siguientes sedes sub-regionales: San José, Here-

dia, Alajuela, Cartago, Puntarenas, San Ramón, Turrialba, Grecia, Puriscal, Quepos, San Gabriel de Aserrí y San Marcos de Tarrazú.

En la Región Chorotega: Cañas, Nicoya, Liberia, Santa Cruz.

En la Región Brunca: Buenos Aires, San Isidro de El General, Río Claro o Ciudad Neilly.

En la Región Huetar Atlántica: Guápiles, Limón.

En la Región Huetar Norte: Ciudad Quesada.

San José es la sede indiscutible de la Región Central. Ahora bien, debido a la envergadura de las obras de infraestructura que van a recibir las áreas cercanas a Cañas, Buenos Aires y Guápiles en los próximos años (el aprovechamiento de las aguas del Arenal, la planta hidroeléctrica de Boruca y la Carretera San José-Litoral Atlántico, respectivamente) se considera conveniente dar mayor atención a esos tres centros urbanos, y reforzarlos en mayor medida que a los restantes centros subregionales del país. Posteriormente dichos centros podrían llegar a convertirse en las sedes regionales de las futuras tres regiones periféricas.

Además, se hace necesario el reforzamiento urbano (infraestructura y servicios) de otros centros de menor jerarquía que las sedes regionales y subregionales, pero que tienen una área de influencia amplia. Entre ellos los siguientes:

Parrita y Orotina en la Región Central; Upala, Carmona, Hojancha y Jicaral, en la Región Chorotega; San Vito de Java, La Cuesta y Pejivalle en la Región Brunca; Cariari, Batán y el centro de servicios del Valle de Sixaola, en la Región Huetar Atlántica; Pital, Los Chiles, San Rafael de Guatuso y Santa Rosa de Cutris, en la Región Huetar Norte.

— Procurar un marco demográfico-espacial congruente con la vocación agroindustrial del país.

#### **4. Estrategia**

Para lograr los objetivos enunciados se plantea la siguiente estrategia: desconcentrar administrativamente los servicios de las instituciones públicas de acuerdo con la jerarquía urbana propuesta.

Aplicar sistemáticamente políticas de desarrollo rural integral, incluyendo entre otros aspectos medidas que atenuen la especulación y el acaparamiento de las tierras agrícolas.

Compatibilizar los planes regionales con los planes sectoriales, tomando en consideración las políticas de planificación global.

Fomentar la participación regional en la planificación a través de los consejos de desarrollo.

Tener en consideración, para la elaboración de planes regionales, la infraestructura desarrollada y programada a corto plazo por todas las instituciones del sector público, además de las inversiones correspondientes al sector privado.

Propiciar que las inversiones públicas se apliquen de acuerdo con lo recomendado por la organización regional y los planes maestros de desarrollo regional.

#### **5. Plan de acción**

Para alcanzar los objetivos contenidos en el Programa Regional se establece el siguiente Plan de Acción:

1. Atenuar el crecimiento acelerado de las cuatro sub-regiones centrales: San José, Heredia, Alajuela y Cartago, y dirigirlo hacia las ciudades de segundo y tercer orden de las regiones periféricas, de tal modo que en el quinquenio 1978-1982 el saldo migratorio hacia aquellas sub-regiones se reduzca sustancialmente.

2. Extender el crédito bancario al pequeño y mediano productor y hacia las actividades que se definan como adecuadas en cada región.

3. Elevar el empleo de las regiones periféricas mediante la creación de puestos de trabajo, derivados de la implantación de planes maestros.

4. Procurar que los profesionales y técnicos se distribuyan de manera más adecuada a través del país, por medio de incentivos y una política adecuada de regionalización.

5. Identificar áreas industriales en la Gran Área Metropolitana (en los sectores de Paraíso y La Guácima-Ciruelas), en el Gran Puntarenas y en Limón.

6. Tener en funcionamiento, en 1982, un centro de capacitación en cada una de las subregiones del país, que esté de acuerdo con su potencial natural, humano y económico. Esto permitirá orientar la educación en forma funcional.

7. Tener completo un mapa detallado de uso potencial del suelo y una zonificación agrícola y urbana antes de 1982.

8. Propiciar el uso más intensivo del suelo urbano elevando el número de pisos de las edificaciones; apoyar el sistema de condominios y ocupar la gran cantidad de terrenos sin utilización que se encuentran dentro de las ciudades.

9. Preparar y ejecutar programas de desarrollo rural integral en las subregiones Pococí, Coto, Nicoya, Caragres y Buenos Aires, dentro de las políticas de ordenamiento territorial incluidas en los programas de desarrollo regional.

10. Propiciar la construcción de la infraestructura que se requerirá para el fortalecimiento de la jerarquía urbana y para el desarrollo de los polos industriales antes mencionados.

11. Crear los consejos de desarrollo como mecanismos y unidades de planificación de base, de coordinación y de promoción regional. Por medio de estos organismos se implantará un proceso de planificación regional, de abajo hacia arriba, y con amplia participación de toda la institucionalidad vigente en cada región, subregión y cantón.

Se enumera a continuación las acciones por regiones a realizar y los aspectos institucionales relacionados.

#### 12. Etapa de Planes Estructurales.

Para cada una de las regiones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 9501-P-OP se obtendrá un plan estructural que estará dividido en los siguientes tres bloques de concentración:

Plan estructural: Bloque Comunicaciones y Transporte.

Plan estructural: Bloque Asentamientos Humanos.

Plan estructural: Bloque Conservación y Uso de los Recursos.

Los anteriores planes estructurales en la medida de lo posible se completarán en 1980, y para su elaboración se utilizará los recursos contemplados en el presupuesto de OFIPLAN.

### 13. Etapa de Planes Maestros.

De los planes estructurales enunciados en el punto anterior, se derivarán los planes maestros de cada una de las regiones del país. Estos planes maestros se elaborarán, dentro de las posibilidades existentes, durante 1980. Los recursos a utilizar (costos) serán los contemplados en el Presupuesto de OFIPLAN (comprendiendo la asistencia técnica internacional). Además de los consejos de desarrollo regional, participarán todas las instituciones del sector público desempeñando una labor de apoyo, información, evaluación y retro-alimentación, quedando a OFIPLAN la labor de planeación, organización y coordinación.

### 14. Programas de Desarrollo Subregionales

Como estrategia de las políticas de desarrollo espacial se preparará y ejecutará programas de desarrollo integral en las subregiones en que se divide el país iniciando, durante el año 1979, el proyecto de desarrollo de la subregión Pococi, y continuando con los restantes programas subregionales durante el período 1979-1982.

Las instituciones que participarán serán todas las del sector público en la labor de apoyo, información, evaluación y retroalimentación, desempeñando OFIPLAN las labores de planeación, organización, coordinación y divulgación.

### 15. Marco institucional y legal.

La fundamentación institucional y legal para poner en marcha las metas y planes proyectados, se encuentra debidamente establecida en el Decreto de creación del Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana; Decreto N° 10 157-P-OP del 19 de junio de 1979, publicado en la Gaceta N° 121, del 2 de julio de 1979.

También en los siguientes decretos ejecutivos:

Decreto N° 9644-P-OB "Creación del Subsistema de Planificación Sectorial" Gaceta N° 46 del 6 de marzo de 1979.

Decreto N° 9283-P. "Creación del Sistema de Reforma Administrativa". 30/11/78.



## PROGRAMA DE PROTECCION ECOLOGICA

### 1. Problema

El medio ambiente natural de Costa Rica sufre actualmente un rápido proceso de deterioro, en muchos casos no suficientemente explorado ni cuantificado. Los efectos del deterioro ambiental comienzan a hacerse sentir drásticamente y a afectar en forma negativa a la economía nacional, en la forma de inundaciones, sequías, pérdida de cosechas, contaminación de aguas, enfermedades e intoxicaciones de personas, animales y especies vegetales, etc.

Hasta la fecha, con raras excepciones, se ha eludido el enfrentarse amplia y abiertamente al problema ecológico nacional, del que dependen en última instancia el desarrollo del país y la subsistencia misma de su pueblo.

### 2. Contexto

Hasta hace poco se pensaba que los problemas del deterioro ambiental eran solo de los países altamente industrializados. Hoy se sabe, por el contrario, que los países subdesarrollados tienen sus propios problemas ambientales, por lo general más graves que los de los países industrializados. Los países subdesarrollados enfrentan dos formas de deterioro ecológico: aquellas procedentes del monocultivo en grandes extensiones, la deforestación y la explotación irracional de los recursos naturales, junto con las que producen una expansión urbana y una industrialización no planificadas, ni reguladas en materia de protección del medio ambiente natural.

El deterioro ecológico es distinto en los ámbitos urbanos y en los rurales, aunque ambos se afectan mutuamente. La expansión urbana es en sí misma una forma de deterioro del medio natural, más grave cuanto más ricos sean los suelos y mejores las aguas de los lugares donde se establecen las ciudades. La planificación del desarrollo urbano, sin embargo, reduce el impacto negativo del proceso sobre el medio ambiente.

En los medios urbanos, los problemas más graves de contaminación proceden de la actividad industrial. La concentración de las industrias en la aglomeración de San José (en donde se encuentran 702 del total o 2870 del país) incide gravemente sobre el nivel de contaminación de las aguas. En efecto, la mayor parte de estas industrias descargan sus aguas residuales crudas en el alcantarillado de la ciudad, de donde pasan directamente a los ríos y al mar. Muy pocas industrias tratan el agua usada, y las que lo hacen no controlan la eficiencia del tratamiento. Como resultado, los ríos María Aguilar, Torres, Tiribí y Ocloro están deteriorados: carecen de suficiente oxígeno disuelto en sus aguas y no pueden mantener la vida animal y vegetal que genere los procesos naturales de degradación de los desechos que les llegan. Como recolector de los anteriores, el río Virilla comienza a padecer problemas similares.

Estos ríos, entonces, se han convertido en basureros ambulantes; están contaminando comunidades en su recorrido y afectan también gravemente a los ríos en los cuales desembocan.

1/ Fuente: IV Censo de Manufactura 1975.

X

Hasta hace poco entraban al país un promedio de más de 10 nuevos vehículos diarios que se concentran en estas zonas urbanas, agudizando día con día el problema de la contaminación del aire, la contaminación sónica y el congestionamiento de las ciudades, cosas que afectan gravemente a la calidad de vida de cientos de miles de personas, (los medios de locomoción modernos son considerados la fuente más importante de contaminación atmosférica); esto, junto con la presencia en las zonas urbanas de industrias que contaminan la atmósfera, crea una situación que los habitantes de las ciudades resienten cotidianamente.

La contaminación por basuras es otra fuente de problemas. La práctica general en el país es depositar las basuras en botaderos a campo abierto. El Área Metropolitana cuenta con las mejores condiciones en todo el país, al tener el relleno sanitario de Río Azul, pero carece de adecuados servicios de mantenimiento para la maquinaria, lo que impide su buena administración. Las basuras permanecen hasta dos semanas sin que se entierren, dando así tiempo al desarrollo y propagación de larvas, plagas y malos olores.

Resulta necesario recordar que estudios realizados por el Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos asocian estrechamente 22 enfermedades humanas al mal manejo de las basuras.

Muchas actividades industriales y comerciales, especialmente las que trabajan con hidrocarburos y sus derivados, y con otros materiales no degradables biológicamente, operan sin ningún control, contribuyendo en forma apreciable al deterioro y la contaminación del medio ambiente.

El crecimiento industrial del país se apoya en la importación de tecnologías, las más de las veces inadecuadas a nuestro medio natural, cultural y económico, y con frecuencia obsoletas para el control de la contaminación. Esto se encuentra en la base del problema.

En los ámbitos rurales, los dos problemas más serios de deterioro y contaminación del ambiente son la deforestación —que deteriora los suelos y las aguas— y la aplicación incontrolada de plaguicidas químicos y otros biocidas. La deforestación en primer lugar, y en consecuencia el desgaste de los suelos y la sedimentación de los ríos, así como la aplicación de plaguicidas químicos, con ser unos pocos problemas específicos, constituyen los más graves desafíos ecológicos que enfrenta el país como un todo.

Los problemas relacionados con la deforestación y sus resultados directos, que son el deterioro de los suelos y la sedimentación de los ríos, ya han sido tratados con algún detalle en el programa relacionado con Desarrollo Forestal de los Programas para los Sectores Productivos de este Plan. Allí se plantea soluciones al problema forestal, de las cuales algunas ya se han puesto en práctica, como la emisión del Decreto Ejecutivo N° 9495-A-H, que hace deducibles del impuesto sobre la renta ₡ 16.000 por hectárea reforestada. Asimismo, el Ministerio de Salud ha aumentado sus esfuerzos para el control de la aplicación de agroquímicos.

Los problemas relacionados con la contaminación del medio ambiente en Costa Rica pueden clasificarse además en dos categorías generales. La primera incluye aquellos problemas que resultan de la presencia de desechos o emisiones paralelos a los procesos de producción y consumo, tales como los ejemplos clásicos de residuos industriales, humos y polvos, aguas negras y basuras urbanas, contaminación sónica, etc.

Se caracterizan por:

- El carácter marginal del factor contaminante en relación con los procesos centrales.
- La naturaleza de las medidas de control, que generalmente son procesos adicionales o tratamientos agregados al final de los sistemas productivos, y no invo-

lucran modificaciones en estos (por ejemplo el uso de filtros, lavados, plantas de tratamiento, sistemas de reciclaje, etc., para controlar emisiones industriales.).

- La aplicabilidad de tecnologías existentes, y la posibilidad de transferir esas tecnologías.

La segunda clase de contaminación incluye los problemas intrínsecos de ciertos procesos de producción y consumo, cuyo control implica cambios fundamentales en las técnicas que se emplean, y aún en la naturaleza misma de las actividades. Los casos de mayor gravedad en Costa Rica son los de los productos agroquímicos, en particular los biocidas, y de la deforestación, la erosión y la sedimentación que afectan la calidad tanto de las aguas como de los suelos.

Estos problemas exigen el desarrollo de sistemas de manejo integral e interdisciplinario, en donde se combinen las técnicas productivas con las preventivas. Tales sistemas deben ser diseñados específicamente para el país, puesto que los ecosistemas productivos de este (bosques, suelos, hidrografía, etc) también tienen características específicas. No se trata, en estos casos, de la simple adopción de tecnologías preventivas.

La situación se agrava, por tratarse de problemas vinculados particularmente con la ecología de los suelos y las aguas, cuyas relaciones son muy poco conocidas en las zonas tropicales. A pesar de la escasez de información precisa existente, científicos costarricenses han desarrollado una hipótesis de trabajo en el sentido de que la contaminación de este segundo tipo (contaminación "intrínseca") es probablemente la de mayor importancia económica en Costa Rica, y claramente la más difícil de controlar.

Es necesario mencionar que la medición, el establecimiento de estándares y niveles permisibles de contaminación, así como su control, se basan en tecnologías complejas y a menudo costosas, de difícil acceso para los países subdesarrollados. Sin embargo, estos están siendo obligados a importar parte de esta tecnología, particularmente en el caso del control de residuos de plaguicidas en productos agropecuarios de exportación, control que practican cada vez más rigurosamente los países importadores.

Por otra parte, las condiciones ecológicas tropicales todavía no han sido estudiadas sistemática y exhaustivamente. Así, las condiciones impuestas por la situación de subdesarrollo y dependencia económica y tecnológica, junto con las condiciones ambientales del trópico, demandan acciones inmediatas para formular y poner en práctica un modelo de desarrollo viable dentro de nuestro medio ambiente natural.

### 3. Objetivos<sup>2/</sup>

Se procura minimizar, en el corto plazo, los efectos de deterioro que el desarrollo forestal, agropecuario e industrial del país, así como su crecimiento urbano, puedan tener sobre el medio ambiente natural. Al mismo tiempo se formulará, sobre la base de investigaciones científicas, de consultas con los sectores interesados y de decisiones políticas, una actitud de desarrollo que respete y aproveche racionalmente el medio ambiente natural del país, y que encuentre respaldo generalizado entre la población y particularmente en los cuerpos intermedios de la sociedad y en los grupos de toma de decisiones.

### 4. Estrategia

La protección ecológica deberá convertirse, en el período del Plan, en una preocupación central presente en todo proyecto de inversión pública, así como en el otorgamiento de crédito e incentivos a la empresa privada.

2/ Dada la importancia de los bosques como protectores del medio ambiente, se considera prioritario para este Programa el cumplimiento de los objetivos y las metas del programa de Desarrollo Forestal.

X

En vista de que los problemas ecológicos del país no han sido comprendidos, detectados y cuantificados cabalmente, es necesario abocarse a la formación intensiva de recursos humanos capaces de identificar problemas y formular respuestas en el sector. Será preciso desarrollar formas de cooperación técnica con otros países que tengan problemas similares y estén en vías de resolverlos. Deberán hacerse esfuerzos especiales en materia de investigación del deterioro ambiental, y también sobre nuevas formas de producción agropecuaria e industrial que sean respetuosas del medio ambiente y promuevan su regeneración y su aprovechamiento racional.

Una vez que se aclare sobre bases firmes y precisas el conjunto de problemas ecológicos del país, la información al respecto deberá ser puesta al alcance de todos los sectores involucrados, y se buscará un consenso sobre la manera de resolver esos problemas.

El consenso que se logre establecer deberá reflejarse en las políticas, los planes y los programas del Poder Ejecutivo; en la asignación del crédito bancario y en los incentivos a la producción. Se procurará incorporar a la legislación nacional las medidas más importantes relacionadas con la protección del medio ecológico.

Se estimulará el desarrollo local y la transferencia de tecnología preventiva y productiva que procure la preservación y la recuperación del medio ambiente; se incentivará con especial énfasis aquellas actividades productivas que contribuyan a la protección ecológica y al uso racional de los recursos naturales.

#### **5. Plan de Acción**

1. Reactivar la Comisión Consultiva de Recursos Naturales creada por Decreto Ejecutivo N°. 4434-P del 3 de enero de 1975, e integrarla al Sistema Nacional de Planificación. Crear en OFIPLAN una Secretaría Ejecutiva de esa Comisión.

#### **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA—OFIPLAN**

2. Crear en 1980 la carrera de Ingeniería Ambiental en una de las instituciones de educación superior, y establecer un programa de incentivos y facilidades para los estudiantes.

#### **OFIPLAN—FONAPE**

3. Dotar al CONICIT y a las universidades de los recursos necesarios para que fomenten y patrocinen la investigación sobre el medio ecológico y sobre las formas de solucionar el problema ambiental del país.

#### **OFIPLAN—MINISTERIO DE HACIENDA**

4. Continuar desarrollando y perfeccionando el Mapa de Uso Potencial de los suelos de Costa Rica, en escala 1:50.000. Utilizarlo como instrumento para la toma de decisiones en el seno del Consejo Agropecuario Nacional.

#### **OFIPLAN—OPSA—CAN**

5. Crear partidas presupuestarias, destinadas a investigación del impacto ecológico, en los ministerios y las instituciones descentralizadas que financien o realicen obras de infraestructura y extensión agrícola. La División de Inversiones de OFIPLAN tendrá este criterio en cuenta para la aprobación de proyectos. La coordinación de las investigaciones que se realicen estarán a cargo de un comité presidido por el CONICIT.

#### **MOPT, MAG, ICE, IFAM, INVU, ITCO, ICT, etc.**

6. Suscribir convenios de cooperación técnica con otros países (especialmente con países tropicales); con organismos internacionales, con la Unión Internacional

para la Conservación de la Naturaleza, la Fundación Mundial para la Vida Silvestre y otros organismos similares, como parte de un esfuerzo internacional para la protección ecológica.

#### **OFIPLAN—MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO**

7. Iniciar un diálogo constructivo con las empresas importadoras, agropecuarias e industriales cuyos procesos o productos tengan un impacto ecológico apreciable, a fin de elaborar conjuntamente fórmulas de solución para los problemas ambientales que puedan ocasionar sus actividades.

#### **OFIPLAN—MAG—MEIC**

8. Fomentar el desarrollo local de tecnología orientada a la protección del ambiente y al uso racional de los recursos naturales.

#### **CONICIT—UNA—ITCR—UCR**

9. Crear incentivos a las actividades productivas que contribuyan a la recuperación y el equilibrio del medio ambiente.

#### **SBN—MH**

10. Prestar un mayor apoyo a las actividades del Ministerio de Salud en materia de control de alimentos y de aplicación de biocidas y otros agroquímicos.

#### **OFIPLAN—MS**

11. Fomentar programas de divulgación y educación sobre los problemas del deterioro ecológico.

#### **INS—UNED—UNA—SINART**

12. Apoyar los esfuerzos privados en materia de protección ecológica, tales como los de la Asociación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza, la ~~Corporación de Conservación del Caribe~~, etc.

Responsabilidad institucional

Coordinación: OFIPLAN

Ejecución: Intersectorial

## PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

### 1. Problema

Uno de los principales problemas que enfrenta Costa Rica es su excesiva dependencia científica y tecnológica de los países desarrollados, lo que implica generalmente no solo alguna subordinación a formas de trabajo y producción que con frecuencia resultan inadecuadas para el país, sino también un considerable egreso de divisas por concepto de pagos patentes, "royalties", asesoría técnica, alquiler de computadoras y otros servicios relacionados con el uso de tecnología extranjera. En otras palabras, la ciencia y la tecnología, esenciales para el desarrollo del país, han sido en su mayor parte foráneas, lo que representa una restricción de enorme importancia para el logro del desarrollo.

### 2. Contexto

El problema fundamental se origina en parte en la dependencia económica general del país, y en una insuficiente y descoordinada infraestructura institucional de investigación científica y tecnológica, que incluye a muchos organismos gubernamentales y privados. De lo anterior derivan, en parte, otros problemas importantes, como la carencia de tratamiento especial a la inversión extranjera y de reglamentación de la transferencia de tecnología. Además, la pauta de desarrollo económico y social que ha seguido Costa Rica en los últimos decenios ha conducido, entre otras cosas, a agravar la situación de dependencia de los sistemas científicos y tecnológicos de otros países. De esta forma, la tecnología utilizada, por ejemplo, en la industria, es en gran parte de origen extranjero, y por lo general su transferencia se ha efectuado con poca adaptación a las condiciones nacionales, tales como el tamaño del mercado nacional y centroamericano y la utilización de recursos naturales locales.

Por lo tanto, la industria local ha sido un factor de poca importancia en la demanda de ciencia y tecnología y, en ausencia de un mercado nacional o subregional de suficiente magnitud, tampoco se ha desarrollado la oferta para hacerle frente.

El escaso desarrollo general de la infraestructura científica y tecnológica se ha hecho más notorio en áreas claves y de gran potencialidad para el desarrollo del país, tales como agricultura, industria, agroindustria, vivienda, recursos del mar y recursos forestales. Hace falta información, legislación y reglamentación sobre transferencia de tecnología. Por otro lado, hay una severa escasez de recursos humanos debidamente preparados en ciencia y tecnología, lo que es el resultado de un sistema educativo fuertemente inclinado hacia las letras y las artes, de la ausencia de estímulos económicos adecuados para el científico y el técnico, y la ignorancia general sobre el significado y la importancia del quehacer científico para el desarrollo del país. Asimismo, como la ciencia y la tecnología son, en esencia, áreas sujetas a la toma de decisiones políticas, ha existido una dicotomía entre las metas nacionales proclamadas y las decisiones prácticas que se adopta, lo que se ha traducido en una carencia de lineamientos eficaces para llevar a cabo una política científica y tecnológica adecuada a las necesidades reales del país.

Debe destacarse, asimismo, que los pagos a las empresas extranjeras por concepto de películas, asistencia técnica, "royalties", patentes, derechos de marca o fabricación, etc., pasaron de 25,8 a 77,4 millones de colones (incluyendo solo al sector privado) entre 1970 y 1976; en el período comprendido entre esos mismos años, los pagos fueron del orden de 309,6 millones de colones. Por otro lado, debe mencionarse que en 1977 un 90% de las inscripciones de patentes fueron realizadas por extranjeros.

La información anterior muestra la creciente importancia de los pagos que realiza el sector privado por concepto de aspectos tecnológicos y la poca capacidad nacional para presentar nuevas patentes.

Esto confirma la necesidad de un desarrollo científico y tecnológico nacional, como condición necesaria para lograr un desarrollo integral más autosostenido e independiente.

### **3. Objetivos**

En vista de los problemas planteados anteriormente, se ejecutará un programa para los próximos cuatro años con los siguientes objetivos:

Desarrollar las bases para el fortalecimiento científico-tecnológico del país, a fin de que tenga capacidad para desarrollar su propia tecnología, y adquiera libertad para buscar, seleccionar, usar, asimilar y adaptar tecnología. Esto debe hacerse en estrecha coordinación con los sectores productivos nacionales, y de acuerdo con sus necesidades más urgentes.

Promover el desarrollo científico nacional. Por este se entiende la capacidad de investigación que permita a la comunidad científica nacional poner a la ciencia al servicio del desarrollo económico y social de toda la población costarricense, y participar cada vez más en el progreso científico universal.

### **4. Estrategia**

Para el desarrollo del programa será necesario realizar un esfuerzo que conduzca a la creación de una capacidad científica y técnica propia, dirigida a encontrar una solución a los problemas nacionales, que permita dominar los conocimientos que nos vienen de afuera, y que facilite la innovación y la creación autóctona de conocimientos científicos y de tecnología.

En este sentido, el primer paso consistirá en ejecutar un conjunto de medidas que tiendan a preparar, a mediano y largo plazo, a un grupo numeroso de personas especializadas en las ciencias básicas. Para ello, se estimulará el interés por la ciencia y la tecnología entre los estudiantes de primaria y secundaria, se mejorará la enseñanza en esos campos en todos los órdenes educativos, y se buscará incrementar y racionalizar la formación de recursos humanos en los niveles medio y alto, e incorporar a personal extranjero muy calificado al esfuerzo costarricense en la investigación y en la enseñanza.

En segundo lugar, se buscará medios para incrementar la demanda de ciencia y tecnología nacionales, especialmente por parte del sector privado, para que se pueda utilizar el esfuerzo propio en el desarrollo económico y social del país, y, por medio de un efecto de retroalimentación, se fortalezca la oferta.

Se buscará los instrumentos complementarios de índole legal, técnica y económica, que faciliten la orientación y el manejo de la acción ejecutiva y administrativa de la ciencia y la tecnología, de la política científica y de los mecanismos complementarios indispensables para esta gestión. Lo anterior con el fin de asegurar el desarrollo de la base institucional existente para la formulación de planes y políticas en ciencia y tecnología, su ejecución, control y evaluación; con el de mejorar la capacidad para la búsqueda, selección, negociación, adaptación, incorporación y asimilación de tecnologías, cuando no sea posible su generación local. Se procura lograr una más eficaz articulación entre las actividades de investigación y de formación de recursos hu-

manos, y las demandas del desarrollo del sistema productivo. Su buscará un vínculo estrecho entre las necesidades de investigación de los sectores público y privado y las actividades científicas y técnicas y la formación de recursos humanos que investigan en el país. Paralelamente, debe darse el desarrollo de un sistema de información y documentación que atienda a las necesidades de desarrollo científico y de autodeterminación tecnológica nacional. Del mismo modo, se impulsará la capacidad investigación a través de la elaboración de un plan de largo plazo de formación de recursos humanos altamente calificados.

Finalmente, en el área de la investigación tecnológica se propiciará proyectos de investigación estrechamente ligados a los programas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo, y se buscará simultáneamente:

Promover el desarrollo y la selección de técnicas adecuadas a los recursos disponibles, es decir que estimulen una mayor uso de la mano de obra y de los insumos locales, y la adaptación de las técnicas que actualmente se usan.

Promover el desarrollo de tecnologías intermedias en la industria (perfeccionando los procesos existentes o usando materias primas locales), particularmente en áreas rurales y zonas alejadas de la Región Central.

Alterar de manera fundamental el contenido de ciertas tecnologías utilizadas en la administración pública, y de algunos sectores cuyo modelo de desarrollo tecnológico actual presenta serias limitaciones para el desarrollo del país.

Estas actividades serán ejecutadas principalmente por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, en particular lo relacionado con el desarrollo de tecnologías para el sector industrial.

## **5. Plan de acción**

a) Se propiciará una vinculación estrecha (a través del CONICIT) entre los servicios científico-tecnológicos de las instituciones oferentes del sector público o privado y la demanda de esos servicios por parte de las empresas nacionales. Además, a estas debe asegurárseles, cuando sea el caso, el uso exclusivo de patentes por un cierto período de años de las nuevas técnicas descubiertas, siempre y cuando hayan financiado los proyectos de investigación respectivos. Lo anterior servirá como otro medio de financiar y apoyar a los científicos nacionales. El cumplimiento de esta acción demandará que el CONICIT presente durante el año 1979, el marco legal apropiado para la vinculación de la demanda y la oferta de servicios científico-tecnológicos.

b) Fortalecer al sistema nacional de ciencia y tecnología mediante:

1. La realización de un inventario permanente de los recursos científicos y tecnológicos del país, tanto humanos como materiales, con inclusión de los bibliográficos y de los proyectos de investigación que se realizan.
2. La creación de un Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.
3. Sentar las bases para la programación científico-tecnológica en el país.
4. La formación de recursos humanos debidamente capacitados en las siguientes áreas.

- Ciencias agropecuarias
- Ciencias del mar
- Recursos naturales
- Industria
- Agroindustria
- Ciencias físicas
- Vivienda

Energía  
Salud  
Enseñanza de las ciencias en todo orden

Esta formación se impulsará por medio de:

- i. El establecimiento de estímulos adecuados para que estudiantes capaces puedan realizar estudios de postgrado, tanto en el extranjero como localmente.
  - ii. La creación de facilidades para que científicos costarricenses vayan al exterior a realizar cursos cortos de perfeccionamiento en áreas de claro interés nacional, que asistan a conferencias, seminarios, etc.
  - iii. La traída de científicos de renombre a Costa Rica para que impartan lecciones, dicten conferencias o realicen investigaciones.
  - iv. La celebración en Costa Rica de eventos de importancia científica
  - v. El mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, especialmente en la educación media.
5. Un esfuerzo sustancial para recobrar a los científicos nacionales que se encuentran en el exterior y retener a los que laboran en el país mediante:
- i. La financiación adecuada de sus proyectos de investigación
  - ii. la remuneración adecuada del investigador
  - iii. el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país.
6. La creación de nuevos centros de investigación y enseñanza y el fortalecimiento de los existentes de manera coordinada. En particular deberán recibir un fuerte apoyo el CEMEC, el Laboratorio de Investigaciones Marinas, la Escuela de Medicina Veterinaria de la UNA, la Escuela de Física de la UCR, el Centro para Investigaciones en Biología Celular y Molecular, el Instituto de Investigación en Salud, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, los laboratorios de madera del ITCR y la UCR, el Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos, el CIGRAS, y el Instituto Clodomiro Picado.
- En lo que concierne a la investigación que realiza el MAG, se continuará las investigaciones básicas y aplicadas, estrechamente ligadas a las necesidades productivas del sector agropecuario, y se promoverá la creación de un Instituto de Investigación Agropecuaria o de centros de investigación y de transferencia de tecnología en recursos naturales y ciencias agropecuarias.
7. El estudio cuidadoso de los problemas que le plantee al país la transferencia de tecnología, y la forma más conveniente de enfrentarlos.
8. La realización de otras actividades que benefician a la ciencia y la tecnología, tales como la creación del Museo de Ciencia y Tecnología.
9. La reestructuración de las cuentas presupuestarias y contables tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas, para que reflejen adecuadamente el gasto en ciencia y tecnología del sector público y faciliten la programación de actividades.
10. La creación de un sistema nacional de información científica y tecnológica, que deberá iniciarse con los subsistemas de información industrial, agropecuaria y de salud.

11. El fortalecimiento de las relaciones científico-tecnológicas del país con otras naciones.
12. La racionalización del uso de los fondos externos que el país recibe por concepto de ayuda científica y técnica, mediante una planificación y coordinación adecuada entre las instituciones que la reciben.
13. Una amplia difusión de lo que se desea hacer en el campo científico y tecnológico.

c) La realización de actividades de investigación se promoverá de acuerdo con el anexo No. 1, que presenta las áreas prioritarias de investigación, en sus aspectos más generales. Para el logro de los objetivos del Programa de Ciencia y Tecnología y la obtención de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se fortalecerán los recursos financieros del CONICIT y los fondos que OFIPLAN asigne a este programa. Al primero se le dará una subvención de ₡ 13 millones en 1979, y esa suma se elevará progresivamente hasta que alcance ₡ 40 millones en 1982, a precios de 1979, para lo cual se incluirán las partidas correspondientes en los presupuestos nacionales de cada año; OFIPLAN destinará el 25% del Fondo de Dos Etapas para el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología empezando en 1979. Para su evaluación y seguimiento, OFIPLAN se apoyará en la infraestructura y los recursos ya existentes en el CONICIT.

## ANEXO 1

### AREAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACION PARA EL PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

#### 1) Ciencias agropecuarias

- a. Continuar y reforzar la producción y la calidad de semillas mediante programas de certificación.
- b. Favorecer estudios que incrementen la productividad de los granos básicos y los cultivos de frutas, hortalizas y verduras.
- c. Completar el mapa de uso de suelos del país, en escala 1:50.000 detallando las áreas con suelos agrícolas y forestales.
- d. Regionalizar el desarrollo agropecuario del país con base en estudios de uso potencial de la tierra.
- e. Estudio integral del problema del minifundio y del latifundio (con énfasis en aspectos agronómicos).
- f. Estudiar los métodos más apropiados para la transferencia de tecnología agrícola en el país.
- g. Evaluar el potencial genético de las especies y variedades de plantas que los estudios muestren que son las más apropiadas para Costa Rica, a fin de iniciar planes de investigación en fitomejoramiento.
- h. Intensificar el estudio de las principales plagas que afectan a la agricultura y la ganadería.
- i. Promover estudios de las zonas aptas para el riego y de las tecnologías apropiadas para el uso racional del agua.

#### 2) Industria

- a. Formular proyectos de investigación que propicien un conocimiento sistemático de las modalidades de transferencia de tecnología y su impacto sobre el desarrollo económico y social del país.
- b. Buscar el desarrollo de la capacidad de asimilación y adaptación de tecnología, y ayudar a fortalecer la decisión nacional en relación con el proceso de auto-determinación tecnológica.
- c. Investigar tecnologías que estimulen un mayor uso de la mano de obra y de la materia prima nacional.
- d. Formular proyectos de investigación de desarrollo tecnológico, enmarcados en los objetivos establecidos del Programa de Ciencia y Tecnología, vinculados a las ramas industriales prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo tales como la metalmeccánica y la industria de materiales de construcción.

#### 3) Agroindustria

- a) Realizar estudios que conduzcan a identificar los productos agrícolas susceptibles de industrialización y sus variedades.
- b) Propiciar investigaciones sobre las formas de producir y conservar frutas, hortalizas y verduras.

- c) Llevar a cabo análisis de micro-química y tecnología de colorantes que se emplean en agroindustria.

#### 4) Recursos marinos y pesquería

- a) Llevar a cabo un inventario de las especies marinas, y determinar las mejores formas de aprovecharlas.
- b) Iniciar investigaciones sobre los ciclos vitales, posibilidades de cultivo, valor nutritivo de los recursos bio-marinos más susceptibles de aprovechamiento inmediato.
- c) Facilitar la formación de sistemas de información permanente sobre los recursos marinos y la pesquería.

#### 5) Recursos naturales

- a) Delimitar, con base en el estudio de uso potencial de la tierra, las áreas del país que deben permanecer bajo cubierta forestal, ya sea de producción o de protección.
- b) Ordenamiento de cuencas hidrográficas;
- c) Inventario de la fauna silvestre.
- d) Reforestación natural y artificial.
- e) Métodos silviculturales y de ordenamiento forestal.
- f) Control de erosión.
- g) Propiciar la formación de una mejor estructura institucional para esta área.

#### 6) Vivienda

- a) Elaborar, mediante la ayuda de un diagnóstico, una política nacional de vivienda que satisfaga las necesidades más apremiantes de la población.
- b) Estudiar el desarrollo de nuevas técnicas de producción de viviendas.
- c) Estudios para reducir los costos de construcción de la vivienda de bajo costo.

#### 7) Energía

- a) Actualizar y completar el inventario de recursos energéticos del país.
- b) Continuar con la investigación sobre los recursos geotérmicos de la nación.
- c) Iniciar o continuar estudios para determinar la factibilidad técnica y económica de otras fuentes de energía, tales como el alcohol, la energía solar, la energía eólica, la biomasa y otras.

#### 8) Salud

- a) Propiciar estudios que conduzcan al abaratamiento de los alimentos que forman la base de una dieta adecuada.
- b) Realizar investigaciones para obtener nuevos productos alimenticios para la población costarricense, y aumentar la calidad de los ya existentes.
- c) Realizar estudios epidemiológicos de las enfermedades crónicas, cardiovasculares y accidentes.
- d) Continuar los estudios de la incidencia de las enfermedades infecto-contagiosas y su relación con factores sociales.
- e) Realizar investigaciones en el campo de los servicios de salud, para la población de más bajos ingresos del país.
- f) Establecer lineamientos para crear una estructura institucional que busque sanear el medio ambiente.

## PROGRAMA DE CREDITO Y BANCA

### 1. Problema

Aunque el Sistema Bancario Nacional ha sido factor importante de nuestro desarrollo, el crédito se ha orientado solo parcialmente dentro de un concepto de desarrollo integral. Se ha tratado de incentivar muchas actividades por medio del crédito subsidiario, pero, dados los instrumentos y reglamentaciones existentes, una proporción muy importante de estos recursos ha sido absorbida por grupos minoritarios, a la vez que se ha asignado a actividades no prioritarias y sin estudios técnicos de los proyectos.

La falta de agilidad en las operaciones bancarias en general y, específicamente en las crediticias, es uno de los entramientos más importantes del sistema financiero nacional.

El Banco Central tiene serias dificultades para regir al sistema financiero nacional, en especial a los entes financieros no bancarios, cuya actividad es del todo independiente.

### 2. Contexto

En la elaboración de los planes de desarrollo y en su ejecución anual no se ha incorporado al Sistema Bancario Nacional, ni el resto del sistema financiero. Esto trae como consecuencia que en Costa Rica, al contrario de lo que sucede en otros países con sistemas de planificación indicativa, no se utilice la asignación de crédito por áreas o sectores como instrumento idóneo para lograr los fines del Plan de Desarrollo.

Adicionalmente a la poca vinculación entre el programa crediticio del Sistema Bancario Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo, y la escasa participación del resto del sector financiero, debe destacarse, por un lado, un manejo muy libre del redescuento, y por otro lado, la pérdida de autoridad y control efectivo en ciertos aspectos del Banco Central de Costa Rica sobre los bancos comerciales. Estos, presionados especialmente por grupos de productores, rompen los topes de cartera con frecuencia.

Lo anterior, aunado a la existencia de tasas de interés subsidiadas y al sistema de garantía en práctica, basado casi exclusivamente en la propiedad de bienes físicos, ha sido un factor determinante en acentuar el fenómeno de la concentración del crédito.<sup>1/</sup>

Por otra parte, si a lo apuntado se le agrega la falta de control en la utilización del crédito, se explica la evolución que ha tomado el grave problema de la desviación del crédito. La gran dispersión de las tasas de interés ha sido otro factor importante de esta desviación.

1/ Según un estudio de la Oficina de Información de la Presidencia de la República, para 1974, en una entidad bancaria, el 56% de la disponibilidad de recursos para la agricultura estuvo concentrado en el 1% de los usuarios de crédito. "Comercio y Banca" 1974.

Ha habido ingerencia excesiva del Gobierno en los bancos estatales, y por lo tanto una vinculación indeseable entre el poder político y la asignación del crédito. Esta injerencia se ha acentuado en los últimos años, por lo que debe encontrarse una fórmula para que, estando las operaciones bancarias orientadas hacia los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, conserven la autonomía el Banco Central y la independencia administrativa los bancos estatales.

Nacional de Desarrollo, conserven la autonomía el Banco Central y la independencia administrativa los bancos estatales.

Se percibe en los bancos una grave lentitud en la tramitación de los préstamos, a causa de falta de delegación de poder, falta de mística en el personal y excesiva cantidad de documentos que este proceso lleva consigo.

Este problema se ha venido agravando; es el resultado de la ausencia de un sistema adecuado de control, evaluación y definición del papel de los bancos en nuestra economía.

No fue sino hasta el año pasado que se impulsó una política agresiva en materia de captación del ahorro nacional por parte del Sistema Bancario Nacional, con resultados satisfactorios. En el pasado, la facilidad con que ha sido posible trabajar con recursos externos distribuidos por el Banco Central de Costa Rica, más la forma fácil en que se ha utilizado el redescuento y el crédito directo del Banco Central, han conducido a que los bancos comerciales no hayan tomado medidas selectivas para dar a conocer y mejorar el sistema de captación de ahorros internos.

Paralelamente al creciente endeudamiento externo, existe una tendencia descendente entre la relación Ahorro Interno Bruto y Producto Interno Bruto, que se agudiza en los años críticos de Balanza de Pagos. Sin embargo, esta relación se mejoró en 1976 y 1977 como consecuencia de los altos precios del café.

Es importante destacar que, dado el fuerte descenso actual y esperado de los precios del café, el cambio ocurrido en la política de captación del ahorro interno es un importante paso para contener el elevado crecimiento del endeudamiento externo que sería necesario bajo las condiciones actuales y las esperadas, a corto plazo.

En el sistema financiero estatal ha faltado interés por formular programas de crédito populares, tendientes a solucionar problemas de vivienda, cooperativismo, asociaciones comunales, crédito a grupos, etc. Por esta razón no se han utilizado eficientemente los créditos externos dirigidos a esos grupos, ni se han adaptado los sistemas de captación y canalización de recursos internos con esos fines.

El hecho de que la banca no se haya especializado en determinados sectores de la actividad económica y social ha traído ineficiencia e insuficiente profesionalización de su personal. No obstante lo anterior, se reconoce cierta inclinación de cada uno de los bancos estatales por abarcar preferentemente las necesidades de crédito de determinado sector.

En la segunda mitad en 1978, por otra parte, se ha puesto en práctica una serie de medidas de carácter monetario y crediticio que han repercutido en forma palpable en el funcionamiento y la estructura de nuestro orden monetario-financiero.

En primer lugar se encuentra la adecuación de las tasas de interés a la situación del mercado financiero internacional, como vía para obtener una relación más representativa del costo del capital, de la evolución de los precios y de un uso más eficiente de los recursos internos y externos.

Además, se decretó la liberalización de las financieras bancarias y privadas, de tal forma que estas puedan fijar sus tasas de interés pasivas y activas y recibir depósitos a plazo fijo.

Otra medida tomada en este campo consistió en la abolición del registro de capitales, con rumbo a agilizar y facilitar el proceso de ingreso y salida de medios financieros.

### 3. Objetivos

Agilizar el funcionamiento del Sistema Bancario Nacional, fundamentalmente en cuanto a la asignación del crédito.

Buscar la estabilización monetaria para coadyuvar en la consecución de los objetivos prioritarios de la economía.

Fomentar la captación de ahorro, y la ampliación de la estructura institucional encargada de esta función, y el control de la adecuada asignación de estos recursos.

### 4. Estrategia

Para cumplir con los objetivos mencionados será necesario establecer una política definida para promover y captar más ahorro interno, y elaborar un programa crediticio, para todo el sistema financiero nacional, teniendo en cuenta los objetivos, metas y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo. Además debe delimitarse el campo de acción del Banco Central de Costa Rica, con especial énfasis en el manejo de las variables macroeconómicas, dejando al resto del sector financiero, en especial a los bancos comerciales, la función de encargarse de lo relativo al crédito de desarrollo.

Debe permitirse a los bancos comerciales una mayor autonomía y discrecionalidad, en tanto su acción se enmarque en lo estipulado en el Plan, responda a su papel de banca de desarrollo, y pueda ser objetivo de evaluación periódica por el Banco Central. Esto implica mayor responsabilidad de cada banco al cumplir su función, tanto en lo definido en el programa crediticio como también en el concepto del presupuesto monetario con todos sus alcances. Se logra con estas medidas una mayor dinámica en el contexto financiero interno y una mayor participación responsable de los entes financieros encargados de encauzar los recursos monetarios.

Será necesario, por lo tanto, especializar gradualmente a los bancos estatales como verdaderos bancos de desarrollo, con el fin de que aumente su eficiencia y de que puedan ofrecer verdaderos servicios de asesoría a sus clientes. Esta especialización no significará necesariamente que los distintos bancos puedan realizar funciones bancarias relativas solo a las áreas que les correspondan.

Es urgente definir una política de tasas de interés congruente con la medida de dejar de utilizar el sistema de crédito subsidiado como forma de orientar la producción y la inversión. Esto debe sustituirse, en todo caso, con un sistema de incentivos directos, poniendo especial énfasis en el estímulo al pequeño productor tanto agropecuario como industrial y artesanal.

### 5. Plan de Acción

1. El Banco Central de Costa Rica aprobará y pondrá en marcha un programa para aumentar el ahorro del público a más tardar en octubre de 1979.

Este programa deberá contribuir a aumentar los depósitos bancarios, a través de una gama más variada de los títulos-valores que se ofrecen al público; del uso de la institución del fideicomiso como medio de movilización de capitales; de métodos modernos de ahorro, etc. Además, este programa deberá considerar la adecuación de las tasas de interés pasivas a las condiciones del mercado financiero y, en particular, una política definida de tasas de interés para la captación del ahorro público, en forma escalonada de acuerdo con el tiempo que permanece el ahorro en el banco, de manera que permita préstamos a mediano y largo plazo para el financiamiento de programas prioritarios de acuerdo con el Plan.

2. Se revisará la legislación bancaria vigente, especialmente con el fin de que haya

una mayor ingerencia del Banco Central en las políticas de crédito seguidas por algunos intermediarios financieros públicos y privados. Además, se debe de lograr una mayor coordinación entre el Banco Central y OFIPLAN, con el fin de que haya intercambio de información continuo en ambas direcciones, especialmente en cuanto a que OFIPLAN indique los planes específicos que se pretende llevar a cabo, a efecto de que sean tenidos en cuenta al confeccionar los programas crediticios para cada año.

3. El Banco Central de Costa Rica dejará las actividades que tenga de banco de desarrollo (por ejemplo, estar a cargo de ciertos proyectos) y deberá concentrarse en la formulación de la política crediticia y cambiaria y de reserva, y en revisar los actuales mecanismos de control para los bancos comerciales (incluyendo control para evitar la concentración y desviación del crédito).

Además, se transformará la actual Auditoría General de Bancos en una Superintendencia de Instituciones Financieras. Este organismo se encargará de vigilar y revisar la legalidad y corrección de los estados financieros del Banco Central de Costa Rica, de los bancos estatales y de todas las instituciones financieras públicas y privadas que existan en el país. Además, se establecerá un sistema adecuado de control y evaluación que (a principios de 1980) permita establecer normas de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas financieras.

El proyecto de creación de la Superintendencia de Instituciones Financieras será preparado por el Banco Central, a más tardar el 31 de diciembre de 1979.

4. Conforme se avance en la utilización del sistema de los incentivos directos a la producción, el Banco Central de Costa Rica se encargará de tomar las medidas que garanticen el crédito para "programas populares". Estos programas estarán destinados a estratos sociales pobres, con la finalidad que estos no solo puedan satisfacer sus necesidades fundamentales, sino también lograr el acceso individual o colectivo a los medios de producción dentro de los principios básicos de la participación. Este financiamiento estará dirigido a viviendas populares, cooperativas, proyectos municipales, pequeña industria, artesanías, etc.

5. Se procurará convertir a los bancos comerciales en bancos especializados de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. Debe crearse bancos especializados en: desarrollo agropecuario, comercio exterior, desarrollo industrial, comercio, cooperativas y crédito hipotecario. Para dar operatividad a la nueva estructura habrá un departamento comercial en el cual los bancos tendrán entera flexibilidad para actuar de acuerdo con criterios de competitividad y rentabilidad privada; y un departamento de desarrollo al cual se canalizarán aquellos proyectos cuya rentabilidad social sea elevada, de acuerdo con el criterio de los técnicos y las prioridades del desarrollo nacional, expuestas en los planes nacionales de desarrollo pero que por razón de su baja rentabilidad privada requieran de subsidios directos.

Dichos incentivos no tomarán la forma de tasas de interés subsidiadas, sino que consistirán en estímulos ligados a la producción física o a la exportación; y en cuanto al crédito, se trata de que se suministre a plazos adecuados, con flexibilidad de garantías, unido a asistencia técnica y que sea oportuno.

La transformación de las actuales bancas estatales comerciales en bancos de desarrollo especializados deberá ser gradual (en un término no mayor de 5 años), y deberá realizarse luego del establecimiento del sistema de control mencionado en el punto 2.

Además, para aumentar la eficiencia de los "nuevos bancos" cada uno de ellos deberá poner en ejecución, en 1979, un plan de capacitación de personal, que busque la profesionalización bancaria y la especialización requerida, de acuerdo con el área de especialización de cada banco.

## PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### 1. Problema

La Administración Pública Costarricense adolece de una cantidad de insuficiencias y deficiencias institucionales que, en conjunto, obstaculizan la labor que se debe realizar para el desarrollo integral.

### 2. Contexto

No es deseable que nuestra Administración Pública siga subestimando la importancia que tiene dentro del proceso de desarrollo socio-económico del país. De hecho, el problema señalado evidencia la falta de la necesaria eficacia y eficiencia de la Administración Pública hasta el presente. Esto es precisamente lo que justifica un esfuerzo de Reforma Administrativa.

En este sentido ya se han iniciado algunas gestiones orientadas a mejorar nuestra Administración Pública: se estableció el Sistema de Reforma Administrativa por medio del Decreto N° 9283-P en noviembre de 1978. Igualmente se estableció el Subsistema de Planificación Sectorial por Decreto N° 9644-P de marzo de 1979. Ambos decretos manifiestan decisión política concreta en asuntos que requieren atención inmediata y ya se está trabajando de acuerdo con sus pautas. A partir de ahí se han venido desarrollando distintas actividades, orientadas a lograr un mismo fin: aumentar sustancialmente la capacidad de ~~coordinación~~ y de acción eficiente, oportuna y eficaz, del aparato administrativo del Estado. Entre otras cosas, se han realizado los siguientes seminarios:

En el mes de noviembre de 1978 se realizó el primer seminario para dar a conocer el Plan de Reforma Administrativa, analizar sus implicaciones institucionales y enriquecerlo con los aportes de los participantes de los niveles superiores de dirección política (ministros y presidentes ejecutivos).

En el mes de abril de 1979 se efectuó un seminario de gerentes y vice-ministros con el fin de divulgar el Plan de Reforma Administrativa, analizar los lineamientos para su puesta en práctica, y enriquecerlos con el aporte de los participantes así como lograr el compromiso para su ejecución.

En un plano más concreto y operativo, se efectuó un tercer seminario con los jefes de personal de las instituciones, a fin de divulgar el anteproyecto del Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos, analizar sus implicaciones institucionales y enriquecerlo con los aportes de los participantes. Como consecuencia de lo anterior, se está trabajando en la confección de un proyecto de ley para crear el Sistema de Administración de Recursos Humanos de la Administración Pública.

En el mismo sentido se está realizando diagnósticos institucionales y sectoriales en toda la Administración Pública, junto con otras gestiones orientadas a su mejoramiento, a través de los jefes y técnicos de las unidades de planificación y análisis administrativo de las instituciones estatales.

Todo el análisis debe hacerse sobre la base de dos conceptos fundamentales, cu-

ya integración permite conocer el funcionamiento institucional público en respuesta a los objetivos, programas y actividades sustantivos que el Gobierno define como propios; estos dos conceptos son los de estructuras y de recursos.

Los despachos ministeriales no han podido afirmar su papel de orientadores políticos de los sectores de actividad. La concentración de decisiones y directrices en las sedes de las instituciones perjudica la posibilidad de una gestión más dinámica y creativa por parte de las agencias regionales de los ministerios y entes descentralizados. La mayor parte de las decisiones se toman en San José, y, en consecuencia, las soluciones son paternalistas y no generan una participación realmente activa y comprometida ni de las mismas oficinas públicas, ni de las comunidades, y se ha perdido casi totalmente la capacidad de dirección política y técnica de los gobiernos locales para la búsqueda y ejecución de soluciones a problemas de alcance e interés cantonal.

Ha habido una proliferación de organismos públicos por agregación, sin una planificación administrativa previa. Existe, además, asignación desigual y usualmente no planificada de recursos de todo tipo; no hay criterios ni mecanismos claros para que las decisiones políticas superiores se formulen e instrumenten dentro de un marco de acción sectorial y regional, para lograr así que lo que cada institución haga tenga en consideración su actividad regional y su integración con otras instituciones en un sector de actividad.

La Administración Pública ha carecido, en general, de criterios y mecanismos de control y evaluación de los resultados de su gestión institucional. Ello hace difícil valorar objetivamente cuál ha sido el aporte real del Estado costarricense al desarrollo nacional y, más concretamente, cuál ha sido el verdadero aporte de cada una de las instituciones públicas en relación con los programas y actividades del Gobierno.

La misma ausencia de objetivos, funciones y metas claras coadyuva a que las instituciones y los funcionarios públicos actúen muchas veces y por inercia institucional, sin orden de prioridades y sin una evaluación de resultados.

Falta planificación de los recursos humanos, lo que ha generado una multiplicidad de regímenes de administración de personal desvinculados entre sí.

Han existido vicios de partidismo, personalismo y favoritismo en la administración de personal público.

Por otro lado, es frecuente encontrar actitudes inconvenientes del personal, caracterizadas por pasividad, falta de mística, ausencia de liderazgo administrativo y de sano ejemplo de las jefaturas.

Muchos aspectos de la Ley de Administración Financiera se han llegado a convertir en un obstáculo a la Administración Pública, especialmente en lo que se refiere al Gobierno Central. Ha habido en general un alto grado de improvisación y falta de planificación de los recursos financieros y materiales de las instituciones públicas, lo que ha originado que, en numerosos casos, nazcan programas sin el financiamiento adecuado. No ha habido sentido de austeridad en el uso de materiales y equipo en general, ni en su adquisición, generándose costos elevados. No se ha estimulado la planificación y el uso interinstitucional de vehículos, equipos de computación electrónicos, etc., lo cual incide en altos costos de operación en las instituciones.

Tampoco existen criterios mínimos uniformes de productividad en el uso de recursos financieros y materiales. El presupuesto y la contabilidad no se han concebido ni utilizado como instrumentos de programación y control integrado de las finanzas y de los suministros públicos.

En el campo de la información también el panorama es de improvisación, por haberse subestimado en general la importancia de la información como fundamento de decisiones. Hasta hace poco no había criterios para identificar y concebir un verdadero sistema de información, para establecer sistemas y registros mecánicos y de cómputo.

a fin de integrar y manejar información básica para la toma de las decisiones gubernativas en todos los órdenes (nacional, regional, sectorial, etc.). Son muy elevados los costos por improductividad del equipo instalado, a lo que se suma la ausencia de intercambio y coordinación interinstitucionales, en vista de que hay diversos lenguajes técnicos para toda la Administración Pública.

Hay insuficiencia, además, en el orden estadístico, que también está muy relacionado con esa importante área de la actividad de la Administración Pública, que no está todavía organizada como Sistema.

### 3. Objetivos

En el período del Plan, se pretende poner en práctica el Plan Nacional de Reforma Administrativa, con el fin de dar a la Administración Pública costarricense una moderna organización en sistemas, sectores y regiones. Se espera así aumentar sustancialmente la capacidades de coordinación y de acción eficiente, oportuna y eficaz del aparato administrativo del Estado.

Específicamente los objetivos son:  
Mejorar la capacidad de dirección superior por parte de funcionarios e instituciones, así como el control de la gestión institucional.

Fortalecer el papel de los ministerios y los consejos nacionales sectoriales en la formulación y el control de la ejecución de la política gubernativa en sus respectivos campos o sectores de actividad.

Redefinir la organización y el ámbito del Sistema Nacional de Planificación.

Elaborar y valorar los criterios y mecanismos técnicos pertinentes para que el Presupuesto del Gobierno Central y los distintos presupuestos institucionales se conviertan en instrumentos efectivos de programación a corto plazo.

Organizar un Sistema Integrado de Administración de Personal para todo el sector público.

Desarrollar criterios y mecanismos de planificación y administración financiera que valoren y garanticen el financiamiento adecuado de toda acción pública.

Establecer un sistema ágil de estadística e informática que facilite la planificación, la dirección y el control de la gestión.

Diseñar un sistema para la normalización, la dirección y el control de abastecimientos de manera que se facilite el logro de los planes y programas en todos los organismos públicos.

### 4. Estrategia

Para lograr que la Administración Pública modernice tanto sus estructuras como el uso de los recursos, y que transforme actitudes, es necesario identificar los problemas prioritarios que dificultan el funcionamiento eficaz de la Administración. Sobre esta base se ejecuta el Plan Nacional de Reforma Administrativa, que implica transformaciones, adaptaciones y ajustes sustanciales en el aparato institucional del Estado.

En la realización de los análisis, y en la formulación y ejecución de las políticas administrativas de cada institución o sector, participará el personal de las unidades de análisis administrativo existentes en la actualidad, transformadas para tales efectos en unidades de Reforma Administrativa. En aquellos sectores o instituciones que no posean una, OFIPLAN promoverá su establecimiento. Todas las unidades de Reforma Administrativa se integrarán en un Sistema de Reforma Administrativa, contando con la dirección y orientación generales y la asesoría técnica de la División de Reforma Administrativa de OFIPLAN; este sistema ya fue creado por Decreto Ejecutivo.

Corresponde a OFIPLAN identificar áreas básicas y prioritarias, investigar sus aspectos globales, y formular políticas macroadministrativas que orienten las acciones específicas sectoriales e instituciones. OFIPLAN también formulará los lineamientos básicos para lograr que las regiones, los sectores e instituciones, utilicen metodologías apropiadas y profundicen en determinados aspectos, asegurando con ello la participación responsable de tales estructuras en sus labores de investigación y sus propuestas de transformación macro y micro-administrativa.

## 5. Plan de acción

1. Identificar y eliminar duplicidades interinstitucionales en más del 50% de las instituciones de la Administración Pública, antes de 1980.
2. Organizar y agrupar durante 1979 las funciones y actividades públicas en 3 de los 7 sectores identificados, y los 4 restantes durante los dos años siguientes.
3. Identificar los principales obstáculos de tipo administrativo y técnico en la gestión de cada sector.
4. Formular los criterios más adecuados para la reorganización regional de la Administración Pública, en el menor plazo posible.
5. Determinar a la mayor brevedad las funciones que puedan ser asignadas a los gobiernos locales, con el fin de fortalecer la gestión de las municipalidades.
6. Organizar el Sistema de Reforma Administrativa, como parte del Sistema Nacional de Planificación, durante 1979.
7. Establecer para 1980 un sistema ágil de estadística e informática que permita, entre otras cosas, la toma de decisiones políticas y técnicas sobre una base confiable, facilitándose, a la vez, la evaluación sistemática de planes, programas y proyectos realizados.
8. Analizar a corto plazo la Ley de Administración Financiera, con el fin de plantear nuevas soluciones que permitan mayor agilidad operativa, especialmente a los ministerios, pero sujeta siempre a un control que garantice el uso correcto de los fondos públicos.

Por regionalización administrativa se entiende la integración y organización que debe hacerse de la Administración Pública, con criterio de proyección institucional geográfica, y en apoyo de lo que se ejecuta en materia de regionalización socio-económica.

Las acciones más importantes en este campo son:

1. Ajustar las estructuras periféricas de cada institución a la nueva organización en las cinco regiones del país.
2. Revisar la división del trabajo en cada institución, con miras a impulsar una mayor delegación de atribuciones hacia las agencias regionales y locales.
3. Diseñar los organismos de carácter regional que deben crearse o reformarse para la planificación y coordinación de la gestión pública.
4. Estudiar el rol y la capacidad operativa de las municipalidades, para recomendar mayor descentralización de funciones y aumento de los recursos financieros a disposición de los gobiernos locales. Mejorar el sistema de cobro de los tributos municipales y la eficiencia del gasto municipal.
5. Analizar los recursos humanos necesarios y disponibles a escala regional y local, recomendando las medidas necesarias para remediar las faltas en este campo.

Se entiende por sectorialización administrativa la clasificación y subsecuente or-

ganización de las instituciones, programas y actividades de la Administración Pública que concurren en un mismo campo de acción para obtener los objetivos de gobierno. Las acciones más importantes en este campo son:

1. Revisar y perfeccionar los planes existentes para la agrupación de instituciones afines por sectores de actividad.
2. Proponer cambios en los objetivos y estructuras orgánicas de algunas instituciones para eliminar duplicidades.
3. Definir el rol del organismo de coordinación en cada sector y sus relaciones con las demás instituciones del sector.
4. Consolidar y respaldar la planificación sectorial.
5. Identificar programas sectoriales con problemas de orden administrativo, proponiendo equipos de trabajo para su estudio y solución.

En el cuadro N° 1 se ofrece el cronograma de actividades del Programa de Reforma Administrativa.

**CUADRO N° 1**  
**Cronograma de Actividades**

	Plantea- miento	Ejecución	Evaluación	
<b>DIRECCION</b>				
i.	Desarrollo de criterios para mejorar la capacidad de dirección de instituciones, así como el control de la gestión institucional.	1978	1979-1981	1982
ii.	Mejoramiento de la capacidad de toma de decisiones del Poder Ejecutivo	1978	1979-1981	1982
iii.	Análisis de fundamentos jurídicos y administrativos, de objetivos y funciones de instituciones públicas, para lograr su replanteamiento y reorganizar a las instituciones según los objetivos y funciones redefinidos	1978	1979-1980	1981
iv.	Determinación y fortalecimiento de áreas de actividad a ser devueltas a gobiernos locales	1978	1979-1981	1982
<b>ORGANIZACIÓN Y CORDINACION</b>				
i.	Organización y agrupación de instituciones por sectores de actividad pública.	1978	1979-1980	1981
ii.	Regionalización territorial socioeconómica y administrativa de la Administración Pública.	1978	1979-1981	1982

iii.	Análisis sectoriales para identificar limitaciones de tipo directivo, organizativo y técnico en la prestación de servicios sustantivos de las instituciones que integran cada Sector.	1978	1979-1980	1981
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------	-----------	------

#### PLANIFICACION, CONTROL Y EVALUACIÓN

i.	Reorganización del Sistema de Planificación	1978	1979-1980	1981
ii.	Redefinición del papel de OFIPLAN como organismo normativo y coordinador del Sistema de Planificación	1978	1979	1980
iii.	Organización del Subsistema de Reforma Administrativa	1978	1979-1980	1981
iv.	Criterios y mecanismos para que los presupuestos institucionales se vinculen con la planificación socioeconómica	1979	1980-1981	1982

#### RECURSOS

i.	Organización de un Sistema Integrado de Personal Público	1978	1979-1981	1982
ii.	Organización del Sub-sistema de Capacitación del Funcionario Público	1979	1979-1980	1981
iii.	Replanteamiento de la Ley de Administración Financiera	1978		
iv.	Establecimiento de Sistema de Planificación y Administración Financiera	1978	1979-1981	1982

FUENTE: División de Reforma Administrativa, OFIPLAN.

## **II. Programas para los sectores sociales**

## PROGRAMA DE EDUCACION Y RECURSOS HUMANOS

### 1. Problema

El Sector de Educación y Formación de Recursos Humanos de Costa Rica no ha respondido sustancialmente a las exigencias del desarrollo social, político, cultural y económico del país. Lo anterior se observa en la falta de políticas, planes y programas educativos para la promoción integral de la persona, y la escasa dotación de recursos humanos calificados para los distintos sectores productivos, especialmente el industrial y agropecuario, así como para la Administración Pública.

La deficiente organización del sistema educativo ha permitido una desvinculación entre los diferentes ciclos, niveles y modalidades; asimismo una débil identificación de los centros educativos con la comunidad y la familia.

Lo anterior se manifiesta en las altas tasas de deserción, así como en una distribución cualitativa y cuantitativamente desigual de los servicios educativos, no solo entre los diferentes estratos socio-económicos de la población, sino también desde el punto de vista geográfico; las zonas urbanas han sido favorecidas en detrimento de las áreas rurales.

### 2. Contexto

Costa Rica invierte regularmente en materia de educación, desde hace varias décadas, alrededor del 30% del Presupuesto Nacional del Gobierno de la República, lo que a su vez significa un promedio de casi el 7% del Producto Interno Bruto. Para 1979 el total de recursos dedicados a la educación es del orden de los ₡ 1.973 millones.

Sin embargo, el país tiene notables insuficiencias en recursos humanos calificados, en sus más importantes sectores productivos. Hacen falta, en particular, recursos humanos con capacitación técnica intermedia. Por otra parte, la distribución de los profesionales sigue siendo irracional; en tanto que el sector servicios absorbe el 27,1% de la mano de obra altamente calificada, la agricultura y la industria absorben solo el 0,5% y el 2,9% respectivamente, de los profesionales y técnicos (en 1978)<sup>1/</sup>. Las oportunidades de educación intermedia y técnica, así como las de educación superior, no han estado claramente ligadas a las necesidades de la producción nacional.

Esto es particularmente grave en las áreas rurales, en lo referente a oficios agrícolas, agroindustriales y pesqueros.

Adicionalmente, la orientación del sistema educativo dificulta el fortalecimiento de actitudes que orienten hacia niveles altos de logro y realización personal, social y económica.

1/ Datos tomados de la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, julio 1979.

Los porcentajes mencionados son distintos si consideramos que los técnicos y profesionales gubernamentales ligados al sector agropecuario se incluyen en el sector servicios.

En la educación diversificada, académica y técnica, los programas educativos no han propiciado adecuadamente la formación de jóvenes y adultos emprendedores, con capacidad administrativa y conocimientos elementales de economía cívica, como parte de la formación integral que debe recibir la persona, para mejorar sus propios asuntos individuales y familiares, y para enfrentar los desafíos de la vida laboral.

Por su parte, la educación superior, si bien trata de enmarcarse en una planificación sistemática, no ha podido resolver todos los problemas que la afectan. En particular interesa destacar que esta planificación se ha efectuado sin considerar las otras partes del sistema nacional de educación, y sin vincularse estrechamente con los planes y las tendencias generales de desarrollo del país.

Debe destacarse, asimismo, que desde hace mucho tiempo el sistema entero ha estado limitado a los ciclos tradicionales de la educación formal, con una visión "vertical" del proceso, que constituye una simple transmisión de conocimientos; un ejercicio de obediencia vertical entre el maestro y el alumno, una disciplina de carácter autocrático.

Por otra parte la administración del sistema educativo no ha encontrado aun, a pesar de los esfuerzos realizados, las respuestas óptimas a los problemas de deserción escolar, la coordinación de los programas educativos formales con los no formales y el aprovechamiento más racional de los recursos existentes.

En cuanto a la deserción, interesa destacar que centenares de niños y jóvenes abandonan año a año las aulas, sin concluir sus estudios básicos, principalmente en las áreas rurales y marginal-urbanas; en el área urbana propiamente tal, la deserción se da principalmente en la educación superior.

Los jóvenes favorecidos con ganar el examen de admisión de las universidades constituyen un porcentaje bajo de la población egresada de la secundaria, por diversas razones, entre ellas: incompatibilidad del horario académico con el laboral, bajos ingresos, o porque la carrera universitaria "escogida" resulta ser muy larga y costosa. Estos jóvenes hacen elevar cada vez más las tasas de deserción estudiantil.

Debe reconocerse, no obstante, que en los últimos años se ha hecho esfuerzos meritorios en este campo, mediante la creación de carreras interdisciplinarias y cortas; colegios universitarios y centros regionales; el Instituto Tecnológico de Costa Rica; la Escuela Centroamericana de Ganadería, y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). A pesar del esfuerzo realizado cabe mencionar que el subsistema de carreras que se ha ido creando no tiene el marco jurídico correspondiente, ni existe una coordinación clara y eficiente entre los diferentes organismos que participan en él.

La educación en nuestro país ha alcanzado la madurez suficiente para orientarse en la búsqueda de soluciones eminentemente costarricenses, sin que por ello se produzca aislamiento en el contexto internacional. La educación cuenta con valiosos instrumentos, como la investigación y el diálogo interdisciplinario, que posibilitan su revisión constante y la toma de decisiones correctivas, con el propósito de que promueva el avance cultural, económico, social y político de nuestra sociedad.

Finalmente, debe decirse que, si bien es cierto que el estado de la educación en el país ha dado motivos a críticas, comentarios y replanteamientos, también es conveniente señalar que muchos de los "males" y de las deficiencias que hoy vive el país no son de exacta procedencia del sistema. Es satisfactorio afirmar que hay docentes y centros educativos que luchan por llenar algunas de las necesidades aquí apuntadas. Verdad es que los centros educativos tienen el reto de que, con el tiempo lectivo cada vez más reducido, deben alcanzar objetivos cada vez mayores; se enfrentan al reto de "enseñar más en menos tiempo". Sin restar importancia a este hecho real, es necesario aceptar que el sistema se ve contaminado, afectado en sus logros, en sus procesos, por la corriente universal de descomposición social y por la pérdida de valores espirituales y culturales. Esta aceptación obliga a prestarle atención especial a la educación, porque además parece que la sociedad moderna, con todas sus ventajas, ha encontrado

en la radio, en la televisión y en otros medios masivos de comunicación, el modo más directo de penetrar tempranamente en las familias, afectándola en sus interrelaciones, aspiraciones y valores.

Dos hechos más deben ser apuntados en este aparte, que sin duda merecerán la atención debida en el próximo cuatrienio. Uno es la urgente necesidad de que se disminuya la distancia que hoy existe entre lo que vive el estudiante dentro de su centro educativo y la realidad que simultáneamente le toca vivir fuera de las paredes del aula. Todo esfuerzo de inversión, de programación curricular, de trabajo docente, etc., debe buscar la aproximación necesaria entre ambas situaciones, de modo que exista una correspondencia recíproca. El otro corresponde al reto que lanzan los grandes organismos internacionales encargados de estudiar y criticar la situación educativa mundial, cuando afirman que los países deben orientar sus sistemas de manera que el producto de estos dependa cada vez menos de la construcción de aulas, de las insituciones educativas de corte tradicional, para que, en cambio, depende más bien del vínculo que debe existir entre individuo-familia, comunidad, escuela y trabajo.

El sistema educativo ha estado lejos de dar lugar a un proceso integral que fomente en el individuo el valor del trabajo, la creatividad, el juicio crítico, la responsabilidad, la honestidad, la perseverancia y la moralidad en cada una de sus actividades. En la medida en que esto se logre, la práctica y la técnica sí tienen su lugar en la educación, junto con una formación humana, integral y profunda, a fin de que el individuo esté al servicio del hombre mismo. Partiendo de esta base, la educación promueve el desarrollo de la persona y el desarrollo socio-económico y cultural del país.

En este sentido, la educación como promoción humana es un proceso integral y correlacionado, que parte de la formación dentro de la familia, con una dimensión "horizontal" mucho más amplia en todo momento; de esta manera la escuela, el colegio o la universidad son complemento indispensable de la acción que en el proceso educativo debe realizar la familia. Para esto, se hace necesario un proceso de formación, que incluya al educando, al profesor, a la familia y a la comunidad. Según este concepto de educación, esta debe ser una formación en y para la vida.

### **3. Objetivos**

El Gobierno, y en particular el Ministerio de Educación Pública, reconocen en la educación uno de los instrumentos fundamentales para la Promoción Humana, en la medida en que ésta constituye un medio principal por el cual cada individuo puede llegar a ser dueño de su propio destino, y participar solidariamente en la construcción de una sociedad próspera y democrática. Para los fines específicos del Plan Nacional de Desarrollo, los esfuerzos se orientarán primordialmente a: adecuar el sistema educativo para suministrar los recursos humanos que necesite el desarrollo integral del país, especialmente en las áreas prioritarias, teniendo en cuenta la necesidad del desarrollo equilibrado de las diferentes regiones; regionalizar y desconcentrar técnica y administrativamente el sistema educativo, con lo que se logrará un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, favoreciendo a las poblaciones más alejadas del país; elevar la calidad de la educación; asegurar a todos los costarricenses los servicios educativos que faciliten su promoción humana, personal, social y la mejora de sus condiciones de vida. Se procura afirmar, con esto, una vida familiar digna según las tradiciones cristianas y los valores cívicos propios de nuestra democracia.

### **4. Estrategia**

Para el cumplimiento de los objetivos ya señalados en el Programa, se plantea como estrategia la incorporación de un número creciente de personas en la identificación de necesidades educativas, así como el aporte de soluciones que satisfagan esas necesidades.

Esto mediante una real integración de las comunidades al proceso educativo, revisando, actualizando y mejorando la labor que en este campo realizan diversos organismos comunales; propiciando los vínculos: estudiante-profesor, alumno-programa edu-

cativo, familia-escuela; integrando los intereses y necesidades del educando con los contenidos de los programas de la educación permanente; haciendo partícipes a los padres de familia en el proceso educativo del niño y del joven, con el propósito de reducir las altas tasas de deserción en los diferentes ciclos del sistema educativo; y haciendo efectiva la formación cívica del educando, para lograr una real consolidación de los principios democráticos en los que se fundamenta el Estado costarricense. En este sentido, la formación cívica del ciudadano es un proceso que debe iniciarse en el seno de la familia y prolongarse en los centros educativos, por medio de una total participación en las actividades de estos y de la comunidad, con conciencia del deber social de la persona dentro de la democracia participativa.

El Ministerio de Educación Pública será el primer promotor y responsable de la educación que se desarrollará en los centros educativos del país, y el orientador de la acción educativa que realizan los distintos ministerios, las instituciones autónomas y otros grupos humanos organizados que ejecutan programas de educación extraescolar.

Se continuará con la desconcentración del sistema administrativo de educación formal, y con la coordinación de los servicios educativos no formales, de acuerdo con la planificación del desarrollo regional del país; buscando promover prioritariamente al hombre analfabeto; el marginado de los beneficios económicos y socioculturales; los habitantes de tugurios y barrios desfavorecidos, así como los miles de hombres que día con día trabajan la tierra, cuyo derecho como persona es recibir una educación que los convierta en generadores de su propio progreso.

Se propiciará una mejor vinculación de los planes de desarrollo educativo con los planes de desarrollo integral del país. Sobre esa base, se fortalecerá la coordinación de todas las acciones educativas que realiza el país, y su relación con el desarrollo educativo, cultural, de promoción humana y formación de recursos humanos.

Se hará una revisión técnica y científica de la relación existente entre la educación superior y los demás ciclos, niveles y modalidades de la educación, para hacer efectiva su integración y el desarrollo de ofertas educativas que le abran horizontes más amplios a los costarricenses.

Se buscará asimismo la obtención de eficacia y eficiencia, en concordancia con los intereses nacionales, en la aplicación de los recursos destinados a la educación y a la formación de los recursos humanos.

## **5. Plan de acción**

1. Elaborar una nueva Ley de Educación que proporcione a la acción educativa un marco jurídico coherente, y adecuar en ese sentido a las leyes y los reglamentos conexos.

2. Por medio de la acción conjunta de instituciones como el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana), las universidades, las organizaciones de desarrollo comunal y otros organismos intermedios, se efectuará una campaña de concientización y motivación de la familia, para que asuma el importante papel que le corresponde en el proceso formativo y educativo del costarricense.

3. Los centros educativos se convertirán en centros de capacitación y promoción familiar, en donde los padres de familia participen activamente por medio de las juntas de educación, patronatos escolares, juntas administrativas y otros organismos.

4. Se efectuará una reorganización administrativa y técnica del Ministerio de Educación Pública.

5. Se creará la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Educación, integrada al Subsistema de Planificación Sectorial.

6. Se creará un Subsistema de Recursos Humanos y una unidad de investigación, en las áreas de ciencia y tecnología y aprovechamiento de los recursos naturales.

7. Se fortalecerá, ampliará y desconcentrará los programas de bibliotecas, regionalizando sus servicios.

8. Se apoyará los esfuerzos que realizan el Instituto Centroamericano de Extensión Cultural, la Universidad Nacional a Distancia y otros organismos por extender el concepto y la práctica de la educación a distancia en los niveles básicos, intermedios y superiores, tanto en la educación diferenciada formal como en la generación de nuevas oportunidades educativas extraescolares.

9. Se establecerá un servicio de orientación profesional amplio y desconcentrado, que asesore a los educandos de las zonas rurales y de las urbanas marginales sobre las oportunidades educativas y de empleo existentes y futuras.

10. Se establecerá un Sistema de Información con las estadísticas del Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como de las juntas de educación, universidades, el Instituto Nacional de Aprendizaje, los patronatos escolares, las juntas administrativas, organizaciones populares de educadores, trabajadores, empresarios, etc. Lo anterior conducirá a la integración de un banco de datos a corto plazo.

11. Se orientará la educación de acuerdo con la identificación y caracterización de las diferentes regiones del país, con base en la regionalización de OFIPLAN.

12. Se impulsará un programa de educación permanente, con participación interinstitucional, empresarial y comunitaria, para lograr la erradicación del analfabetismo existente en el país.

13. Para lograr el objetivo de la llamada formación horizontal, se ofrecerá capacitación en el campo ocupacional, dando énfasis a las características de la zona, en dos formas:

i. Dentro del sistema formal para aquellos que están en edad escolar.

ii. Como un parasistema, que abarque a las personas que están fuera del sistema formal, con la participación del Instituto Nacional de Aprendizaje y los centros de educación técnica, cuyos objetivos y programas serán revisados y reade cuados.

14. En los programas de estudio se señalará prioritariamente la necesidad de relación entre la familia y la escuela, desarrollándose actividades extracurriculares en las cuales los padres de familia pueden integrarse al proceso educativo de sus hijos.

15. Se revisará los planes y programas de estudio con el objeto de integrar al individuo a la comunidad, haciéndolo partícipe de las necesidades y aspiraciones de esta. La participación del estudiante en la solución de los problemas de su comunidad y en el logro de sus metas es la mejor forma de lograr que el individuo se sienta social y cívicamente comprometido y aprenda la importancia de luchar por el bien común.

16. Se revisará y actualizará los contenidos curriculares de la formación del educador, incorporando en forma especial aspectos que tiendan a destacar al desarrollo de actitudes que favorezcan la formación cívica del educando, y asimismo coadyuven al cambio social esperado.

17. Se mejorará las metodologías pedagógicas en los centros educativos del país en cuanto a:

i. Atender las diferencias individuales en los sistemas de evaluación.

ii. Mayor aplicación de técnicas modernas de psicología educativa.

- iii. Óptima dotación de materiales didácticos.
- iv. Distribución de guías técnicas que orienten al docente en este propósito.
- v. Considerar las características de la zona donde está ubicado el centro educativo.

18. Formación, capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio. Bajo este propósito se procederá a:

- i. Desarrollar una política en la formación de personal docente, por medio del Centro de Investigación y Perfeccionamiento de Educación Técnica (C.I.P.E.T.) y de las instituciones de educación superior.
- ii. Se incentivarán los sistemas de la educación a distancia, perfeccionamiento de los mecanismos de supervisión, asesoría, etc., para enfrentar el problema de la falta de educadores rurales bien preparados.

19. Se promoverá, además de los comedores escolares, otros incentivos directos como becas, núcleos educativos, internados y proyectos productivos en los centros educativos, que permitan a los estudiantes contribuir al mantenimiento familiar, lo cual conjuntamente con todo lo ya expuesto, determinará una reducción en la deserción escolar de todos los niveles educativos.

20. Respecto de la educación superior, se corregirán los defectos de planificación y financiamiento hasta ahora existentes. Además, se coordinarán las actividades universitarias con las del resto del sistema educativo.

## PROGRAMA DE SALUD

### 1. Problema

La situación de la salud en Costa Rica ha mejorado sustancialmente durante los últimos años, pero todavía presenta varios problemas característicos del estado de transición en que se encuentra nuestra sociedad, en la que coexisten la dispersión y el rezago de muchas poblaciones rurales con la congestión urbana y la industrialización en la Región Central. Los principales problemas son los siguientes: los servicios no alcanzan a toda la población; las instituciones del sector carecen de adecuada coordinación y complementariedad; las comunidades no participan en su dirección y administración; el costo de los servicios aumenta de manera acelerada, y persisten índices de mortalidad y morbilidad para algunas de las enfermedades prevenibles y controlables entre las que figuran accidentes, intoxicaciones, parasitosis, desnutrición y otras.

### 2. Contexto.

Dos son los factores que condicionan principalmente la situación de la salud en Costa Rica; las causas socio-económicas de la morbilidad y mortalidad, y el tipo de organización institucional creado para atender esos problemas.

EN CUANTO A LOS FACTORES socio-económicos que condicionan la situación de salud, destacan la pobreza y el aislamiento de los habitantes de muchas zonas rurales, particularmente la llamada población rural dispersa; la falta de planificación territorial en el suministro de infraestructura y servicios; la actitud pasivo-receptiva de gran parte de la población hacia la salud, que ha sido mantenida por un sistema institucional de estructura paternalista, asistencialista y poco orientado hacia la prevención, la participación comunal y la educación para la salud.

La estructura de la mortalidad y la morbilidad ha sufrido profundos cambios en las últimas décadas. Así, por ejemplo, la gastroenteritis, que ocupó el primer lugar como causa de muerte hasta el año 1970, a partir de esa fecha ha venido cediendo los primeros lugares a otras causas como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los accidentes. Del mismo modo, la morbilidad producida por enfermedades prevenibles por vacunación ha descendido constantemente, alcanzándose en 1978 las cifras más bajas del último decenio. Un descenso similar se presenta en las enfermedades de origen hídrico; la hepatitis viral, más ligada al contagio de persona a persona, es entre las infecto-contagiosas la enfermedad que se presenta en mayor número, y se investiga sobre posibles medidas para controlarla.

Al tiempo que disminuye la incidencia de enfermedades infecciosas, aumenta la de enfermedades y otros problemas de salud más característicos de la vida moderna y los países industriales, producto del consumismo, la mayor liberalidad de costumbres y la tensión psicológica. En particular, destaca el aumento en la incidencia de enfermedades cardiovasculares, tumores, enfermedades de transmisión sexual, alcoholismo, enfermedades mentales, accidentes, envenenamientos y violencias. Las enfermedades parasitarias y la gastroenteritis, no obstante, continúan teniendo gran importancia, es-

pecialmente en las áreas rurales y entre los grupos urbanos marginados.

El problema del alcoholismo tiene graves repercusiones sobre la productividad nacional, la estabilidad de las familias y en general el bienestar de la población, y, como el consumo de bebidas alcohólicas ha experimentado un gran aumento en los últimos años, se estima que las enfermedades que produce también han aumentado.

En lo que a nutrición se refiere, aunque la proporción de niños con insuficiente peso para su talla presenta una tendencia rápidamente descendente, persisten en importante sectores de la población infantil la desnutrición proteico-calórica, anemias, bocio endémico e hipovitaminosis, lo que obliga a desarrollar estrategias preventivas y correctivas en esos campos.

Desde el punto de vista de las estancias hospitalarias, relacionadas con el consumo de los recursos de salud, el primer lugar corresponde al grupo de "problemas mentales y sociales", los cuales absorben casi el 25% del total de estancia. La incidencia de estas enfermedades se relaciona en general con la falta de oportunidades para la realización personal, con ciertas condiciones ambientales (ruido, congestión) y con la incidencia del alcoholismo y sus efectos desestabilizadores en la unidad familiar.

La situación de vivienda, suministro de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas negras ha mejorado (Ver programas correspondientes), pero está todavía lejos de alcanzar niveles aceptables, particularmente para la población rural. Lo mismo puede decirse del control higiénico de la producción y distribución de alimentos.

La falta de zonificación adecuada hace que con mucha frecuencia se mezclen áreas residenciales, industriales y comerciales, con lo que se crean problemas de salud física y mental. El medio ambiente está contaminado por una serie de residuos que afectan la calidad de las aguas y la atmósfera (Ver Programa de Protección Ecológica), particularmente en cuanto a desechos sólidos, aguas industriales, humos y gases producidos por motores de combustión interna; plaguicidas y otros biocidas, etc. Existen, además, problemas de ruido ocasionados principalmente por los vehículos automotores, talleres de reparación, y algunas industrias.

El desarrollo industrial y comercial se ha realizado sin un ordenamiento desde el punto de vista de salud, originando dos tipos de problemas: los de riesgos profesionales (enfermedades profesionales y accidentes de trabajo) y la contaminación de las comunidades en que se ubican las unidades productivas.

En 1976 el Instituto Nacional de Seguros registró 75.146 accidentes de trabajo, con un costo directo de atención de 55 millones de colones. Las pérdidas indirectas por concepto de daños materiales, pérdida de la producción y otros, pueden sumar unos 200 millones de colones adicionales, de acuerdo con estudios estadísticos realizados en otros países, en los cuales los costos directos representan un 20% de las pérdidas totales.

Los servicios médico-asistenciales se han reestructurado mediante la autorización legal (Ley N° 4750 de marzo de 1971, modifica el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social) que faculta a la Caja Costarricense de Seguro Social para coadyuvar en el cuidado de los pacientes indigentes, en la atención de riesgos y accidentes profesionales y en los programas de medicina preventiva. También se concedió autorización legal al Ministerio de Salud (Ley N° 5349, de setiembre de 1973) para traspasar a la Caja Costarricense de Seguro Social sus hospitales y los dependientes de las Juntas de Protección Social, asumiendo la Caja Costarricense de Seguro Social la obligación de prestar asistencia médico-hospitalaria a la población no asegurada incapaz de sufragar los gastos de sus servicios médicos. Para financiar estos servicios, el Estado transfirió todas las rentas asignadas a los hospitales traspasados, y, en caso de ser insuficientes, se comprometió a crear rentas adicionales a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social para completar el pago de la atención de los indigentes.

Las actividades preventivas se dejaron bajo la responsabilidad exclusiva del Minis-

terio de Salud, sin perjuicio de que otras instituciones puedan ejecutar actividades en este campo.

El traspaso de los hospitales a la Caja Costarricense de Seguro Social facilitó el aumento de la cobertura al 78,63% (junio 1978) de los trabajadores asalariados y sus familiares, así como al total de los indigentes que se calcula en un 6,9% adicional.

Por su parte, el Ministerio de Salud extendió la cobertura de sus servicios a través de una infraestructura que se desarrolló en todo el país, llevando "casa por casa" los servicios preventivos de salud, suministrados por personal para-médico, bajo la supervisión y asesoría técnica de médicos, enfermeras obstétricas y otro personal técnico-profesional.

Esta modalidad de entrega de servicios, que se inició con el Programa "Hospital Sin Paredes" de San Ramón, ha producido una amplia cobertura nacional (90% de la población rural); además se ha desarrollado una labor similar en zonas peri-urbanas, con la que se ha alcanzado a una población de 499.200 beneficiarios. La prestación de estos servicios se denomina "atención básica". Cabe apuntar que este programa está fomentando la amplia participación de las comunidades, tal como se ha logrado en el área hospitalaria de San Ramón.

En cuanto a los servicios que presta el Seguro Social, se considera aceptables tanto su cobertura como la calidad de los hospitalarios. No obstante, es necesario mejorar los de consulta, no solo desde el punto de vista de su humanización sino de su eficiencia y coordinación.

Para prevenir la desnutrición, se cuenta con una red de centros de educación y nutrición (CEN), a cargo del Ministerio de Salud, que en mayo de 1979 sumaban 534, además de una clínica de nutrición en Tres Ríos que atiende casos severos. Para la atención de niños entre 2 y 6 años cuyas madres trabajan, funcionan 34 guarderías, denominadas centros infantiles de atención integral (CINAI). En el campo odontológico funcionan 28 clínicas dentales escolares. Su cobertura no es suficiente para garantizar un nivel mínimo de atención.

Estos establecimientos continuarán trabajando, estrechamente relacionados con los que se encuentran a cargo de otras instituciones, dentro de una política intersectorial de atención del niño, orientada a atender todas sus necesidades básicas.

En cuanto al alcoholismo, el programa cuenta con un Centro de Atención y Rehabilitación de Alcohólicos en Tirras de Curridabat, y con un centro para el tratamiento de mujeres alcohólicas, instalado en Montes de Oca. Además, hay otros establecimientos desconcentrados para el tratamiento de alcohólicos. Actualmente se está diseñando una política tendiente a integrar este servicio con los servicios hospitalarios regulares, por medio de un sistema de referencias.

En el plano de los recursos humanos, no obstante que las tasas de profesionales en ciencias médicas son aceptables, se produce una inconveniente concentración de ellos en las principales ciudades, en perjuicio de las áreas rurales. Por otra parte, el personal paramédico y auxiliar ha venido creciendo, a un ritmo aceptable de acuerdo con las necesidades del sector, pero existen considerables deserciones dentro de algunas categorías. Esto sugiere no solo la necesidad de la formación de recursos humanos, sino, además, la de elaborar una política de estímulos para retener a los recursos formados.

### **3. Objetivos**

El objetivo principal del Programa de Salud es el de aumentar la esperanza promedio de vida, reducir la mortalidad y la morbilidad, así como la existencia de incapacidades físicas y mentales en la población del país. Un objetivo secundario, pero sumamente importante, es el de proporcionar los mecanismos necesarios para que en la dirección y ejecución de los programas de salud existan una adecuada coordinación y una

activa participación popular, con el fin de hacer más eficiente al sector y para que la salud de los costarricenses mejore con un mínimo de desperdicio de recursos y duplicidad de esfuerzos.

#### **4. Estrategia**

La estrategia para alcanzar los objetivos propuestos, con el fin de resolver los problemas de salud y superar las circunstancias planteadas en el contexto, se basa en la participación popular y en la coordinación de las instituciones involucradas en el sector. Esto se hará posible mediante la puesta en práctica del esquema de organización que se propone para el sector salud dentro del Plan de Reforma Administrativa, el cual establece una serie de mecanismos de coordinación, consulta y participación popular en la toma de decisiones, en el orden sectorial y regional. Además, se establecerá otros comités y mecanismos específicamente para el sector salud.

El Consejo Nacional de Salud, la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Salud y los comités técnicos anexos establecerán las prioridades de su trabajo. No obstante, a la luz de la problemática expuesta, es posible señalar algunos campos de acción que requieren atención inmediata.

En primer lugar, es necesario hacer énfasis en las actividades preventivas y de saneamiento ambiental. En este orden es esencial la organización y la participación de las comunidades en programas de higiene doméstica y pública, de educación para la salud y de nutrición y atención básica.

La participación popular en la solución de los problemas de salud, que constituye una piedra angular en la realización de este Programa, comprenderá acciones como las siguientes: formación de "responsables de salud" (personal voluntario que recibirá adiestramiento básico sobre el modelo del "Hospital sin paredes"); creación de nuevos puestos de salud y reestructuración de los existentes; creación de subcomités de salud en las comunidades, y de asociaciones cantonales de salud comunitaria; realización de seminarios cantonales de salud, en que las comunidades presenten los problemas, sus causas y analicen las alternativas de solución; realización de talleres de planeamiento en salud, con participación de las comunidades y de las instituciones públicas del sector, y realización de 300 jornadas de salud en pequeñas comunidades, con el fin de enseñar a sus miembros cómo elaborar proyectos, darles contenido económico y controlar su ejecución.

En lo que a medicina curativa se refiere, y con el fin de lograr la universalización del Régimen de Enfermedad y Maternidad, será indispensable racionalizar el costo de los servicios y coordinar acciones con las demás instituciones del sector para cubrir al total de la población. Merecerá especial atención el grupo considerado en la "tercera edad". Para la atención y el tratamiento especializados de este grupo poblacional, la Caja Costarricense de Seguro Social convertirá uno de sus hospitales en centro de consulta externa y medicina curativa.

Estas acciones, que ya se están realizando en muchas partes del país, deberán contar con programas de apoyo mediante la radio, la televisión y publicaciones especiales, las que se aprovecharán también para informar sobre los progresos realizados en las comunidades.

La coordinación del trabajo de las instituciones del sector salud, que se encuentran representadas en el Consejo Nacional de Salud, y que aportarán funcionarios y recursos a la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Salud, posibilitará la eficiencia y la eficacia de las acciones en el futuro. Al mismo tiempo, por medio de la participación intersectorial del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana), o mediante convenios específicos intersectoriales, será posible adecuar los programas operativos en los sectores de vivienda, infraestructura, educación, etc., con las necesidades del sector salud.

Entre los aspectos en que debe hacerse un énfasis particular se encuentra la for-

mulación y puesta en práctica de un programa nacional integrado de nutrición, que incluya no solo el suministro directo de alimentos por medio de los centros de nutrición, sino también investigación sobre producción y tecnología de alimentos de alto valor nutricional y la evaluación de los resultados, a fin de medir los beneficios concretos para la población receptora. En este orden debe procurarse una coordinación con el sector agropecuario.

Deberá desestimularse en la población el consumo de tabaco, alcohol y drogas en general, por medio de campañas de difusión sobre sus efectos nocivos para el organismo.

De la misma manera, deberá incrementarse el grado de información de los costarricenses, y en particular de las amas de casa, sobre las propiedades nutricionales de los distintos alimentos, y las mejores maneras de prepararlos y conservarlos. Debe iniciarse un programa tendiente a que, a mediano plazo y por medio del sistema educativo, la población entienda los principios elementales de la ciencia de la nutrición, y pueda así comprender la naturaleza de los alimentos, e interpretar la información que en esa materia se le suministre mediante publicaciones, etiquetas de los productos alimenticios, etc.

El Programa de Educación Sexual, orientado fundamentalmente hacia los aspectos anatómicos y fisiológicos de la reproducción, se enriquecerá con aspectos dirigidos hacia un comportamiento responsable, tanto en las relaciones sexuales como en la fecundación, el embarazo y el parto, así como en la atención y la educación del niño. Todo ello con el propósito de disminuir la creciente extensión de enfermedades prevenibles, y de promover el ejercicio de una paternidad responsable. Estos programas se enmarcarán especialmente en las directrices que establezca la Comisión Nacional de Población, relacionadas con la formulación y puesta en práctica de una política integral de población.

Se fortalecerá los programas de protección a la infancia (ver Programa de Menor y Familia), así como los servicios que se viene prestando a la población en la tercera edad.

En materia de recursos humanos, como se ha sugerido anteriormente, es necesario prestar particular atención a la formación de recurso técnicos intermedios para el sector salud, así como el adiestramiento de personal voluntario.

Se deberá hacer particular énfasis, en el orden de la investigación (ver Programa de Ciencia y Tecnología) en las causas y el impacto social de las enfermedades cardiovasculares, tumores, accidentes, intoxicaciones, alcoholismo, y enfermedades mentales.

Por último, se formulará una política integral de protección a la infancia, que incluya, además de los aspectos ya citados, los de estimulación temprana y manejo del niño con trastornos mentales.

## **5. Plan de Acción**

### **i. Metas:**

El Plan Nacional de Salud persigue como principales metas:

- Incrementar la esperanza promedio de vida al nacer, a por lo menos 73 años.
- Reducir la mortalidad infantil por debajo de 25/mil.
- Reducir la mortalidad infantil por gastroenteritis a un 50% de la tasa actual.
- Reducir la mortalidad de niños de 1 a 4 años, por debajo de 1,0/mil.
- Mantener en "0" la mortalidad por poliomelitis y difteria y reducir la morbilidad

por enfermedades prevenibles por vacunación en un 50% de la tasa actual.

- Mantener o reducir las tasas de mortalidad logradas en sarampión y tosferiana, y reducir la de tétano a 0,5%
- Reducir la incidencia de enfermedades de transmisión sexual.
- Erradicar la malaria.
- Reducir por debajo de 15% la prevalencia de niños menores de 5 años con insuficiente peso para su talla, y por debajo del 6,5% la de los niños que tienen insuficiente talla para su edad.
- Alcanzar al 100% de la población con servicios básicos de salud.

## ii. Plan de Acción

Las acciones que se propone desarrollarán en estrecha coordinación con las de otros sectores, dentro de un programa global e integral de la salud que contempla, entre otras, las siguientes acciones:

- La coordinación del sector será responsabilidad del Ministerio de Salud (MS). Esta será ejercida en función de los intereses nacionales, con amplia participación de las instituciones sectoriales y de las organizaciones comunales. Dentro de esta función se encuentran comprendidas las de planificación, programación, formulación de normas, control, supervisión, información y evaluación. Todas serán apoyadas por el Programa de Desarrollo Administrativo, el que cuenta con proyectos específicos para el desarrollo de distintos procesos, como el Proyecto de Desarrollo Administrativo, el de Supervisión y otros.
- En materia de salud preventiva y de saneamiento ambiental (promoción de la salud en general), las acciones estarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud (MS), con el que colaboran otras instituciones. Entre los principales programas en este campo, se destacan el Materno-Infantil, en el que participa principalmente la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); el de Educación Sexual, el de Nutrición, el de Salud Dental, el de Salud Mental, el de Saneamiento Ambiental y el de Educación para la Salud.
- Los programas de Vigilancia Epidemiológica y de Saneamiento Ambiental tendrán participación además de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), de las municipalidades, del Instituto Nacional de Seguros (INS) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- El programa de Atención Médica Curativa (de curación y rehabilitación), será de responsabilidad, fundamentalmente, de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para lo cual universalizará su régimen de enfermedad y maternidad. Con esta institución colaborarán otras, como el Ministerio de Salud (MS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Cruz Roja y el sector privado.
- En el Programa Nacional Integrado de Nutrición participarán, además del Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el de Agricultura y Ganadería (MAG), el de Cultura, Juventud y Deportes —Promoción Humana— (MCJD), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los patronatos escolares, los comités de nutrición y otras organizaciones.
- El programa de Educación Sexual y Planificación Familiar tendrá la participación de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Universidad de Costa Rica (UCR —Facultad de Educación), de las organizaciones públicas y privadas que atienden la ejecución de programas específicos en este campo, y, principalmente,

- de la Comisión Nacional sobre Políticas de Población, cuyos lineamientos deberán ser incorporados a este programa.
- El programa de Salud Dental estará a cargo del Ministerio de Salud (MS), de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).
  - En el programa de Salud Mental participarán también la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional sobre Alcoholismo (INSA), las Asociaciones de Alcohólicos Anónimos (AAA), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes —Promoción Humana—(MCJD).
  - En el programa de Capacitación y Adiestramiento, que sirve de apoyo técnico y administrativo al sector, participarán el Ministerio de Salud (MS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN).
  - Los proyectos de infraestructura, de investigación y de desarrollo administrativo, correrán a cargo del Ministerio de Salud (MS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN).
  - En el programa de participación popular en la solución de los problemas de salud, participan, además del Ministerio de Salud (MS) y del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD) —Promoción Humana— los demás ministerios, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), las municipalidades, y otras instituciones del Estado involucradas en la solución de las necesidades que definen las comunidades.
  - El programa de apoyo de la "Educación para la Salud", contará especialmente con la colaboración de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Asociación Demográfica y el Ministerio de Educación Pública (MEP).

## PROGRAMA DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

### 1. Problema

El disfrute de una vivienda digna es un derecho de la familia y uno de los objetivos de toda política que tienda a la realización del bien común. El hecho de que existan numerosas familias que habitan en condiciones de hacinamiento, con carencia de servicios (letrinas, agua, luz) y con una infraestructura inadecuada son evidencia de que en Costa Rica un alto porcentaje de las familias de escasos recursos no disfruta de una vivienda digna.

Además, es creciente el número de familias que se enfrentan a situaciones como las citadas.

### 2. Contexto

El problema de vivienda se origina a su vez en otros tales como la desigualdad de distribución del ingreso nacional, el mal suministro de créditos y servicios públicos y la falta de planificación territorial. Es, asimismo, expresión de las características con las que se da el proceso de urbanización en el país, entre las cuales se destacan las migraciones internas, la concentración de pobladores en porciones limitadas del territorio nacional y la no absorción de dicha población migrante por parte de los sectores productivos más importantes. En vista de que estos problemas requieren una solución integral, se plantea la necesidad de desarrollar una política que establezca normas para regular el crecimiento armónico de los asentamientos humanos en áreas urbanas y rurales.

Por esto, solo una dirección orientadora permitirá la formación de los nuevos asentamientos como centros de atracción que fomentarán el desarrollo evitando una alta concentración de pobladores en el Área Metropolitana.

Del mismo modo que la problemática de la vivienda tiene su origen en cuestiones más generales, tiene incidencia sobre otros factores de naturaleza social y cultural.

Por lo tanto, la solución que se logre dar a este problema reflejará en gran medida el verdadero grado de desarrollo económico y social que haya alcanzado el país, del mismo modo que ocurre con los índices de educación y salud.

La situación habitacional expresa desigualdades sociales que asumen características e intensidades diferentes en las diversas regiones. Esta es la razón por la cual el problema debe ser enfocado de manera distinta en cada uno de los estratos sociales, brindándole especiales y mejores condiciones de trato a las familias de menores recursos económicos.

Según los estudios realizados a partir de los datos censales de 1973<sup>1/</sup> el déficit total

1/ Raabe C., Denton C., Carreras R. *Vivienda y Población en Costa Rica. Primer Avance* IDESCO, junio 1977. Pág. 17.

en ese año era para Costa Rica de 76.937 unidades. Entre estas se incluían viviendas en mal estado y viviendas en estado regular en las que se verificaba además condiciones de hacinamiento (entendiendo por tales a aquellas que presentarían dos o más ocupantes por aposento). Ver cuadro No.1

**CUADRO N° 1**  
**COSTA RICA: ESTIMACION DEL TOTAL DE VIVIENDA DEFICITARIA (\*)**

REGIONES	(1) VIVIENDA DEFICIT (2 + 3)	(2) VIVIENDAS MALAS	(3) VIVIENDAS REGULARES CON HACINA- MIENTO	(4) % DE VIVIEN- DAS MALAS
COSTA RICA	76.939	44.624	32.315	58 (**)
CENTRAL	42.789	27.537	15.252	64.3
CHOROTEGA	14.586	6.054	8.531	41.5
BRUNCA	9.896	5.480	4.416	55.3
HUETAR ATLANTICA	6.695	3.682	3.013	54.9
HUETAR NORTE	2.974	1.871	1.103	62.9

(\*) Viviendas ocupadas particulares, no incluye viviendas colectivas.

(\*\*) Se refiere al porcentaje de viviendas malas dentro del total de las deficitarias.

FUENTE: Adaptado de: Raabe C., Denton C., y Carreras R. *Vivienda y Población en Costa Rica. Primer Avance*. IDESPO, junio 1977. Cuadro 4. Pág. 17.

De acuerdo con las proyecciones realizadas en esos estudios<sup>2/</sup> se determinó para 1973-75 un déficit de 28.601 viviendas; para el quinquenio 1975-1980 de 31.481 y para el de 1980-85 un déficit de 37.892 unidades. Las cifras anteriores indican la cantidad de unidades que serían necesarias en cada uno de los períodos para satisfacer el crecimiento demográfico, la reposición de viviendas y la eliminación del déficit estimado a 1973 (restringido a las viviendas censadas como malas).

Para poder establecer una estimación aproximada sobre los requerimientos de vivienda por niveles de ingreso, un equipo técnico de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica realizó una serie de estudios en cuyos resultados se basa la clasificación que presentaremos a continuación.

Es importante destacar que en tal clasificación el número de familias agrupado por un cierto nivel de ingreso promedio es tomado como un indicador de las características de la población existente y el grado de atención que esta recibe<sup>3/</sup> (el uso de esta clasificación permite una comprensión general del problema, pero esto no implica una asociación entre unidad de vivienda y unidades de familias).

2/ Carreras R., Aguilar J., Bogan Marcos *Vivienda y Población en Costa Rica: Segundo Avance* IDESPO, 1979 pág. 98.

3/ Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *La Pobreza en Costa Rica, análisis del Sector Urbano* San José, 1979, p. 75-85.

### **Familias de ingreso medio-alto.**

Se ubican en este estrato las familias con un ingreso mensual superior a los ₡ 3.000,00. Según las estimaciones realizadas constituyen aproximadamente el 22% de nuestra población, y se atiende, por medio del sector público y del privado, cerca del 80% de su necesidad de vivienda determinada por el crecimiento natural de ese estrato de población<sup>4/</sup>.

### **Familias de ingreso medio-bajo.**

Se ubica en este estrato la población con ingreso mensual familiar promedio entre los ₡ 1.500,00 y los ₡ 3.000,00. Estas familias, que representan el 38% de nuestra población, tienen acceso a las soluciones habitacionales institucionalizadas (especialmente el INVU y las mutuales de ahorro y crédito).

Estimaciones realizadas<sup>5/</sup> permiten suponer que únicamente se está atendiendo cerca del 60% de las necesidades de vivienda en ese estrato (esto último teniendo en cuenta solo el aumento natural de la población, sin considerar el déficit habitacional históricamente acumulado, el cual afecta significativamente a este sector de ingresos).

### **Familias de ingreso bajo.**

Este grupo, constituido por la población con ingreso familiar mensual promedio inferior a los ₡ 1.500,00 tradicionalmente ha estado al margen de las soluciones institucionales de vivienda (a excepción del IMAS y el INVU). A pesar de que constituye aproximadamente el 40% de nuestra población, actualmente solo se atiende cerca del 34% de sus requerimientos de vivienda originados por su crecimiento natural (sin tomar en cuenta el déficit habitacional, que se ha concentrado, a lo largo de los años, precisamente en este estrato).

Los aspectos arriba indicados surgen de una constelación de factores. Entre ellos destaca uno que ha sido especialmente difícil de controlar dentro de los márgenes de la planificación. Se origina en el conceptuar el problema de la vivienda definido casi exclusivamente como un problema físico de construcción, a partir del cual se trazan los lineamientos generales para superar las necesidades detectadas. En este sentido, y en el orden institucional, podemos notar la falta de un plan general de planeamiento urbano coordinado con las políticas en el campo de vivienda. Las regulaciones institucionales tienen poca injerencia en la planificación local, debido a que, en el caso de los planes reguladores, se ha dejado su concreción por ley en manos de las municipalidades y, estas no tienen ni los recursos económicos ni la asesoría técnica adecuada para lograr la ejecución correspondiente.

El resultado de esta política lo palpamos en gran escala en los problemas que se presentan en el Área Metropolitana, donde la proliferación de urbanizaciones y fraccionamientos no corresponde a ningún plan de desarrollo urbano integral, al punto en que se corre el riesgo de que dentro de pocos años se presente un conflicto sin solución.

Los problemas de orden institucional como los recién mencionados, que demandan una labor más coordinada y centralizada, plantean la necesidad de una acción integradora, la cual se materializará a partir de la organización del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos.

4/ Los datos de salarios consignados se basan en los resultados censales de 1973. Deben considerarse estos indicadores como de carácter ilustrativo, teniendo en cuenta su falta de actualización.

5/ Dirección General de Estadística y Censos, *Censo de Población de 1973* San José, 1974.

Otro factor igualmente importante lo constituyen las empresas constructoras existentes en el país y la modalidad con que estas operan. Según estudios realizados por el ICAITI<sup>6/</sup> había en 1975 en Costa Rica 76 empresas constructoras, de las cuales el 93,4% se ubican en San José y el resto del Area Metropolitana.

La capacidad instalada de estas empresas (entendida como la capacidad de construcción), era de 1.5 millones de metros cuadrados al año. Si se compara el área construida efectivamente en el año 1975 (0.59 millones de metros cuadrados) con la capacidad de las empresas, se observa una subutilización de alrededor de 60%.

En relación con los insumos utilizados por estas empresas, según el mismo estudio, el subsector depende relativamente de un alto porcentaje de importaciones que encarecen el costo de construcción y bloquean la potencial utilidad de materias primas locales, y, en consecuencia, la posibilidad de incrementos en el volumen de empleo.

Al considerar estos datos se observa que la localización de las empresas y la modalidad de tecnología imperante tiene un alto impacto sobre el sector. Por lo tanto, la reconsideración de estos hechos hace suponer que una tecnología diferente, y el mejor uso de la capacidad instalada de las empresas medias, centrado en el empleo de materiales locales, podría introducir modificaciones de importancia en la situación que se acaba de detallar.

### **3. Objetivos**

El objetivo principal del Programa es el de generalizar las oportunidades de disfrute de una vivienda digna para todas las familias costarricenses. Esto requiere dedicar recursos en forma creciente y constante para proveer, a satisfacción, soluciones habitacionales para los grupos de menores ingresos, así como minimizar los costos de la vivienda por medio de la revisión y la adecuación de las normas de urbanización de terrenos y edificación de unidades, nuevas técnicas de producción y control de los precios de los materiales de construcción.

Asimismo, a través de la puesta en práctica de este Programa se persigue que el Estado procure el más adecuado asentamiento de las familias costarricenses en el territorio nacional, creándoles la posibilidad de acceso a la tierra, a una habitación digna y a un ambiente agradable y sano, acorde con la meta de lograr una mejor calidad de vida que armonice plenamente los derechos particulares con los de la sociedad, para beneficio de toda la colectividad.

De acuerdo con lo anterior es de gran importancia el estudio, la fijación de objetivos y el desarrollo de planes y programas con perspectiva global, orientados hacia los asentamientos humanos.

Tales planes y programas hacen necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos entes estatales, basados en una política de planeamiento y desarrollo urbano.

A partir de la disminución de los costos de las soluciones habitacionales se intentará aumentar el valor agregado, y a través de la citada política de planeamiento y desarrollo urbano se establecerán los nuevos asentamientos, contribuyéndose así a la disminución de los costos económicos y a la maximización del uso de los recursos.

### **4. Estrategia.**

Al contribuir a la solución de los problemas de vivienda el Estado debe enfrentarse.

6/ Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial *La Industria de Construcción de Vivienda en Costa Rica y Las Industrias de Materiales para la Construcción en Costa Rica*, Guatemala, 1974.

en forma coherente y coordinada, a los problemas globales que afectan al sector. Dentro de estos problemas merecen especial mención la planificación territorial, la estructura de tenencia de la tierra y el suministro de servicios públicos. Igualmente deben ser considerados los diversos aspectos que surgen de la particular distribución de la población en áreas urbanas y rurales, y las formas de asentamiento en que tal distribución se produce. Esto último parte de una visión integral de los problemas que afectan a la vivienda y al hábitat de los pobladores, al tener como preocupación central la calidad y nivel de vida de ellos.

La estrecha coordinación interinstitucional debe ir acompañada por una política tendiente a fomentar la participación del sector, las comunidades y la familia en la solución de los problemas inherentes a los asentamientos humanos.

Coordinación, planificación, coherencia y participación por parte del Estado, así como la participación de la comunidad, la familia y la empresa privada son las bases para la estrategia del sector. Debe destacarse que el éxito de esta estrategia será posible solo si se define una política global de asentamientos humanos, donde la política de planeamiento urbano y los planes de vivienda estén íntimamente relacionados. Por esta razón el Programa de Vivienda deberá ser compatibilizado con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para desarrollar proyectos a través de los cuales se contemple la creación de nuevos asentamientos o la rehabilitación de los existentes, como medio fundamental para ofrecer soluciones integrales a los diversos problemas derivados del proceso de urbanización.

Del mismo modo, deberá tenerse en cuenta la necesidad de corregir el criterio por el cual se generan asentamientos de un solo tipo de viviendas en un mismo sector urbano, ya que soluciones basadas en esa concepción tienden a convertirse en verdaderas "ciudadelas" en las que se dan el aislamiento y la segregación social. Los nuevos asentamientos que se generen, o aquellos existentes que sufran transformaciones, además de las ya expuestas, persiguen como metas el responder a las tendencias de la localización industrial y económica, ofreciendo el incentivo de localizaciones alternas.

Si bien es fundamental el cambio de enfoque que se ha dado al problema a partir de esta visión integral del mismo, es preciso señalar que las acciones que se efectúen para resolverlo se iniciarán a partir de la solución a través de unidades de vivienda y su equipamiento comunal (escuelas, dispensarios médicos, centros comerciales, áreas recreativas, zonas verdes, etc.).

Enmarcado dentro de la concepción que se acaba de puntualizar, el programa de vivienda tenderá a modificar la situación actual (por la cual se da respuesta a solo el 50% del déficit que aparece anualmente) triplicando el número de las soluciones anuales.

La situación habitacional expresa las desigualdades sociales. Por esto, en relación con los diversos estratos de población, se adoptará estrategias según se identifiquen los grupos de población a partir de su ingreso familiar mensual promedio.

#### **Familias de ingreso medio-alto.**

Tal como viene ocurriendo hasta el presente, la demanda de vivienda de los estratos medio-altos y altos seguirá siendo enfrentada mediante los mecanismos vigentes.

#### **Familias de ingreso medio-bajo.**

Se propone un aumento considerable de la participación de las instituciones del Sistema de Ahorro y Préstamo, incluyendo al INVU, las cuales han atendido principalmente a ese estrato y serán apoyadas en esta tarea por el Gobierno en cuanto a recursos.

#### **Familias de ingreso bajo.**

La población que se ubica en el estrato de ingresos bajos requiere alto apoyo para

satisfacer sus necesidades de vivienda. Por lo tanto, el financiamiento de los proyectos habitacionales dirigidos a estos sectores demandará la creación de sistemas de apoyo estatal o mixto. La responsabilidad por la creación y ejecución de tales sistemas recaerá en las instituciones encargadas de la coordinación de los diferentes planes y programa a desarrollarse. Sobre esto, cabe destacar la importancia del apoyo que proporcionarán instituciones tales como las de educación superior, a través del estudio y desarrollo de nuevas tecnologías.

El Instituto Nacional de Aprendizaje formará el recurso humano necesario para estos programas. La solución del problema de la vivienda para los grupos de menores ingresos no es simplemente una cuestión de financiamiento o aprovechamiento de recursos existentes, o de esfuerzos espontáneos de familias y comunidades con el objeto de solucionar un problema de número de unidades de habitación. Este es un conflicto más complejo, que requiere análisis y previsión, ya que, aunque temporalmente se resuelva el problema de una familia, a la cual se le otorgue una vivienda digna, esta solución pronto se revierte si no va acompañada de políticas de empleo, mejoramiento del ingreso, educación, recreación, salud, orientación en el consumo y otros aspectos concomitantes al desarrollo integral, tales como la capacidad de crédito que se confiera a cada individuo para que, en concordancia con el artículo No.65 de la Constitución Política, cada costarricense pueda tener su propiedad.

De lo anterior surge la necesidad de una política sectorial que permita coordinar las actividades del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos con los demás sectores de la actividad económica del país. Para atender al grupo de población de ingresos bajos se destinará prioritariamente una parte significativa de los recursos nacionales destinados a vivienda, dado que su capacidad adquisitiva es mínima y que necesita un apoyo estatal considerable para poder solucionar este problema.

Es importante subrayar que, en el caso del sistema de techos y servicios, así como en el de cualquier otro de los llamados de ayuda institucional, debe asegurarse que será concluido satisfactoriamente. Para esto se propone una doble acción consistente de:

El establecimiento de normas acerca de los niveles de acabado que debe exigirse en las terminaciones y cerramientos.

La creación de un sistema constructivo (cuya fabricación podría estar a cargo del sector privado a base de estímulos estatales, o de alguna de las instituciones abocadas a los problemas tecnológico-constructivos) que asegure que la conclusión de la vivienda se realizará de acuerdo con estándares adecuados en cuanto a aislamiento, acondicionamiento interno, cualidades estéticas y acabados.

Para poder cumplir con los objetivos estipulados en este programa a través de la enunciada estrategia, es indispensable que la política general del problema habitacional quede coordinada entre las diversas instituciones (existentes o a crearse) que estén involucradas en el problema.

##### **5. Plan de Acción.**

1. Se velará por la permanente coherencia entre el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y los demás sectores de la actividad económica del país, conforme al Decreto P-9644 de 1979. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS. OFIPLAN.
2. Se realizará un estudio que permita localizar en forma detallada las áreas críticas del país en materia de vivienda y asentamientos humanos. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.
3. a. Se formulará un proyecto de compra y titulación de terrenos el cual tenderá, junto con una adecuada reformulación de normas vigentes,

- a prever las necesidades de los grupos de vivienda de sectores medios y bajos, tendiendo a evitar la especulación sobre los terrenos y su incidencia en la demanda.
- b. Se realizará estudios tendientes a establecer normas especiales para la urbanización, el diseño y la construcción de viviendas de bajo costo.
  - c. Se estimulará la realización de estudios orientados a establecer los tipos y mecanismos de financiamiento para la vivienda de los diversos estratos favoreciendo a aquellos de más bajos recursos. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.
4. Se fomentará las investigaciones relacionadas con los problemas de la vivienda, en lo referente a materiales y métodos de construcción, ordenamiento del espacio urbano, suministro de servicios, crédito, seguros, etc. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.
  5. Con el objeto de capacitar y desarrollar las posibilidades de servicios del personal especializado para la construcción, se realizará un acuerdo con el INA, para que este canalice todo el apoyo posible a través de los diferentes medios y recursos de que dispone. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS. INA.
  6. Se formulará y ejecutará programas concretos de construcción y promoción de viviendas, con particular énfasis en el suministro de viviendas de bajo costo para los sectores de escasos recursos. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS. EMPRESAS PRIVADAS.
  7. Se creará el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el que, a partir de una estructura bancaria, centralizará los aspectos financieros relacionados con los sistemas de ahorro y préstamo. SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS. OFIPLAN. SBN

### **III. Programas para los sectores productivos**

## PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

### 1. Problema

En el último cuatrienio, el sector agropecuario costarricense mostró una débil expansión en su producto; insuficiente para siquiera compensar la tasa de crecimiento poblacional. En otras palabras, tuvo lugar una baja en el producto agropecuario por habitante, lo cual al mismo tiempo se ha traducido en una creciente escasez de alimentos y en constantes alzas del nivel de precios.

Por ser Costa Rica un país esencialmente agropecuario, el relativo estancamiento que ha afectado al producto del agro, en general, se proyecta sobre todos los sectores de la actividad nacional, intensificando algunos problemas estructurales que sufre Costa Rica desde mucho tiempo atrás.

Entre estos, merece especial atención el problema de la pobreza existente en las áreas rurales. Hay grandes grupos de campesinos que no disfrutaban de los mínimos requeridos en cuanto a alimentación y vivienda. La población del campo presenta un nivel de vida inferior al que disfrutaba la urbana; esto constituye un elemento que estimula la migración hacia las zonas urbanas y la agudización de problemas como el desempleo, el subempleo y el aumento de los índices de criminalidad en las ciudades.

### 2. Contexto

Durante la década 1967-1977, la tasa de crecimiento real del producto agropecuario fue de 4,2% anual. No obstante, dentro de este decenio hay que señalar dos periodos cualitativamente diferenciados, a saber: i) 1967-1973, cuando el aumento promedio alcanzó el 6.5%, es decir, una expansión anual bastante aceptable, y ii) el lapso comprendido entre 1974 y 1977, en que el incremento en el volumen producido solamente fue de un 2,2% por año.

Un análisis de la situación permite señalar como las consecuencias más relevantes de la poco dinámica evolución del agro en los últimos años las que se menciona a continuación.

La expansión productiva tuvo lugar esencialmente por ampliaciones en la superficie cultivada. La productividad dentro del período en estudio fue bajo. En especial durante los últimos cuatro años, el limitado crecimiento estuvo determinado por una mayor área incorporada a la producción, sin que se alcanzara mejorar los rendimientos del sector. Sin embargo, conviene separar entre el subsector agroexportador, altamente tecnificado, y el de los pequeños y medianos agricultores, dedicados especialmente a productos de consumo interno. Mientras el primero presenta mejoras en su productividad, los otros solo excepcionalmente han podido incrementar sus rendimientos. En este sentido, un factor determinante ha sido la falta de una adecuada difusión y transferencia de los avances tecnológicos, así como una desigual prestación de los servicios técnicos y de créditos por parte del Estado. Los esfuerzos se han dirigido hacia cierto tipo de productos, como los exportables y algunos granos básicos, explotados general-

mente por productores de cierto tamaño.

Por otra parte, la superficie potencialmente cultivable del país está subutilizada. En gran medida ello es consecuencia de la estructura de propiedad del sector, caracterizada por una fuerte concentración de un segmento importante del suelo en un pequeño número de fincas y, al mismo tiempo, la existencia de un número apreciable de explotaciones con pocas tierras.

Respecto del adiestramiento y desarrollo tecnológico del campesino, no se le ha reconocido la importancia que tiene como instrumento para mejorar las condiciones en el agro. Un indicador al respecto es el gasto en los programas de instrucción y adiestramiento emprendidos, cuyas tasas de incremento anual son muy inferiores a las que presentan otros servicios que presta el Estado, como el crédito o la distribución de tierras.

En cuanto a los sistemas de comercialización, a pesar que se han hecho algunos esfuerzos por mejorarlos, no han tenido una perspectiva integral. Por lo tanto, ante la magnitud del problema, los resultados obtenidos han sido solamente de un carácter parcial.

Actualmente la mayor parte de los agricultores pequeños y medianos, particularmente aquellos que cultivan productos para el mercado interno, continúan en manos de los intermediarios, los cuales logran apreciables ganancias en detrimento de los pequeños productores y del consumidor.

Algo similar ocurre en el campo de la comercialización externa de productos no tradicionales, donde no se cuenta con la infraestructura imprescindible para fomentar la exportación en gran escala.

Por otro lado, la multiplicidad de instituciones involucradas en la prestación de ayuda al Sector Agropecuario, y la ausencia de una adecuada integración de esfuerzos entre estas, redundan en un pobre aprovechamiento de los recursos destinados a prestar los servicios de asistencia, limitándose así los beneficios percibidos por parte de los agricultores.

El sistema institucional no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de los agricultores. Dentro del sector existen varios centros de decisión que trabajan en una forma autónoma y descoordinada. Se carece de un liderazgo que establezca políticas claras y coherentes, que integren en una sola dirección los esfuerzos de las diversas instituciones y evalúen su actividad.

Esta falta de coordinación interinstitucional restringe sustancialmente el efecto positivo que podrían tener sobre la producción y productividad el crédito, la investigación y la asistencia técnica, y constituye así un obstáculo para el mejoramiento del agro.

En la actividad agropecuaria se pone de manifiesto un aprovechamiento poco racional de los recursos naturales. Esto es singularmente cierto en lo que se refiere al uso de la tierra, recurso que se incorpora a un determinado tipo de producción sin considerar si las condiciones edáficas y/o ecológicas son adecuadas para la obtención de una productividad satisfactoria. Así, se destina a usos agrícolas tierras con aptitud forestal o a la ganadería suelos con vocación agrícola, reduciendo de esta manera el potencial rendimiento que se obtendría de emplearse el recurso apropiadamente.

Además, son evidentes las diferencias que existen entre las áreas rurales y las urbanas en cuanto a la prestación de servicios de educación, salud, vivienda, transporte y análogos. Tal situación es un desestímulo a la producción y, además, provoca un creciente desapego de la tierra, así como constantes y progresivas migraciones hacia las zonas urbanas.

No existen mecanismos institucionales que involucren a la población rural en la toma de decisiones, requisito indispensable para obtener una activa participación de los campesinos en la ejecución de las políticas.

### 3 Objetivos

Contribuir a la expansión de la economía, a través de la producción creciente del agro, tendiente a llenar las necesidades de consumo interno, atender los mercados del exterior y abastecer las materias primas que requiera la industria nacional. Se proyecta mantener una tasa de crecimiento real no menor del 4% anual.

Incrementar la productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias, con el fin de elevar el ingreso de los campesinos, fomentando así una mayor producción y un mejor nivel de vida para los habitantes de las zonas rurales.

Generar nuevas y mejores oportunidades de empleo y desarrollo individual en el campo, como otra forma de mejorar las condiciones socio-económicas del trabajador agrícola y detener la migración hacia las ciudades.

Crear los mecanismos para que los ciudadanos del campo tengan activa participación en la toma de decisiones acerca de los asuntos que incumben al sector.

Promover nuevas formas de organización productiva en el campo; especialmente modelos cooperativistas, de cogestión y autogestión. Ello con el objeto de sentar las bases para que se dé un cambio paulatino en las modalidades empresariales del agro, tendiente a lograr más altos grados de eficiencia y mayor democratización en cuanto a la propiedad de las unidades productivas.

Impulsar la redistribución de la tierra mediante la compra de fincas por parte del Estado, que luego se pondrán en manos de campesinos capaces de producir eficientemente, como una manera de disminuir la fuerte concentración de este recurso que existe actualmente.

Mejorar la calidad de los servicios económicos, sociales y de apoyo a la producción, que presta el Estado en las poblaciones rurales. Lograr que tales servicios se brinden coordinadamente como parte de una política rural integral.

Incrementar las exportaciones de origen agropecuario mediante la diversificación de la canasta de productos, y de los mercados de destino, así como promoviendo una mejora en el control de calidad de los bienes a exportar.

### 4. Estrategia

Considerando que Costa Rica es un país con excelentes oportunidades y condiciones para la producción agropecuaria, el criterio que debe orientar los esfuerzos de desarrollo dirigidos al agro es el de buscar una utilización racional y eficiente de los recursos naturales, humanos y técnicos disponibles, con el objeto de elevar, por consiguiente, la productividad y la producción del sector.

Para el logro de los objetivos establecidos en este programa, es indispensable la acción conjunta de la población del área rural, la empresa privada, las instituciones descentralizadas y el Gobierno. Es particularmente necesaria una dinámica de participación popular en la formulación de políticas y la ejecución de programas de desarrollo rural, canalizada a través de asociaciones y, en general, a través de todo tipo de organizaciones campesinas y empresariales del sector.

Igualmente importante es promover una mejora sustancial en los servicios sociales y técnicos que se brinda a los agricultores, mediante una más efectiva coordinación entre todas las instituciones que prestan tales servicios, de manera que utilicen eficazmente los recursos financieros, técnicos y humanos de que disponen. Otro requisito imprescindible es que exista un solo centro de decisión en el sector, el cual uni-

fique políticas, integre y evalúe el funcionamiento institucional.

Tomando en cuenta la multiplicidad de factores que afectan al Sector Agropecuario, a continuación se especifica las distintas estrategias a seguir en cada una de las áreas para cumplir con los objetivos antes establecidos.

Se intensificará la investigación y la divulgación tendientes a establecer y adaptar tecnologías productivas, dirigidas a la obtención de una mayor eficiencia en las explotaciones en general, y particularmente en aquellas consideradas prioritarias. Se procurará crear, además, los conocimientos requeridos en las disciplinas que más se adapten a las zonas donde se ubican las distintas ramas de producción agropecuaria, para así sentar las bases de una zonificación productiva.

En cuanto a las actividades de extensión y divulgación, se empleará diferentes canales de comunicación para llegar a cada uno de los distintos estratos de productores. También se impulsará la organización de estos en grupos con necesidades comunes, como un medio de agilizar el intercambio de información y maximizar el efecto positivo de estas actividades dentro del ámbito agropecuario.

En lo que se refiere al crédito y al financiamiento, el Sistema Bancario Nacional dotará al sector de los recursos adicionales requeridos para financiar las nuevas actividades y productos que se defina como estratégicos para el logro de los objetivos sectoriales, sin que por ellos se deje de atender las explotaciones tradicionales.

Al mismo tiempo, el otorgamiento de crédito deberá estar íntimamente ligado a la prestación de asistencia técnica. Los bancos establecerán una mayor coordinación de estos servicios y apoyarán la asistencia que brinden empresas privadas de asesoría a los grandes y medianos productores.

Es preciso que el Sistema Bancario Nacional cambie las normas actuales en la concesión del financiamiento, con el fin de atenuar la concentración de este en manos de los grandes productores y, asimismo, ampliar su alcance a un mayor número de beneficiarios. Es ante todo importante que el otorgamiento no se base solamente en las garantías que ofrezca el usuario, sino más bien en las necesidades de los productores y del país, y en la rentabilidad del proyecto, pues en otro caso los recursos fluirán hacia aquellos productores con más propiedades que dar en garantía, y no necesariamente hacia aquellos tipos de explotaciones o productos que sean relevantes desde el punto de vista del desarrollo nacional.

Se buscará asegurar el abastecimiento de insumos de calidad satisfactoria, a precios accesibles para los agricultores. Mediante la acción gubernamental, y con la participación de la empresa privada, se promoverá un más amplio y racional uso de fertilizantes, insecticidas, herbicidas y otros similares, por parte de los productores pequeños.

Respecto de los bienes de capital utilizados por los agricultores, se estimulará la fabricación interna de maquinaria, equipo y herramientas agrícolas, siempre que su producción sea económicamente rentable y que se ofrezcan a precios razonables.

Para el logro de lo anterior, se establecerá mecanismos de control y certificación de la calidad de los insumos agrícolas en planta y en distribuidores por medio del sistema de normas y calidades. Además, se promulgará regulaciones para la fijación de precios de venta y márgenes de comercialización máximos, a través de la aplicación de la Ley de Defensa Económica.

Se procurará mejorar los sistemas de comercialización con el propósito de estabilizar volúmenes y precios, asegurar el abastecimiento interno, regular la distribución y, en especial, lograr una mayor participación de los productores en el precio final que paga el consumidor.

Tal mejora se buscará básicamente por medio de la organización de los campesi-

nos en cooperativas, asociaciones y otros tipos de agrupaciones comercializadoras, las cuales constituirá centros de acopio de las cosechas de los pequeños y medianos finqueros. También deben establecerse centros de distribución, como las ferias del agricultor y otros, que eviten el intermediatismo e incrementen la percepción de ingresos por parte de los productores, poniéndolos en contacto directo con el consumidor.

En lo que concierne a los recursos naturales renovables, se promulgará medidas severas de conservación y manejo de aquellos que estén en peligro de perderse o llegar a grados peligrosos de deterioro, y, por otra parte, para el desarrollo de los que sean susceptibles de explotación racional.

Deben fomentarse y apoyarse los esfuerzos tendientes a completar la evaluación de los recursos naturales del país, y los programas de mejoramiento, conservación y manejo de ellos.

Es necesario establecer también la infraestructura institucional indispensable para ejecutar estas políticas, así como la integración y coordinación en las acciones de los organismos públicos involucrados, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Reforma Administrativa.

Se fortalecerá el movimiento cooperativista y se fomentará la organización de otros tipos de empresa, tales como las de cogestión y autogestión. Esto como un camino para elevar la productividad de los minifundios, situar a los productores en una mejor posición vendedora y compradora, facilitar la prestación de servicios por parte del Estado y, en general, como un medio de que los pequeños agricultores costarricenses cuenten con mayores oportunidades de superación técnica, económica y social.

Se capacitará a la población rural para que haga uso de técnicas de cultivo mejoradas y para promover formas de organización más ventajosas, utilizando para ello métodos adecuados de enseñanza y con una activa participación popular.

Se realizará un amplio programa de redistribución agraria mediante el cual el Estado comprará tierras, especialmente subutilizadas, vendiéndolas luego a campesinos capaces de explotárlas con utilidades; a precios a su alcance y con periodos de gracia y plazos favorables.

Dicha distribución deberá complementarse con los servicios de asistencia técnica y el crédito necesarios para que se alcance el éxito económico deseado. También se requiere que a la par de la repartición de tierras, se promueva modelos organizativos de tipo cooperativista autogestionario, etc., que brinden mejores posibilidades para que este programa fructifique desde el punto de vista productivo.

Se espera que para el final del periodo que cubre este programa, la mayor parte de los proyectos agropecuarios se evalúe a la luz de una programación integral, que considere todos los aspectos que en alguna medida se proyecten sobre este sector.

En cuanto a las exportaciones de productos de origen agrícola; debe perfeccionarse la infraestructura necesaria para conseguir una mayor penetración de los productos agropecuarios en los mercados internacionales. En este sentido, es de capital importancia una acción constante y sistemática tendiente a explorar nuevos mercados, mejorar los sistemas de normalización, almacenamiento, procesamiento y empaque, así como agilizar los medios de transporte.

Inicialmente se concentrarían los esfuerzos en una gama de productos que tengan buena aceptación en el exterior, para efectuar una penetración "en forma de cuña" que luego se iría ensanchando gradualmente. Como un primer paso, se comenzará a corto plazo una campaña de exportación de productos agrícolas perecederos, frescos o procesados.

Para fomentar la exportación de tales productos, se creará una empresa exporta-

dora nacional que se encargará de planificar, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades inherentes a la comercialización internacional. Su actividad se concentrará en diversificar la canasta de productos exportables, así como los mercados de destino; esto último muy especialmente en lo que concierne a los productos tradicionales.

Por último, a partir de los informes de coyuntura, se revisará periódica y sistemáticamente la situación de los principales cultivos y actividades agropecuarias, para determinar los efectos de los diversos instrumentos de la política económica sobre ellos y llevar a cabo las correcciones del caso. Entre dichos instrumentos de política, se pondrá especial énfasis sobre los precios de garantía e incentivos de tipo tributario, para impulsar productos de consumo interno y/o destinados a los mercados internacionales.

## 5. Plan de acción

### Principales cultivos de exportación

#### 1) *Café*

En 1973/74 la producción cafetalera alcanzó la cifra de 92.646 T.M., que constituyó la mayor producción registrada hasta entonces. Luego se manifestó una contracción en la producción, atribuida a una baja atención de los cafetales. Sin embargo, debe hacerse notar que el comportamiento de la producción de café es muy sensible a las fluctuaciones de los precios internacionales, ya que cuando se produce una baja en el precio los productores disminuyen la atención del cultivo, lo que origina bajas apreciables en la producción nacional. Otro factor que incide negativamente en la producción es la disminución progresiva de áreas de café de un alto potencial, que están siendo destinadas a fines urbanos.

Los efectos de la helada ocurrida en Brasil a finales de 1975 incidieron en un aumento en los niveles de precios, lo que se ha manifestado en un mejoramiento sustancial en la producción para el último período (1978-79), en que se logró un volumen de 104,7 miles de T.M., cifra "record" para el país.

La meta para este subprograma es lograr un crecimiento de la producción de 4,1% anual, para alcanzar en 1982 un volumen total de 115.8 miles de T.M. en un área de 85.000 hectáreas de café en producción.

#### 2) *Banano*

El cultivo de banano ha sido afectado adversamente por condiciones climáticas desfavorables, por problemas con el transporte local de la fruta, y por problemas de tipo financiero y laboral, lo cual ha originado una menor atención a las plantaciones, y por lo tanto menores rendimientos. En este cultivo, la intervención directa del Estado en la gestión empresarial se restringirá, y se buscará fortalecer al sector privado, otorgando asistencia técnica y otros incentivos contemplados dentro del Plan de Fomento Bananero. Se buscará un mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas bananeras, y mejorar las relaciones entre los productores nacionales y las compañías transnacionales.

Como meta para el cultivo, se establece una producción para la exportación de 1,6 millones de T.M., en 1982, mediante la ampliación del área cultivada en 7.600 hectáreas, y el mejoramiento de la productividad en general y en particular en el 15% de área cultivada que manifiesta bajo rendimiento. Esto se hará mediante incentivos a la producción tales como crédito suficiente y oportuno, y la negociación de mejores precios para los productores. Particular atención se prestará a mejorar las obras de infraestructura (como drenajes, caminos, ferrocarriles y puertos).

#### 3) *Caña de azúcar*

La disminución de los precios del azúcar en los mercados internacionales a partir

de 1974, asociada a aumentos en los costos de insumos, a factores climáticos desfavorables, y a otros aspectos variables, produjo un impacto negativo en la producción. Bajo estas condiciones, el incentivo para producir no ha compensado los aumentos en los costos de producción, resultando que en los últimos años el aumento en esta ha sido inferior al del consumo interno, lo cual ha reducido la cantidad de azúcar disponible para exportación.

Se aplicará una nueva política cañera basada en la investigación del cultivo, incluyendo las posibilidades de su desarrollo bajo riego, paralelo a un proceso de mecanización total.

La instalación de centrales azucareras lleva a la centralización de los ingenios, su mejoramiento y tecnificación, haciendo posible el recibo de caña por contenido de sacarosa.

En el campo tecnológico, se estudiará la situación de los ingenios con la finalidad de mejorar su capacidad productiva.

Se estima un incremento de la producción de 3,75 millones de T.M., de caña, obtenidas en 50.000 hectáreas cultivadas para 1982. Se investigará usos alternos del azúcar industrial, para prevenir una acentuación de las condiciones desfavorables del mercado internacional.

#### 4) *Cacao*

Se buscará una mayor productividad por área cultivada, en especial mediante el suministro de crédito para renovación sistemática de plantaciones viejas, y mediante servicios de asesoría técnica para el mejoramiento de las plantaciones y el control de enfermedades. Se propiciará la formación de cooperativas y otras asociaciones de pequeños productores, y de un ente especializado que los oriente en la consecución de crédito y de mejoramientos tecnológicos.

La meta es lograr una producción de 12.000 T.M. de cacao seco para 1982.

#### 5) *Algodón*

Este cultivo ha tenido un aumento de producción muy significativo a partir de 1976, como consecuencia de precios favorables, y de una creciente demanda interna de fibras, aceites, tortas y harinas para alimentación animal.

Además, se adecuará la capacidad de desmote a los volúmenes de producción programados; se capacitará a técnicos y agricultores; se estimulará la investigación para obtener nuevas variedades, así como la producción de semillas de fundación y certificadas.

En la preparación y ejecución de los programas nacionales de empleo se tomará en cuenta la fuerte demanda de mano de obra estacional que genera este cultivo. En cuanto al producto, se hará una promoción para hacer un mayor uso de la fibra en la textilera nacional y de los subproductos en la fabricación de alimentos para animales.

La meta para 1982 es alcanzar una producción de 24.000 T.M. de algodón oro en una superficie cultivada de 40.000 hectáreas.

### **Productos para el consumo interno**

#### 6) *Granos Básicos*

El problema fundamental que afecta al cultivo de granos básicos es la baja tecnología, principalmente en maíz y frijol, que contrasta con la de los productos agrícolas de exportación.

Aún cuando se ha emprendido acciones para aumentar la disponibilidad de estos granos, persiste una notoria insuficiencia en frijol y maíz blanco. Por otra parte, se ha presentado una producción de excedentes en arroz, en circunstancias desfavorables dentro del mercado internacional. En el caso de este último cultivo, se conoce que el seguro de cosechas ha actuado de hecho como un subsidio a plantaciones hechas en condiciones desfavorables.

Por lo tanto, se tomará acciones firmes para racionalizar la aplicación del seguro de cosechas y el crédito bancario, con miras a ajustar la producción de arroz a la demanda interna del producto, y a evitar el desperdicio de recursos del Estado.

Se pondrá en ejecución un proyecto para la producción de sorgo invernal en las áreas no aptas para arroz.

En cuanto a la producción de frijoles, maíz y sorgo, se hará un esfuerzo especial para dotar al pequeño y al mediano productor de la asistencia técnica necesaria para elevar la productividad y la rentabilidad por área cultivada. Esto se complementará con proyectos para mejorar la infraestructura de comercialización y para minimizar las pérdidas post-cosecha del agricultor.

Para el año 1982 se espera alcanzar producciones de 153.400 T.M. de arroz, 115.000 T.M. de maíz, 25.900 T.M. de frijol y 98.000 T.M. de sorgo, a fin de satisfacer las necesidades internas.

#### 7) *Hortalizas y frutales*

El cultivo de hortalizas y frutales merece atención particular por cinco razones principales.

- i. Se trata de cultivos que requieren una variedad de condiciones de suelo y clima que el país posee;
- ii. Que, cultivados con técnicas apropiadas y comercializados de manera adecuada, tienen una alta rentabilidad; además
- iii. Generan gran cantidad de empleos agrícolas;
- iv. Su consumo es esencial a la salud de la población, y
- v. Ofrecen amplias posibilidades de aprovechamiento agroindustrial, incluso para la exportación.

El fomento de la producción de hortalizas y frutales estará orientado principalmente al pequeño y mediano agricultor, con el fin de facilitarle el acceso a los insumos, el crédito y la asesoría técnica. Simultáneamente, el Estado promoverá el consumo popular de estos productos, valiéndose de los medios educativos a su alcance, y de la capacidad de compra de sus programas de subsidio nutricional. Se buscará extender el seguro de cosechas a estos productos, aunque ello demanda grandes esfuerzos institucionales. Al mismo tiempo se fomentará, con carácter urgente y prioritario, la investigación sobre tecnologías agrícolas de manejo e industrialización de hortalizas y frutas.

#### 8) *Grasas y aceites vegetales*

Existe un déficit en el abastecimiento interno de grasas, aceites y tortas de harina vegetal, aún cuando el país posee condiciones favorables para su producción. Para solucionar este problema, se propiciará el cultivo de 36.000 hectáreas de nuevas plantaciones de palma africana, para lo cual se establecerá tres unidades de producción independientes en un periodo de 5 años. Cada unidad consistirá de 12.000 has. de plantación y de una planta de aceite crudo, para sustituir las importaciones de aceites. Otras acciones altamente prioritarias incluirán la investigación en soya, maní, higuera y ajonjolí, que conduzcan a la producción de aceites comerciales de alta calidad y baja saturación.

La coordinación estará bajo la responsabilidad del MAG y el ITCO, para lo cual se creará una organización técnico-administrativa capaz de efectuar las plantaciones y dirigir técnicamente al colono.

#### 9) *Tabaco*

El tabaco constituye una fuente importante de empleo en varias zonas del país, pero persisten problemas ligados a la tecnología de producción y al mercadeo, que repercuten en menores ingresos para los productores.

En consideración a que el consumo interno ha venido en aumento, y a que existen posibilidades de exportación, se establece una meta de producción de 5.600 T.M. en 1982, que representa un aumento de 2.400 T.M. respecto de la producción actual. Esto requerirá la siembra de 1.200 hectáreas adicionales. Se tomará acciones para mejorar la asistencia técnica y el suministro de crédito, así como para fortalecer la estructura operativa de la Junta de Defensa del Tabaco, organismo responsable de armonizar las relaciones entre productores e industriales del tabaco.

#### 10) *Ganadería*

La ganadería nacional se ha venido desarrollando bajo un régimen de uso extensivo de los suelos, particularmente en lo que concierne al ganado de carne vacuno. El hecho de que se ocupe en pastos el 50% de la tierra en fincas de Costa Rica, y que su aporte a la producción agropecuaria sea de solo el 20%, indica la deficiente productividad de la ganadería nacional.

En los próximos años la producción ganadera se orientará hacia el incremento de la productividad y no a la expansión del área. Para ello, el Estado aplicará políticas con miras a estimular la ganadería intensiva, mediante mecanismos fiscales y de crédito.

En consideración del deterioro en el crecimiento del hato nacional de ganado de carne vacuno en los últimos años, se adoptará medidas tendientes a restringir la exportación de hembras aptas para la cría, y a iniciar el desarrollo y la renovación de áreas forrajeras con sistemas tecnológicos modernos, que aseguren una alta productividad. El aumento en la rentabilidad de la actividad ganadera no debe basarse en aumentos en los precios de la carne, sino en aumentos en la productividad.

En el período 1979-1982 se espera un crecimiento de un 2.7% en la producción, lo cual permitirá alcanzar un volumen de 91.600 T.M. de carne de vacuno (en canal) al final de ese período.

En cuanto a la actividad lechera, se aumentará la producción mediante el uso intensivo de los recursos productivos, con miras a abastecer el consumo nacional, así como incrementar la rentabilidad de las operaciones y el valor agregado. Para tal propósito se debe fomentar el ordeño en fincas con ganado de carne; incrementar el cruce de razas de carne con razas de leche o de doble propósito, en las zonas bajas; aumentar la siembra de leguminosas en asocio con gramíneas, y renovar adecuadamente las áreas de pastos improductivos, así como mejorar el sistema de utilización de las áreas en uso. Para el logro de tales objetivos el Gobierno, a través de sus organismos especializados, proveerá facilidades crediticias. Se espera que la producción de leche fluida crezca a razón del 6% anual, pasando de 259 millones de litros en 1976 a 367 millones en 1982.

#### 11) *Porcicultura*

La producción porcina de los últimos años ha resultado insuficiente para satisfacer la demanda interna, que muestra un ritmo acelerado de crecimiento. Los principales problemas que limitan el crecimiento de esta actividad son las fluctuaciones de los precios, la falta de organización de los productores y de asistencia técnica por parte del Estado, los altos costos de los alimentos y la deficiente comercialización e industrialización.

Por tanto, con el fin de aumentar sustancialmente la oferta, se propiciará la organización de los productores a través de la Junta de Fomento Porcino, que actuará como mediadora entre estos y los industriales del ramo.

Asimismo, el Estado fortalecerá sus programas de asistencia a los productores en materia de sanidad animal y tecnología de producción.

La meta establecida para el periodo del Plan es elevar la producción de carne a 11.000 T.M. en 1982. Este ritmo de crecimiento permitirá reducir las importaciones y alcanzar la sustitución total en 1984. Para el cumplimiento de esta meta se elevará el pie de cría en 4.500 vientres y en 180 verracos.

#### 12) *Avicultura*

La avicultura nacional puede dividirse en dos diferentes tipos de explotación: la comercial, que es altamente tecnificada y que suministra la carne de aves y los huevos destinados al consumo nacional, y la rural, propia de las familias campesinas, destinada a complementar la dieta familiar de estas.

La avicultura ha tenido su auge y crecimiento a partir de los años sesenta, época en que se instalaron en forma técnica varias empresas en las distintas ramas: pollos de engorde, aves de postura, granjas de reproducción. El crecimiento mostrado por la avicultura durante 1974-1977 ha sido de 8,0% para la producción de carne y de 2,8% para la producción de huevos.

Es necesario investigar los aspectos técnicos y económicos de la actividad avícola en el país, para establecer las unidades de explotación óptimas; mejorar el sistema de control de calidad de los insumos, así como su distribución; incrementar la prevención de enfermedades y plagas aviares y ampliar las líneas de crédito.

La Junta de Fomento Avícola coordinará la ejecución de este subprograma, para lo cual contará con la colaboración y participación del MAG, el CNP y el SBN.

#### **Actividades de diversificación y otras**

#### 13) *Apicultura*

El desarrollo apícola se encuentra muy por debajo del potencial del país. Las condiciones, tanto de mercado interno como externo, ofrecen posibilidades de un amplio crecimiento. Los principales obstáculos al crecimiento de la actividad son la baja tecnología y la forma inadecuada en que se ha estructurado la producción.

Se propiciará la organización de los productores, y se fortalecerá los programas de asesoría técnica al pequeño productor, particularmente en lo relacionado con capacitación, mejoramiento genético, prevención y control de enfermedades.

Se incrementará la capacidad instalada a 66.000 colmenas y se mejorará los rendimientos unitarios para llegar a 65 Kgrs. en 1982.

#### 14) *Otros*

Se debe continuar haciendo esfuerzos en investigación comercial y ejecutando los diferentes proyectos que hasta el momento se ha iniciado, tales como:

a) Proyecto de producción de cítricos en Buenos Aires. para desarrollar en 2.000 Has., fundamentalmente para la producción de jugo de naranja.

b) Proyecto de producción de pimienta negra. orientado hacia los agricultores principalmente de Quepos y otras zonas aptas.

c) Proyecto de producción de jengibre. Desarrollo de parcelas comerciales en Si-

quirres, con colonos del ITCO.

d) Proyecto de siembra de frutales en Guanacaste, principalmente mango, cítricos y tamarindo, hasta cubrir un área de 5.000 Has.

e) Proyecto de producción de marañón, a desarrollarse en Orotina, San Mateo y Esparza para cubrir unas 3.000 Has.

f) Proyecto de producción de pejíbaye. Apoyo a la investigación y siembras comerciales en la Región Huetar Atlántica en áreas de 600 y 1.500 Has.

g) Producción de piña. Impulso a la siembra de 2.000 Has., en Buenos Aires, e incremento de áreas en San Carlos.

h) Proyectos de cardomomo, jojoba, hierbas aromáticas, plantas ornamentales y otros. Se les apoyará, para continuar la investigación en plantaciones comerciales.

15) *Pesca y acuicultura* (Ver programa especial sobre el tema).

16) *Desarrollo forestal* (Ver programa especial sobre el tema).

### **Subprogramas de apoyo a la producción**

#### *17) Investigación y transferencia de tecnología*

Se incentivará una forma integrada de la investigación agropecuaria con la transferencia de nuevos conocimientos al agricultor por medio de la asistencia técnica. A la vez, se buscará coordinar sistemáticamente los esfuerzos de investigación de las universidades, el ITCR, y otros centros de investigación científica, con los de las instituciones públicas del sector.

En cuanto a la asistencia técnica, se propenderá a seguir el principio de que el Estado la suministre directa y gratuitamente a los pequeños agricultores, y de que los agricultores medianos y grandes paguen los servicios de asistencia técnica que requieran, salvo en casos que el Estado considere de excepción, por el interés nacional que puedan tener determinadas actividades.

Se propiciará la investigación y el suministro de asistencia técnica por parte de organizaciones privadas, poniéndose en práctica el principio de que los gastos en que incurran las empresas agropecuarias y forestales por investigación sean deducibles del impuesto sobre la renta, siempre y cuando los avances logrados se pongan al alcance de las demás empresas agrícolas.

En particular, en cuanto a transferencia de tecnología en el campo agropecuario, se hará énfasis en el desarrollo y la transferencia de tecnologías intermedias, generadoras de empleo rural y que tiendan a un aprovechamiento óptimo y racional de los recursos naturales y humanos del sector.

#### *18) Semillas*

El abastecimiento de semillas mejoradas en el país resulta insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de los diversos cultivos en cuanto a calidad y oportunidad a precios razonables. Desde hace varios años se ha tratado de solucionar este problema, mediante la formulación de programas y de leyes como la que creó la Oficina Nacional de Semillas y una unidad especializada en semillas en el MAG, el Laboratorio Oficial de Semillas en la Universidad de Costa Rica, los programas de semillas del CNP, etc. Sin embargo, es necesario fortalecer estos instrumentos para incrementar la disponibilidad y el uso de semillas mejoradas. Se ejecutará el Programa Nacional de Semillas, que ordena la producción de material genético, de semillas comerciales y su distribución, y en el cual el sector privado tendrá una importante función.

La responsabilidad de coordinar este programa correrá a cargo de la Oficina Nacional de Semillas.

#### 19) *Inventario y clasificación de tierras*

Actualmente, la información cartográfica sobre la capacidad de uso de los suelos del país existe solamente en un plano exploratorio y de reconocimiento, lo que restringe las posibilidades de su uso en la planificación agropecuaria.

En consecuencia, se completará, a la mayor brevedad posible, la confección de un mapa detallado del potencial de uso de los suelos, y el establecimiento, en correspondencia con ese estudio, de una zonificación para los cultivos más importantes, la ganadería y la actividad forestal. Esta zonificación regirá las prioridades del crédito, el seguro de cosechas, etc.

La realización del estudio para el inventario y la clasificación de tierras será coordinada por la SEPSA.

#### 20) *Reordenamiento agrario*

El problema derivado de la distribución de la tierra se ha agravado en los últimos años por el crecimiento de la población, así como por el insuficiente aprovechamiento del recurso suelo y la tendencia al acaparamiento en ciertas zonas.

Los programas estatales de redistribución de la tierra no han tenido la eficacia esperada, debido en parte a la falta de asistencia técnica para la estabilización y el desarrollo de los nuevos propietarios, y en parte a concepciones erradas sobre las formas de tenencia que acepta el campesino.

El ITCO revisará, en consecuencia, la orientación de los programas de redistribución, que se harán en estrecha vinculación con programas que formen parte de la política nacional de desarrollo rural integral, con la finalidad de ejecutarlos en coordinación con los organismos especializados, la extensión de servicios sociales y de apoyo a la producción, y los programas de fomento agrícola y de fomento a las industrias rurales y a la agroindustria en general.

Como metas cuantitativas para el periodo del Plan se pretende beneficiar a 13.100 familias, en un área de 400.000 hectáreas.

La institución responsable de esta labor será el ITCO, al que apoyará OFIPLAN en cuanto a la coordinación con los programas de desarrollo rural integrado.

#### 21) *Riego y Drenaje*

Hasta el presente, el desarrollo del riego y el drenaje ha sido escaso en relación con el potencial existente, por lo que un mayor uso del recurso agua permitiría incorporar a la producción intensiva grandes extensiones de suelo que actualmente se encuentran subutilizadas.

En consecuencia, se completará los estudios e iniciará los proyectos necesarios para expandir, durante el período 1979/82, el uso del agua en 24.000 hectáreas que tienen posibilidades económicas de riego inmediatas. También se fortalecerá las investigaciones agro-climáticas, con el fin de confeccionar calendarios agrícolas para los distintos eco-sistemas en que se aplicará el riego. Se estudiará además la factibilidad de drenar terrenos inundados en ciertas partes del país. (El detalle de las obras puede verse en el Programa de Riego y Drenaje, en la sección correspondiente a infraestructura). La coordinación de los estudios continuará siendo realizada por la Comisión Nacional de Riego. Las funciones permanentes relacionadas con el riego serán encargadas a un nuevo ente público denominado Servicio Nacional de Aguas, y el MAG continuará brindando el servicio de asesoría a pequeños y medianos productores.

## 22) Crédito

El crédito constituye uno de los instrumentos fundamentales para propiciar y ordenar el desarrollo de todo el sector agropecuario.

Entre 1972 y 1976 se registró una disminución en la proporción de la cartera del Sistema Bancario Nacional correspondiente a créditos agropecuarios, lo que, asociado a otros factores, incidió desfavorablemente en la tasa de crecimiento del sector.

Tomando en consideración que el Plan establece metas que implican una recuperación significativa del sector, se hará un esfuerzo extraordinario para que el crédito al sector se incremente, sea oportuno y ágil y llegue a más productores, de acuerdo con las necesidades de cada actividad productiva.

Además, se buscará evitar la concentración excesiva y la desviación del crédito agropecuario; no se asignará crédito para el aumento de áreas de ganadería extensiva, ni para la agricultura en zonas de vocación forestal. El crédito estará orientado hacia el aumento de la productividad por área, y el aumento de las oportunidades de empleo rural.

Se pondrá en práctica un sistema de supervisión de la aplicación del crédito.

Para el cumplimiento cabal de las actividades señaladas, el Sistema Bancario Nacional será responsable de diseñar y revisar la estructura y la administración bancaria, para contribuir a la regionalización y desconcentración de los servicios de crédito.

## 23) Comercialización

El sistema de comercialización es deficiente en general, y en particular para los productos del pequeño agricultor. Ni el sector público ni el sector privado han propuesto soluciones al problema que permitan esperar que se resuelva en el mediano plazo. Es necesario desarrollar programas orientados, entre otras cosas, a: mejorar los sistemas de selección, embalaje y transporte de los productos agrícolas perecederos; promover la formación de cooperativas y otras asociaciones de agricultores, a fin de ampliar su capacidad de compra, conservación y venta de productos agropecuarios; realizar un esfuerzo conjunto del Gobierno Central, las municipalidades, el CNP y el IFAM, para propiciar el establecimiento y la ordenación de instalaciones eficientes de almacenamiento y comercialización, desde centros de acopio sencillos, hasta instalaciones que sirvan a toda una subregión o región o a todo el país. Esto deberá complementarse con el establecimiento de mecanismos de certificación y control de calidad, clasificación y normas; con programas de crédito, de capacitación y de asistencia técnica a los intermediarios y productores.

Se continuará realizando las "ferias del agricultor", por medio de las cuales se mantiene vinculados al agricultor y el consumidor. De esta manera, los buenos precios son percibidos por el agricultor directamente. Conforme la capacidad administrativa lo permita, se irán expandiendo a las diferentes cabeceras de provincia y algunos otros cantones.

Por otra parte, se buscará adecuar la capacidad de almacenamiento privado y público a los volúmenes de producción programados, especialmente de granos. En cuanto a los productos agropecuarios de exportación, se intensificarán los esfuerzos tendientes a penetrar en nuevos mercados, especialmente con productos no tradicionales.

## 24) Sanidad vegetal

La producción nacional es atacada por numerosas plagas y enfermedades que afectan diariamente los rendimientos, mientras que el uso inadecuado y excesivo de agroquímicos contribuye a un creciente desequilibrio del medio ecológico y a peligrosas cargas tóxicas en los alimentos. Se carece de estudios que determinen el nivel de

toxicidad química de los alimentos. Es necesario desarrollar mecanismos para poder actuar oportunamente si presentan brotes de infección, como de los casos de la roya y de la broca del café y la sigatoka negra, el moko del banano y la moniliasis del cacao.

En consecuencia, se dará un estricto cumplimiento a la Ley de Sanidad Vegetal, sistematizando la inspección y el registro de los productos agroquímicos, y estableciendo un sistema de investigación e información sobre el desarrollo y la evolución de las plagas y enfermedades a escala, nacional regional e internacional.

La responsabilidad por lograr el cumplimiento de estas medidas será el MAG.

#### 25) *Sanidad Animal*

Las actividades pecuarias son afectadas por plagas y enfermedades que causan cuantiosas pérdidas. En consecuencia, se aplicará de manera eficiente el actual Programa de Salud Animal (control de tuberculosis y brucelosis bovina) y se complementará estudios para proyectos que le den continuidad. Asimismo, se aumentará la capacitación de recursos humanos de nivel técnico intermedio en materia de sanidad animal.

Además, se continuará con los programas de cuarentena animal, para evitar la entrada al país de enfermedades exóticas, así como los relacionados con inspección de carnes y otros, encaminados a preservar la salud de las especies pecuarias.

#### 26) *Saneamiento ambiental*

El problema de la contaminación ambiental es una de las consecuencias negativas del desarrollo, y en particular del desarrollo agropecuario con uso de agroquímicos.

Por lo tanto, se incrementará la regulación y el control del uso de agroquímicos, determinando su toxicidad y su efecto residual sobre humanos y animales, y el impacto sobre el medio ecológico en general. Simultáneamente, se fomentará la investigación y el desarrollo de controles biológicos, de técnicas de cultivo para una agricultura con uso intensivo de materia orgánica y otros estudios conducentes a la protección del ambiente ecológico.

#### 27) *Información agropecuaria*

Para satisfacer las necesidades de información de las entidades involucradas en el sector, se instituyó el Comité Nacional de Información Agropecuaria, que se encuentra adscrito a la Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria y forma parte del Sistema Nacional de Información.

Mediante este Comité, se propiciará el establecimiento y uso del Marco Muestral en todo el territorio nacional, para la obtención de datos primarios sobre el sector, en los campos socio-económicos, científicos y tecnológicos.

Se fomentará la formación de centros de documentación e información agropecuaria especializados, en algunas instituciones del sector.

#### 28) *Desarrollo institucional*

Se fortalecerá y ordenará el sistema institucional del sector, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan de Reforma Administrativa, a fin de que las instituciones puedan cumplir con las políticas y funciones que se formulan en este Plan, y con sus respectivas leyes constitutivas. Los problemas que se presentan se relacionan con la falta de definición y reconocimiento del liderazgo en el sector; con la escasa ejecutividad y coordinación necesaria entre las instituciones involucradas, y en consecuencia con su poca eficacia para responder a las demandas del sector.

Se fortalecerá las actividades de capacitación de los funcionarios del sector en aquellas materias de tipo formativo y operativo que sean relevantes a la aplicación del Plan, y en general al aumento de la producción y la productividad agropecuaria.

#### *29) Subprograma de educación agropecuaria de nivel medio*

Aproximadamente la mitad de la población de Costa Rica vive en el medio rural y la agricultura es su principal actividad. Esta población debe capacitarse y educarse para introducir mejoras en sus estilos de trabajo y de vida.

La educación agropecuaria es parte importante del desarrollo rural, ya que, interactuando con otras variables sociales y políticas, puede y debe coadyuvar a un desarrollo rural integrado. Por lo tanto, como factor de desarrollo económico social, debe ser objeto de atención preferente.

Este tipo de educación no debe concebirse únicamente como medio de incrementar la producción agrícola, sino que paralelamente debe orientarse a capacitar al hombre para que participe en su realización personal y con un sentido comunitario.

La educación agrícola debe estar dirigida a vincular al hombre de la zona rural con la tierra. Por lo tanto, debe buscarse la reorientación de la educación, dando la prioridad al medio rural. Asimismo, se debe introducir cambios internos en la estructura y mejorar la calidad de la educación agropecuaria, especialmente en su relación con el proceso de desarrollo integral.

Se requiere reformar planes y programas de estudios; formar y actualizar los conocimientos del personal en servicio; coordinar los programas de educación con programas preventivos y asistenciales de salud; con planes de incremento de la producción y productividad, de mejoramiento del hogar campesino y con actividades de recreación y difusión cultural.

Se debe fomentar la capacidad de gestión en los estudiantes de las ciencias agropecuarias, para que sean capaces de desarrollar empresas de producción agropecuaria y así participar con responsabilidad y eficacia en los programas de desarrollo agrícola.

Para lograr estos cambios se requiere una evaluación general de la educación agropecuaria en todos sus aspectos. Es necesario fortalecer en el Ministerio de Educación Pública a la Dirección General de Educación Técnica Profesional, que tendrá bajo su responsabilidad los aspectos de la especialidad, en cuanto a supervisión y asesoramiento. Este Departamento formará parte del Subsistema de Planificación Sectorial Agropecuaria en todos sus ámbitos. Administrativamente, los colegios agropecuarios dependerán de las Direcciones regionales de enseñanza.

## PROGRAMA DE DESARROLLO FORESTAL

### 1. Problema

La explotación forestal en Costa Rica presenta la paradoja de constituir, simultáneamente, la mayor amenaza potencial y la mejor oportunidad para el desarrollo futuro del país. En efecto, la explotación desordenada e irracional del recurso bosque podría conducir, a mediano plazo, a un deterioro general del medio ecológico. Gran parte de la deforestación ocurre en tierras de vocación forestal, donde luego de la eliminación del bosque se cambia el uso de la tierra, lo que normalmente lleva hacia un deterioro a veces irreversible del suelo, que no solo afecta en forma negativa los procesos hidrológicos normales, provocando sequías e inundaciones en las tierras agrícolas o de producción de alimentos, sino que a la vez incide directamente en la calidad y disponibilidad de agua para riego, uso urbano, uso industrial y generación de energía eléctrica, con graves consecuencias en la calidad de vida de la población urbana y rural del país.

Por otra parte, es claro que los bosques son un recurso que, explotado racionalmente, puede ser la base de un amplio desarrollo agroindustrial.

### 2. Contexto

La explotación forestal en Costa Rica se caracteriza, a un tiempo, por la rápida destrucción del recurso y por una enorme subutilización, lo que hace cada vez más inminente su agotamiento como tal. Esto plantea una situación crítica, que se agrava por la lentitud de recuperación de los bosques y de las inversiones en silvicultura.

Parte del problema forestal de Costa Rica se origina en una falta de planificación y de administración en el uso del recurso, y se refleja, aparte de las previsiones enunciadas, en un creciente deterioro del medio ecológico en general, y muy en particular de los recursos suelo, agua, flora y fauna.

La tasa de de reforestación se mantiene alrededor de las 60 000 hectáreas anuales, en tanto que la deforestación apenas alcanza las 200 hectáreas. De toda la madera volteada (9.4 millones de m<sup>3</sup>) alrededor del 10% se aprovecha industrialmente, lo que significa para el país una pérdida de unos ₡ 220 millones anuales. Existe también una demanda para leña y carbón que utiliza desechos y árboles no comerciales, y podas de sombra de café.

Por otro lado, casi la mitad (46%) de las tierras donde se ha volteado el bosque para fines agrícolas o ganaderos son de vocación forestal, y su uso para otros propósitos solo ha contribuido a lograr su degradación, en perjuicio de otros recursos que dependen del bosque para su preservación (agua, suelos, y muchas variedades de flora y fauna).

Se estima que el 66% del área total del país debe permanecer en bosques, por sus características topográficas y ecológicas. La situación actual del uso de la tierra (1977) indica que solo el 41% del área total está en bosques, o sea que se ha eliminado el bosque en un 25% del territorio en que debió haberse conservado, ya fuera como bosque explotado y manejado técnicamente o como "bosque protector" de otros recursos na-

turales.

Actualmente Costa Rica se encuentra ante una situación de demanda creciente de materias primas provenientes del bosque tropical, frente a una superficie forestal en franco decrecimiento. Como la industria procesadora de maderas no tiene injerencia en la explotación del bosque, existe un divorcio total entre el sistema de producción biológica del bosque y el sistema de transformación de las trozas en productos forestales. Son muy escasas las empresas que muestran una integración vertical, desde la etapa de siembra o corta hasta el procesamiento final, con la consecuencia de que, como la industria no participa directamente en la corta y el transporte de trozas, el aprovechamiento de las trozas se mantiene en niveles muy bajos.

Las proyecciones en cuanto a la demanda de productos forestales indican que los bosques existentes pueden sustentar la demanda solo por unos 30 años más, mientras se siga utilizando trozas producto del cambio del uso de la tierra. Si esta situación se mantiene, a partir del año 2 010 se estima que, de seguir las tendencias actuales, se tendrá que recurrir a la importación de 1 000 m<sup>3</sup> anuales o más de madera para atender la demanda interna.

La falta de una política clara del Estado sobre la explotación forestal y el fomento de la industria forestal es la principal causa del actual desperdicio del recurso.

### 3. Objetivos

El objetivo básico del desarrollo forestal es el de transformar los bosques de vocación productora en un sistema eficiente de suministro de materias primas para la industria. Esto implica la necesidad de hacer estudios de las áreas deforestadas, para que sean objeto de un programa de reforestación, y se integren al proceso de suministro de materia prima.

### 4. Estrategia

La estrategia a seguir en el campo forestal se divide en tres grandes líneas, de acuerdo con la naturaleza y el estado actual de las áreas de explotación involucradas.

En cuanto a los bosques productores, se racionalizará su uso. Para ello, se comenzará por identificar estas áreas y se determinará sus prioridades relativas de explotación, de acuerdo con estudios de factibilidad técnica y económica. Se buscará los sistemas de aprovechamiento y ordenación más convenientes, incluyendo el tipo de empresa encargada de la explotación y el grado de integración entre la explotación del bosque y la industrialización de la madera. Se facilitará crédito y asistencia técnica para propiciar el aprovechamiento máximo de los árboles, y se propiciará la desconcentración territorial de la industria forestal. Se buscará la formación de cooperativas que dediquen una parte creciente de sus tierras a la silvicultura.

Si el bosque productor se encuentra en suelos de vocación agropecuaria se seguirá una política similar, procurando que la extensión de los cultivos o la ganadería no desplace totalmente al bosque, y tomando medidas para la protección de áreas especiales.

En cuanto a los bosques protectores, se seguirá una estrategia tendiente a identificarlos con un máximo de precisión. Una vez hecho esto, se determinará prioridades en cuanto a cuáles urge más proteger, y el Estado participará directamente en su protección, estableciendo convenios cuando los bosques estén en manos de propietarios, o expropiando como indique la Ley de Tierras, mediante una justa retribución.

En cuanto a la reforestación de áreas de vocación forestal, cuya productividad agrícola es marginal, el Estado procurará hacerla mediante la acción directa de sus instituciones o por incentivos a los propietarios tales como el que se estableció mediante el Decreto Ejecutivo N° 9495 A-H, que autoriza una deducción de ₡ 16.000 del impuesto

sobre la renta por hectárea reforestada, y cuando sea rentable creando empresas mixtas o privadas que realicen inversiones en reforestación a largo plazo, financiadas internacionalmente.

Paralelamente a estas acciones, el Estado incentivará la integración vertical de la industria de la madera, propiciando la inversión en silvicultura por parte de los industriales madereros y de otros industriales que utilicen materias primas procedentes de los bosques.

Al mismo tiempo, el Gobierno como un todo intensificará sus campañas de investigación, de demostración y asistencia técnica forestal. El Estado debe incrementar su capacidad para planear, ejecutar y orientar actividades, tanto públicas como privadas, en el campo forestal.

Toda la acción deberá basarse en el Mapa de Uso Optimo de los suelos, en el Plan Nacional Forestal (publicado por OFIPLAN en 1979) y en la legislación vigente, salvo que se demuestre la insuficiencia de esta para satisfacer las necesidades del sector, en cuyo caso se procurará reformar las leyes pertinentes.

## 5. Plan de acción

1) Lograr la aprobación y puesta en vigencia del Plan Nacional Forestal en el primer semestre de 1979.

2) Completar la segunda etapa de elaboración de los mapas de capacidad de uso de la tierra en escala 1: 50 000, lo que permitirá tener la base para la ejecución de los programas agropecuarios y de recursos naturales según los mejores usos posibles de cada suelo.

3) Identificar áreas cubiertas por bosques productores, y, entre estas, seleccionar 50 000 hectáreas, realizar los estudios básicos necesarios y elaborar planes de manejo específicos. Promover a las industrias forestales para que asuman la responsabilidad de su aprovechamiento y manejo, y negociar con los interesados los posibles términos contractuales a establecerse. Estudiar las necesidades de materia prima por parte de las industrias forestales establecidas, por regiones. Responsables: MAG, ITCO e instituciones de educación superior.

4) Desarrollar entre los propietarios de tierras forestales una campaña de promoción para lograr su ingreso al Régimen Forestal, y preparar normas generales para la elaboración y presentación de planes de manejo por parte de los interesados. Responsable: DGF, MAG.

5) Identificar áreas de bosques protectores importantes; entre estas, seleccionar las de mayor prioridad; realizar los estudios básicos y elaborar los respectivos planes de manejo. Responsable: DGF, MAG.

6) Orientar el aprovechamiento forestal hacia la utilización de las trozas de los terrenos boscosos de posible transferencia a uso agropecuario, mediante la determinación de zonas de mayor prioridad, agilización de los trámites administrativos, y control en la industria del pago de los impuestos y derechos forestales. Responsable: MAG.

7) Procurar el establecimiento de plantaciones forestales y/o la recuperación de la cobertura forestal en las tierras en uso agropecuario marginal, hasta alcanzar una meta mínima de 4.000 hectáreas por año.

Para esto, se fortalecerá los viveros existentes y se instalará nuevos, hasta alcanzar una producción de 10 millones de plantas por año; se seleccionará áreas de superficie mínima de 100 a 200 hectáreas para establecer bosques demostrativos experimentales; se ejecutará intensas campañas de extensión. Responsables: MAG, ITCO, instituciones de educación, SBN e ICE.

8) Fortalecer el programa de investigaciones forestales, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de por lo menos 50 parcelas experimentales adicionales en formaciones ecológicas todavía no atendidas; elaborar tablas de crecimiento de las especies forestales más importantes; establecer un banco de semillas e iniciar la formación de huertos semilleros y estudios científico-tecnológicos de las principales especies nativas. Responsables: DGF e instituciones de educación superior.

9) Establecer un sistema de recopilación y análisis de estadísticas forestales importantes, mediante censos periódicos de aserraderos y otras industrias forestales; elaboración, interpretación y publicación periódica de estadísticas de producción, consumo, importación, exportación y precios de productos; determinación de costos de producción de viveros, plantaciones forestales, corta, extracción y transporte de trozas y elaboración de tablas financieras de las especies forestales más importantes. Responsable: DGF.

10) Fortalecer el programa de manejo de cuencas hidrográficas y protección de las tierras de vocación forestal. Para esto se realizará un inventario de las cuencas de interés municipal; se efectuará estudios básicos de las cuencas prioritarias y se preparará los planes de manejo respectivos; se impulsará su ejecución. Responsables: MAG, ITCO, ICT, municipalidades y consejos regionales de desarrollo.

11) Fortalecer a la Dirección General Forestal en sus aspectos administrativo, operacional y técnico. Para esto se pondrá en práctica el proyecto de reestructuración; se impulsará la desconcentración de las funciones y responsabilidades de orden operacional, mediante el fortalecimiento de los distritos forestales y la creación de proyectos específicos de desarrollo; se propiciará el uso de presupuesto por programas efectivos, la evaluación periódica de las actividades realizadas y la coordinación interna y con las demás instituciones del sector; se planificará y ejecutará programas de extensión con el fin de dar a conocer sus objetivos; se reglamentará el uso del Fondo Forestal y se revisará la Ley y el Reglamento Forestal.

El cuadro N° 1 adjunto resume las acciones por regiones, los aspectos institucionales, los costos y el cronograma.

CUADRO N° 1

Programa, Proyecto o Línea de Acción	REGION	MONTO -en miles colones-	CRONOGRAMA	OBSERVACIONES
1. Estudio de 200.000 has. de bosque (ITCO-MAG)	Norte	4.300,0	1979-82	
2. a) Desarrollo Forestal Integral en Finca Palo Verde (10.000 Has.)	Chorotega	86.000,0	1979-89	En el período 1979-82 se espera gastar
b) Reforestación de 3.000 Has. (ITCO)	Central			
3. Viveros regionales para producir 10 millones de plantas como mínimo al año		6.020,0	1979-82	
4. Financiamiento, Ley de Reforestación (SBN)	Ambito Nacional	258.000,0	1979-94	En el período 1979-82 se espera cubrir el 25% del crédito (64,5 millones).
5. Establecer 5 núcleos de 300 has. cada uno que impulsarán un subproyecto de Extensión Forestal (MAG)	Chorotega, Atlántica, Central, Brunca y Chorotega	27.606,0	1979-82	
6. Estudio de factibilidad para establecer una planta de corrugado medio y liner-board (MAG-JAPDEVA)	Atlántica	172,0	1979-82	
Programa, Proyecto o línea de acción	REGION	MONTO -en miles de colones-	CRONOGRAMA	OBSERVACIONES
7. Estudio y ordenamiento de cuencas hidrográficas		51.600,0	1979-94	En el período 1979-82 se invertirá el 20% del costo total del proyecto (C 10.320.000)
8. Fortalecer institucionalmente el Plan Forestal. Servicio Forestal (MAG)	Ambito Nacional	12.900,0	1979-82	

9.	Laboratorio regional de Productos Forestales (CATIE-UCR-MAG)	Centroamérica	8.600,0	1979-82	
10.	Fortalecer y mejorar la industria Forestal (MAG-MEIC)	Ambito Nacional	60.200,0	1979-2000	En el período 1979-82 se invierte el 15% del costo total de este proyecto.
11.	Capacitación y asistencia técnica (MAG)	Ambito nacional	5.160,0	1979-87	Se empleará el 60% del monto total durante el período 1979-82.
12.	Investigación en reservas forestales	Ambito Nacional	51.600,0	1979-82	Además se piensa instalar un centro de información ambiental.
13.	Desarrollo total de cuatro parques nacionales		47.300,0	1979-89	Se invertirá el 40% de lo presupuestado durante el período 1979-82
14.	Viveros escolares (MAG-MEP)	Ambito Nacional	1.290,0	1979-82	

FUENTE: División de Planificación y Coordinación Sectorial, OFIPLAN.

## **PROGRAMA DE DESARROLLO PESQUERO Y ACUICULTURA**

### **1. Problema**

A pesar de que el país dispone de 600.000 Km<sup>2</sup> de mar patrimonial; de que ofrece excelentes condiciones para la acuicultura, y de que necesita una creciente cantidad de alimentos con alto contenido de proteínas, así como las divisas y el empleo que podría generar esta actividad, la contribución del subsector de pesca y explotación acuícola a la economía nacional es poco significativa.

Por otra parte, en los últimos años la explotación de las distintas especies marinas y de agua dulce ha mostrado un ritmo de desarrollo poco satisfactorio en general. Como consecuencia de ello, su contribución al Producto Interno Bruto, en términos porcentuales, ha decrecido en los últimos cuatro años.

### **2. Contexto**

En la actualidad, los principales productos que se explotan son el atún, el camarón, la sardina, la pesca blanca, la langosta y algunas especies de agua dulce.

En cuanto a los productos marinos, estos se extraen de acuerdo con las modalidades empresariales y técnicas siguientes:

#### **i) Pesca artesanal**

La lleva a cabo una flota de aproximadamente 330 lanchas y 225 botes, pertenecientes a pescadores que trabajan para su subsistencia y utilizan medios sumamente rudimentarios, limitándose a la extracción de especies de pesca blanca en la franja de 12 millas que constituye nuestro mar territorial.

En cuanto a la langosta, esta se explota principalmente en la costa atlántica. Para ello se utiliza métodos muy simples y la mayor parte de la extracción se exporta.

#### **ii) Pesca semi-industrial**

Realizada por una flota de 70 embarcaciones que se dedican a la captura de camarones, sardinas y, como subproducto de sus viajes, el pescado de escama. Tanto el camarón como la sardina pasan por cierto proceso de elaboración. El camarón es exportado casi en su totalidad.

#### **iii) Pesca industrial**

Se ocupa de la extracción del atún en alta mar, utilizando naves de gran calado y tecnología muy compleja. En este tipo de pesca participan actualmente 10 barcos de bandera nacional. Sin embargo, la mayor parte del volumen lo capturan embarcaciones extranjeras.

El cultivo de especies de agua dulce, por su parte, se ha desarrollado a un ritmo relativamente satisfactorio en los últimos años, especialmente debido a la introducción de técnicas que han probado ser bastante eficaces. En términos generales puede calificarse sin embargo, como una actividad en ciernes: aunque con un futuro promisorio dadas las favorables condiciones que presenta el país.

En su conjunto, la explotación de los recursos marinos y el cultivo de especies de agua dulce tiene una participación relativamente insignificante en la vida económica de la nación. De acuerdo con datos de 1978, la producción de este subsector alcanzó ₡ 111.8 millones (a precios corrientes), o sea, un 0.2% del P.I.B. También es baja su contribución en las exportaciones, la cual en 1977 fue de \$ 4.5 millones, es decir, un 0.6% de las ventas externas totales de ese año.

Como se mencionó antes, las cifras disponibles dejan ver una pérdida de dinamismo por parte de esta actividad en los últimos años. Así, se tiene que entre 1960 y 1970 el volumen total de desembarques creció a una tasa anual promedio de 10.2% en tanto que de 1971 a 1977 dicha tasa alcanzó solamente un 7.7%. Lo anterior se ha traducido en una contribución cada vez menor de este subsector al P.I.B., siendo esta de un 0.3% en 1975 frente a un 0.2% en 1978.

A continuación se describe las causas más relevantes del relativo estancamiento que ha sufrido la extracción de especies marinas y continentales en los últimos años.

En lo referente a la pesca artesanal, es difícil incrementar el volumen de las capturas, pues en la faja de 12 millas que constituye nuestro mar territorial los recursos prácticamente están agotados. Asimismo, por las características tecnológicas de este tipo de pesca, las embarcaciones no pueden realizar viajes de mayor alcance, pues no cuentan con la autonomía necesaria para salirse de la franja costera.

Los pescadores artesanales, por otra parte, se ven perjudicados por la falta de un sistema de comercialización apropiado para sus capturas. Así, por tratarse de productos de carácter altamente perecedero, están obligados a venderlos a intermediarios, los cuales pagan precios poco favorables y, además, restringen la demanda al ofrecerlos a los consumidores a un costo elevado.

En general no ha existido apoyo suficiente por parte del Gobierno a la pesca artesanal, en lo que concierne a asistencia técnica, adiestramiento, y organización de grupos cooperativos o de cualquier otra clase, que ofrezcan a esta actividad mayores posibilidades de desarrollo. Algo similar ocurre con el crédito; de hecho, los pescadores artesanales no constituyen buenos sujetos de crédito, y no se ha ejecutado políticas que tiendan a dotarlos de recursos financieros mediante organizaciones de carácter asociativo que garanticen al Sistema Bancario el reembolso de sus colocaciones.

Por su parte, la pesca semi-industrial, aunque cuenta con una apreciable capacidad extractiva, no la utiliza con la eficiencia requerida por falta de la información indispensable en cuanto al potencial de las especies, sus hábitos migratorios, los volúmenes óptimos que se puede capturar sin ponerlas en peligro, etc. Esto, además, ha provocado una explotación poco racional de los recursos, lo cual, unido a la falta de una estricta aplicación de las leyes en cuanto a veda y épocas de pesca, ha hecho que algunas especies se tornen escasas, con el consiguiente perjuicio al desarrollo de la actividad.

Para la pesca del atún en la actualidad se cuenta con una capacidad de arrastre de 8.900 toneladas métricas; en el mediano plazo esta se ampliará a 10.100. Así, pues, de utilizarse óptimamente, la flota nacional estará en condiciones de capturar el promedio anual histórico calculado en aproximadamente 30.000 toneladas.

No obstante, existen varios factores que dificultan una extracción de esta magnitud, a saber:

- i) No se cuenta con el conocimiento técnico suficiente en lo que concierne a los hábitos migratorios del atún y otros datos necesarios para su captura en volúmenes industriales, dentro de nuestro mar patrimonial.
- ii) Existe una capacidad de industrialización limitada. Esto, conjuntamente con las restricciones existentes a la importación de atún procesado en los países desarrollados, determina que el producto deba exportarse crudo, estando los productores nacionales en una posición vendedora no muy favorable, y sujetos a precios que no siempre constituyen un estímulo a la actividad.
- iii) Como Costa Rica no cuenta con los medios suficientes para ejercer una vigilancia total en nuestros mares, las flotas atuneras internacionales practican una constante piratería en detrimento de los productores nacionales.
- iv) En los últimos años ha tenido lugar un fuerte encarecimiento de los insumos que utiliza este subsector; muy especialmente el diesel. Es de esperar que esta circunstancia haya ejercido y ejerza en el futuro un efecto negativo sobre la pesca de atún por parte de empresarios nacionales.
- v) En relación con el punto anterior, cabe destacar que más de la mitad de la capacidad de arrastre con que cuenta Costa Rica está en manos de empresarios extranjeros. Así pues, aunque en la actualidad estos están estacionados en el país, de no existir las condiciones apropiadas para que obtengan niveles de rentabilidad para ellos satisfactorios, es muy posible en el futuro se trasladen hacia otra nación que les brinde circunstancias más favorables que en cuanto a costos, disminuyendo así en gran medida las posibilidades de capturar el promedio histórico.

Por otro lado, debido a las condiciones morfológicas y climatológicas existentes en el país, la acuicultura ha atraído la atención de algunos empresarios, especialmente extranjeros, los cuales están realizando inversiones en la Vertiente Atlántica. En este sentido, cabe también destacar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha contado con los recursos suficientes para emprender un programa de investigación y extensión que conduzca a una explotación a escala mayor de nuestro potencial acuícola.

En general, puede afirmarse que la participación del Estado en la solución de los problemas que sufren la pesca y la acuicultura no ha tenido la intensidad requerida. No se ha dado el apoyo suficiente a esta actividad en cuanto a asistencia técnica, adiestramiento, financiamiento, etc.; ello es particularmente evidente en el caso de los pescadores artesanales. Un indicador al respecto es la participación de la Dirección de Pesca y Vida Silvestre dentro del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la cual ha presentado una baja, al pasar del 29% en 1975 al 14% en 1979.

Además, el Gobierno no ha implantado las medidas necesarias para llevar a cabo un programa exhaustivo de investigación, que tienda a lograr una explotación racional y suficiente de nuestro recursos subacuáticos. Es principalmente importante un mayor conocimiento en cuanto a la tecnología de identificación de recursos marinos y de agua dulce, así como de extracción y procesamiento de las especies disponibles en nuestras aguas. Tampoco existe información suficiente acerca de los costos de oportunidad involucrados en la extracción de productos marinos, lo cual sería muy importante para el diseño de políticas relacionadas con la provisión de insumos y financiamiento para este subsector, en el que son muy altos los costos de los insumos, los que además presentan un alto componente importado.

### 3. Objetivos

El objetivo fundamental en el largo plazo es el aprovechamiento racional y suficiente de las distintas especies marinas y de agua dulce con que cuenta Costa Rica; de forma que contribuyan a satisfacer las necesidades alimentarias del país y que esta actividad se proyecte positivamente sobre otros sectores de la economía, integrándose con la industria e incrementando el empleo y las exportaciones.

En el mediano plazo, la atención debe centrarse en la superación del relativo estancamiento que sufre este subsector, con el propósito de promover un mayor dinamismo en él. Además, debe atenderse la defensa, vigilancia y control de los recursos existentes en nuestros mares patrimoniales.

#### 4. Estrategia

Para lograr los objetivos expuestos, y dados los problemas planteados y sus causas, se llevará a cabo un programa exhaustivo de investigación acerca de las potencialidades de que dispone el país, analizando tanto aspectos relevantes para la conservación del equilibrio ecológico, como aquellos de carácter tecnológico y económico. Ello con la finalidad de que un conocimiento más amplio en este campo sirva como base para una explotación óptima de los recursos, así como para el logro de un fortalecimiento de la soberanía y el control sobre esas riquezas.

Además, el Estado otorgará en el corto plazo todo el apoyo que sea necesario a los productores nacionales en cuanto a asistencia técnica, adiestramiento, financiamiento y comercialización, y llevará a cabo las obras de infraestructura requeridas con el propósito de superar los problemas que los productores enfrentan en la actualidad.

Es indispensable, por otra parte, que el país promueva y participe activamente en aquellos foros formados por naciones con problemas y necesidades comunes, que tiendan a lograr el equilibrio ecológico y un mayor control sobre el mar patrimonial. Esto es particularmente prioritario en el caso del atún, el cual, por sus hábitos altamente migratorios, se puede calificar como un recurso de propiedad común de las naciones ribereñas. Solamente con la agrupación de estas, es posible salvar los problemas tecnológicos, de industrialización, comercialización y vigilancia relativos a ésta especie.

#### 5. Plan de acción

Para alcanzar los objetivos establecidos en este programa, se ha creado la Comisión Nacional de Pesca, adscrita a la Presidencia de la República, la cual, en conjunto con otros organismos será la responsable de diseñar una política pesquera nacional.

A partir de esta estructura institucional, se llevará a cabo las siguientes acciones:

- i) Un programa de investigación, si es necesario utilizando asesoría internacional, a fin de obtener la información requerida en cuanto a:
  - Disponibilidad y potencialidad de recursos marinos y de agua dulce.
  - Factibilidad ecológica, tecnológica y económica de explotar esos recursos.
  - Tecnología de localización, extracción y procesamiento de los productos.
  - Hábitos migratorios, temporadas de veda y de captura, así como mapas de las concentraciones de las distintas especies.
  - Posibilidades de ampliar la maricultura y la acuicultura en general.
- ii) En lo referente a la pesca artesanal, se consolidará el Programa de Desarrollo Pesquero de la Vertiente del Pacífico, proporcionando una flota adecuada para llevar a cabo viajes fuera de las 12 millas del mar territorial, construyendo terminales pesqueras en Puntarenas y Cuajiniquíl, mejorando el sistema de comercialización, y expandiendo las plantas procesadoras existentes. Como apoyo al desarrollo de la pesca artesanal, se construirá terminales pesqueras en Playas del Coco, Manzanillo y Golfito, así como instalaciones marítimas y vías de acceso. Se desarrollará un programa adicional con los pescadores de la parte inferior del Golfo de Nicoya, incluyendo la construcción de embarcaciones pequeñas y el establecimiento de las facilidades necesarias para el transporte y la comercialización de los productos. De igual manera, se desarrollará un programa de pesca en la región de Quepos, utilizando las facilidades existentes.

Para efecto de brindar a los pescadores artesanales mejores posibilidades de superación económica y social, el Estado promoverá su organización en empresas cooperativas y asociativas, de manera que se conviertan en mejores sujetos de

crédito para el Sistema Bancario Nacional, y puedan comercializar sus productos y comprar los insumos en una mejor posición negociadora.

- iii) En cuanto a la pesca semi-industrial, con base en la investigación que se realice se establecerán las regulaciones apropiadas para la explotación racional de camarón y sardina; además se adecuará la capacidad de captura al volumen disponible y se estudiará nuevos destinos alternativos para los productos.

Dada la importancia que tiene para la economía del litoral atlántico la extracción y comercialización de langosta, en una segunda etapa se construirá la infraestructura necesaria para el desarrollo ordenado de esta actividad. También se prestará todas las acciones de apoyo tendientes a lograr este propósito.

- iv) En cuanto a la pesca de atún, es indispensable que el Gobierno continúe y fortalezca la vigilancia estricta de nuestros mares patrimoniales, con el fin de evitar la depredación de los recursos por parte de naves extranjeras. Se requiere lograr el cumplimiento de las cuotas de captura que se asigne a éstas y percibir los impuestos establecidos en la Ley 5775 del 14 de agosto de 1975 y el Decreto Ejecutivo 5339-ARE del 28 de octubre de ese mismo año.

También se requiere emprender investigaciones para contar con un conocimiento más preciso de los hábitos migratorios del atún, y lograr así una utilización más eficiente de la flota de que se dispone. Tomando en cuenta la capacidad de arrastre con que se cuenta en la actualidad, de lograrse llevar a cabo un promedio de tres viajes llegando a puerto con las bodegas llenas, ya se estaría en condiciones de extraer el promedio histórico.

Además de la investigación, hay otras acciones de apoyo que debe prestar el Estado a los productores, especialmente en los campos siguientes:

—Adiestramiento en técnicas de localización de los cardúmenes, extracción y procesamiento;

—Apertura de nuevos mercados de destino para el producto, los cuales posibiliten la percepción de mejores ingresos a las empresas nacionales;

—Con base en estudios de costos, promover medidas concretas tendientes a que los productores logren un nivel satisfactorio de rentabilidad, particularmente en cuanto a posibles formas de abaratar los insumos importados;

—Otorgamiento de los recursos crediticios necesarios para la inversión, tanto en la parte extractiva como en la industrial.

En el mediano plazo, Costa Rica debe promover y participar en grupos de naciones que cuentan con recursos atuneros, y que tienen intereses y problemas comunes. Esto lo justifica el solo hecho de que el atún constituye una especie altamente migratoria que deambula por los mares de México, Centroamérica, Colombia y Ecuador. No obstante, existen otras razones que respaldan una agrupación de este tipo; entre ellas la necesidad de una estricta vigilancia, para la cual Costa Rica no cuenta con los medios necesarios, y la superación de los problemas tecnológicos relativos a la captura e industrialización del producto.

Sin embargo, el objetivo más importante es formar una empresa multinacional compuesta por los países latinoamericanos que cuentan con esta especie. De esta manera se tendría un frente común que busque la penetración de un producto con mayor valor agregado en los países importadores, por el cual se perciba mejores precios. Esta constituye la única alternativa para romper, en el largo plazo, las restricciones que existen actualmente a la importación de atún procesado en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos; para así lograr una mayor proyección de esta actividad sobre la industria, el empleo y las exportaciones.

- v) De acuerdo con las alternativas que se adopte, se fortalecerá el marco institucional y se emprenderá las obras de infraestructura para que Puntarenas se convierta en un centro de desembarque y procesamiento para las flotas pesqueras que trabajan en el Pacífico. El país podrá también brindar mantenimiento y aprovisionamiento a las naves extranjeras que pesquen, de acuerdo con las leyes costarricenses, en nuestros mares patrimoniales.
- vi) En cuanto a la acuicultura, se consolidará las experiencias actuales mediante un proceso de investigación sistemática que permita evaluar las especies más adecuadas. Se llevará a cabo un programa de capacitación técnica y académica que garantice al país el contar con personal capacitado para la ejecución de los diferentes programas. Estos incluyen piscicultura en varias zonas, como San Carlos, Siquirres, Guanacaste y las tierras altas en el Golfo de Nicoya, Sierpe y Tortuguero.
- vii) Otras acciones en este subsector son:
  - Sobre la base de las investigaciones realizadas, establecer incentivos (líneas de crédito, asesoría técnica, etc.)
  - Fortalecer a las industrias existentes que proveen bienes y servicios a la pesca, mediante programas de crédito para ampliar y mejorar astilleros, varaderos, servicios de reparación, fabricas de aparejos para la pesca, etc.,
  - Actualizar la legislación relativa al sector pesquero,
  - Estructurar un sistema de restricciones a la actividad, que garanticen el equilibrio ecológico y la supervivencia de las especies explotables. Estas restricciones consistirán principalmente en el diseño de mapas con períodos y zonas de veda.

## **PROGRAMA DE INDUSTRIA**

### **1. Problema**

El proceso de industrialización en Costa Rica, incipiente hasta la década de 1950, sufrió modificaciones cualitativas y cuantitativas sustanciales a raíz de la incorporación del país al Mercado Común Centroamericano. La estrategia de desarrollo correspondiente al proyecto de integración se basa, esencialmente, en el modelo de sustitución de importaciones, que muestra en la actualidad un paulativo y crítico agotamiento, debido a la estrecha magnitud del mercado, la inadecuada competitividad, la dependencia de insumos y tecnología extranjeros y la escasa capacidad de generación de empleo. Estos hechos señalan la necesidad de modificar sustancialmente la política de industrialización.

La nueva política pretende modificar sustancialmente la dependencia de materias primas, bienes de capital y tecnología extranjeros, aspectos que constituyen los problemas neurálgicos del proceso de industrialización.

### **2. Contexto**

Con la participación del país en el Mercado Común Centroamericano, y la consecuente ampliación de los mercados, se produjeron, como consecuencias inmediatas de mayor importancia, una aceleración del proceso de sustitución de importaciones, especialmente en artículos de consumo, y un aumento sustancial de la inversión transnacional en Costa Rica.

A pesar de que este proceso de industrialización ha presentado ventajas importantes para nuestra economía, el diagnóstico elaborado por el actual Gobierno permitió verificar algunas consecuencias inconvenientes de esta modalidad de desarrollo, entre las que podemos citar:

Una concentración excesiva de inversiones en la producción de bienes de consumo, descuidándose la producción de insumos y de bienes de capital;

El establecimiento, amparado a incentivos, de una gran cantidad de industrias con tecnología intensiva en capital, con escasa capacidad de generación de empleo y que producen poco valor agregado debido a su escasa integración vertical;

El agravamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, debido a la repatriación de utilidades, la importación y la sobrefacturación de insumos y materias primas, el pago de los llamados "royalties" y patentes, etc.

Se encontró que ha habido una gran absorción de importantes industrias nacionales por compañías de capital transnacional, y una consecuente desviación de la inversión nacional hacia las finanzas, el comercio y los servicios.

Todo este juego de circunstancias plantea la necesidad de definir con precisión una política gubernamental que indique objetivos claros y precisos para el desarrollo

industrial, con miras a determinar cuáles actividades deben incentivarse preferentemente en función de su producción de valor agregado, uso de materias primas, mayor grado de integración vertical, etc.; cómo debe orientarse la inversión extranjera de modo que contribuya mejor al desarrollo nacional; cómo canalizar recursos hacia la producción exportadora de bienes manufacturados, etc.

Hasta hace poco no había existido una respuesta institucional coherente del Estado, que enfocara satisfactoriamente los problemas presentados por el proceso de industrialización de Costa Rica.

El principal factor que condiciona el crecimiento del sector industrial del país es su inserción dentro del Mercado Común Centroamericano. Esto implica una ampliación de los mercados bajo condiciones especiales, lo que a su vez propicia inversiones de magnitud importante. Tales inversiones se ven atraídas hacia Costa Rica, debido a una serie de condiciones favorables que presenta el país (en el contexto de la región): estabilidad política; un mercado interno de relativamente alta capacidad adquisitiva; mano de obra relativamente barata y apta; buen suministro de energía eléctrica y otros servicios, etc. Sin embargo la pertenencia al Mercado Común implica también compromisos, y menor libertad para el manejo de la política económica. Además, se presentan otros problemas tales como la falta de control de los instrumentos fiscales sobre la producción y distribución de artículos industriales; la apertura obligatoria e indiscriminada a los productos industriales procedentes del resto de los países del área; el fomento de inversiones en tecnología intensiva en capital e insumos importados y no en mano de obra, etc.

Localmente, los principales factores condicionantes del desarrollo industrial son: la escasa capacidad de ahorro e inversión interna, la relativa escasez de capacidad empresarial para desarrollar nuevos proyectos, tanto en el sector privado como en el público, y el tamaño reducido del mercado nacional y centroamericano.

A continuación se realiza un análisis de la evolución del valor agregado industrial, considerando niveles de crecimiento promedio anual y de participación de las ramas industriales.

En el período 1957/77 observamos un mayor dinamismo del sector industrial respecto de las demás actividades económicas que componen el producto interno bruto nacional. Entre los años 1957 y 1977, analizando las dos principales actividades productivas —industria manufacturera y agricultura— observamos que las tasas de crecimiento promedio del producto bruto, a precios de productor, fueron de 14,8% para industria y 10,8% para agricultura.

En términos reales, el producto bruto industrial ha crecido en el período 1957/77 a una tasa de 8,4% que es notablemente superior a la mostrada por el sector agrícola, de 4,7 por ciento.

Utilizando tasas de participación, se confirma que el sector industrial se ha ido conformando como el principal contribuyente del crecimiento nacional. En 1957 representó un 14,1% y 20 años después, en 1977, un 22,3% el producto interno bruto real de la economía; mientras tanto, se observa un deterioro del valor agregado agrícola al pasar su contribución real al producto total de 24,4% en 1957 a 19,0% 20 años más tarde.

Internamente, en el sector industrial, en términos de producto interno bruto a precios de productor, se observa que la principal rama industrial es alimentos, bebidas y tabaco que en 1957 representó el 61,4% y 20 años después, en 1977, mantiene su primacía al producir el 46,3% del valor agregado industrial. La industria textil no muestra un significativo dinamismo, dado que su contribución pasa de 13,0% en 1957 a 11,4% en 1977.

Las actividades productos químicos y metalmecánica han ido mejorando su participación, al contribuir al producto con 4,4% y 2,5% en 1957 y en 1977 con 14,5 y 9,4%

respectivamente, lo que demuestra su relativo mayor dinamismo en la formación del producto interno bruto del sector.

Las ramas industriales más dinámicas son metalmecánica y productos químicos, con tasas promedio de crecimiento que oscilan entre 12,9% y 14,9%, cercanas a la que se calcula para el sector industrial, 14,6 por ciento. Entre los años 1957 y 1977 se obtuvo una tasa de crecimiento del P.I.B. industrial a valores de productor muy significativa, del 26,2%. En su comportamiento participan principalmente el subsector alimentos, bebidas y tabaco que muestra un aumento productivo de 28,9% y productos minerales no metálicos con 25,5 por ciento. Las ramas alimentos, bebidas y tabaco, productos químicos y textiles y cuero en 1977 se consolidan como las más importantes, por contribuir conjuntamente con el 72,1% del producto interno bruto industrial.

### **3. Objetivos**

Se procura lograr una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleo. Para ello se requiere propiciar el desarrollo de industrias con un mayor grado de integración vertical y un mayor aprovechamiento de materias primas nacionales; fomentar la adopción de tecnologías apropiadas a la disponibilidad de recursos dentro del menor costo posible; acelerar la exportación de manufacturas, en especial a mercados no tradicionales, con un claro sentido de selectividad, y promover un desarrollo regional más equilibrado, con especial énfasis en la desconcentración industrial y el desarrollo de zonas marginadas.

### **4. Estrategia**

Se ha comenzado a dar coherencia a la respuesta institucional del sector público a la problemática industrial. Entre los logros más importantes se citan la sectorialización del sector público (Decreto 9644 -P-OP) y el fortalecimiento del Consejo Industrial Nacional, y de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Industrial, del Comité Técnico Industrial y de las comisiones consultivas del Sector.

Tal fortalecimiento se produce mediante el otorgamiento de mayores atribuciones a los organismos citados, y con el establecimiento de los mecanismos necesarios de coordinación, en especial con el Sistema Bancario Nacional. Se continuará y mejorará los mecanismos de coordinación con las instituciones bancarias, debido al carácter estratégico que desempeña el crédito en el fomento industrial.

Dentro de esta nueva política se continuará con la revisión, ya iniciada, de los estímulos a las inversiones industriales, de los incentivos nacionales y centroamericanos a la producción, de los contratos y convenios comerciales con los países centroamericanos y del resto del mundo; todo lo anterior para mejorar la productividad industrial y contribuir al fomento de las exportaciones, con especial énfasis en la diversificación de productos industriales intermedios y de capital, y en la investigación y apertura de nuevos mercados de exportación.

En correspondencia con lo anterior, se continúa propiciando la integración vertical, en especial con el establecimiento de empresas agroindustriales, otorgando incentivos a las industrias que utilicen recursos del mar, del subsuelo y de los bosques, y que aprovechan en forma óptima y racional estos recursos naturales.

Igualmente, se continuará incentivando a las industrias que empleen una alta proporción de mano de obra, a las que se establezcan fuera de la Región Metropolitana, y a las que estén basadas en el uso intensivo de energía eléctrica, y de otros insumos nacionales.

Se está reactivando los programas tendientes al fortalecimiento de la pequeña industria y la artesanía, consolidando su ubicación institucional y actuando particularmente en asesoría técnica en administración, en producción y en uso del crédito.

Se continuará reorientando las actividades de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) hacia la consolidación de pequeños y medianos proyectos que tengan prioridad de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Además se propicia la participación, por medio de acciones de capital, de la empresa privada que ejecutará los proyectos industriales.

Especial atención se está dando, para el otorgamiento de incentivos, al criterio de protección del medio ambiente natural.

Se continuará con las negociaciones tendientes a definir claramente la posición concreta de Costa Rica en el esquema de integración centroamericana, dado que los beneficios del Mercado Común no han sido uniformes para todos los países, derivando el nuestro menores ventajas relativas. Las nuevas realidades políticas y económicas, y el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones debido a un mercado que se ha ido estrechando, evidencian la necesidad de continuar negociando con los países centroamericanos un nuevo convenio comercial, mediante el cual se obtenga mayores ventajas que permitan mejorar la balanza comercial con esos países.

Una de las principales acciones del Mercado Común Centroamericano deberá ser la búsqueda de terceros mercados para aquellos productos en que la región posee claras ventajas comparativas.

A partir de mayo de 1978 se ha prestado especial atención al problema de la concentración de industrias en el Valle Central, que ha creado regiones marginadas del desarrollo económico y ha contribuido a acentuar el desequilibrio regional con problemas de: migraciones, debilitamiento del proceso productivo rural, presiones sobre la demanda de trabajo, etc. Se intenta detener y eventualmente revertir el proceso mediante la ejecución del Plan de Desarrollo Agroindustrial; la aplicación de medidas de fomento para el desarrollo de industrias rurales, la creación de infraestructura física y social para el desarrollo regional y la creación de parques industriales.

De acuerdo con la política general de desarrollo, la estrategia del sector industrial reposa sobre la base de la armonía en las relaciones obrero-patronales y sobre el concepto de la responsabilidad social del empresario. Esto se concretará en el pago de salarios justos y retribuciones adecuadas al esfuerzo de cada uno, en una mayor participación de los trabajadores y sus organizaciones en el desarrollo de la producción, en condiciones de trabajo seguras e higiénicas, y en la participación conjunta en actividades cívicas, recreativas y culturales.

Se concede a la formación y capacitación de recursos humanos y gerenciales, técnicos e intermedios, una alta prioridad, que es responsabilidad tanto del Estado como de las organizaciones empresariales.

El Gobierno, a partir de mayo de 1978, está promoviendo la gestación de nuevas formas de propiedad de la empresa industrial, inspiradas en el concepto de la promoción humana y de la participación popular. Empresas comunales, asociaciones cooperativas y otras formas de propiedad colectiva de los medios de producción gozarán de incentivos especiales por parte del Estado, siempre y cuando se enmarquen dentro de los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo.

El Estado está tomando medidas concretas y eficientes de protección y defensa del consumidor, no solo para efectos de precios, sino también para el control de la calidad de los productos de consumo popular, y para informar a la ciudadanía acerca de las características particulares de los productos de consumo.

## 5. Plan de acción

En correspondencia con la estrategia señalada, el actual Gobierno ha venido desarrollando una serie de acciones tendientes a delimitar la acción pública en el fomento y la consolidación del desarrollo industrial, considerando que se debe implantar algunas medidas inmediatas o de corto plazo en la identificación de proyectos que

pueden ser ejecutados por la iniciativa privada industrial en el periodo que comprende el Plan. Las principales acciones que se está llevando a cabo y que se intensificarán son:

1) Fomentar la independencia tecnológica y la adaptación y elaboración de tecnologías intermedias, compatibles con el desarrollo de actividades industriales prioritarias. Se continuará alentando los esfuerzos del Instituto Tecnológico de Costa Rica y de las universidades en el desarrollo de tecnologías intermedias. OFIPLAN - MEIC - CONICIT - ITCR - UCR.

2) De acuerdo con los lineamientos del CONICIT y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, se promoverá el establecimiento de un Registro Nacional de Transferencia de Tecnología. MEIC - ITCR - CONICIT.

3) Se continuará los esfuerzos tendientes a consolidar un programa o inventario permanente de proyectos y oportunidades de inversión industrial, que forme parte del Subsistema de Promoción de Proyectos Industriales, en cuya estructuración definitiva es fundamental el papel que cumplirá el Fondo de Desarrollo de la Industria Nacional. (FODEIN). BCCR - SESPI - OFIPLAN.

4) Se continuará con las tareas destinadas a fortalecer el Subsistema de Información Industrial, para que contribuya a solucionar el serio problema de la falta de estadísticas y otras informaciones industriales actualizadas, homogéneas y confiables. Una tarea prioritaria del Subsistema de Información Industrial es la determinación precisa de la contribución real del sector a la producción de valor agregado nacional, y al equilibrio de la balanza de pagos y la balanza comercial, teniendo en cuenta todos los factores que intervienen: precios y volúmenes, importación de insumos y bienes de capital, pago de "royalties" y patentes, repatriación de utilidades, etc. MEIC - SESPI - ITCR - OFIPLAN.

5) Como proyecto prioritario, destaca el destinado a crear un parque industrial en la Provincia de Limón, donde se radicarán fundamentalmente industrias destinadas a la exportación a terceros mercados. Este proyecto se encuentra ya sumamente avanzado en sus etapas de planificación estructural y marco legal. SESPI, CODESA, OFIPLAN.

6) Se está dedicando recursos significativos a la investigación de mercados extranjeros para productos no tradicionales, agroindustriales y de la pequeña industria y la artesanía costarricense. MEIC-SESPI-CENPRO.

7) Se deberá elaborar el estatuto de la inversión extranjera en Costa Rica, de manera que, contando con la información necesaria, se otorgue a la inversión extranjera, y en particular a la de las compañías transnacionales, un tratamiento no discriminatorio, de acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas. CIN-SESPI.

8) Se deberá establecer un servicio de asesoría a industrias sobre prevención de la contaminación ambiental y promover la investigación en este campo. MEIC.

9) Para el desarrollo de la industria metalmecánica se está realizando las siguientes acciones:

— Fortalecimiento de la Comisión Consultiva.

— Creación del Comité Técnico y de Normas de Calidad para el desarrollo del sector.

— Elaboración de proyectos y estudios de prefactibilidad, para la puesta en marcha por parte del sector privado de nuevas empresas. MEIC - SESPI - OFIPLAN - ICR.

10) Para el desarrollo de la industria de materiales de construcción se está ejecutando las siguientes acciones:

— Programa de racionalización y estandarización de la producción, para lograr un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada existente.

— Identificación de líneas de especialización y creación de complejos industriales integrados, tales como:

- i- complejo maderero
- ii- complejo de fabricación de objetos de barro, loza, porcelana y productos de arcilla para la construcción
- iii- complejo de asbesto cemento.  
SESPI-MEIC-ITCR-OFIPLAN

11) Para el fomento de la pequeña industria y artesanía se está llevando a cabo las siguientes acciones:

- Puesta en práctica de un sistema de asistencia técnica integral y selectiva.
- Puesta en marcha del programa de empleos para las áreas urbanas marginales. (Gobierno-AID).
- Definición de un programa concreto de asistencia financiera a la pequeña industria y artesanía. MEIC-SESPI-CIPIA.

12) El Ministerio de Economía, Industria y Comercio continuará con las tareas relacionadas con la creación de un Centro Nacional de Productividad el cual deberá entrar en funciones en 1980. MEIC-SESPI-ITCR.

13) Se creará un centro permanente de exposición de productos industriales (fomento de exportaciones y sustitución de importaciones) SESPI-MEIC-CENPRO-Cámara de Industrias.

En el plazo más breve posible se realizará estudios y recomendaciones concretas sobre los siguientes aspectos:

14) Evaluar el impacto del crédito en el sector industrial, investigando cuáles son las ramas que han recibido más recursos y cuál ha sido su contribución al valor agregado del sector, así como su capacidad de absorción de empleo, con la finalidad de redefinir la nueva política de crédito para la industria nacional. SESPI-BCCR-OFIPLAN.

15) Racionalizar los incentivos fiscales dentro del marco jurídico del Mercado Común Centroamericano, para lograr una mejora en la productividad y en la eficiencia industrial. SESPI-MEIC-MH-OFIPLAN.

16) Reorientar el nuevo arancel externo común con objetivos concretos de reducir la dispersión actual de los aranceles nominales, otorgar una protección efectiva similar a los diferentes procesos productivos y, reducir los actuales niveles de protección nominal y efectiva en aquellos casos en que se determine que es excesiva. MEIC-SESPI-OFIPLAN-BCCR.

17) Es necesario realizar estudios e investigaciones sobre:

- Las industrias de ensamblaje en el crecimiento económico. SESPI-MH-BCCR.
- Las industrias de maquila en el crecimiento económico SESPI-OFIPLAN-CENPRO.
- Concentración de capital por el proceso de industrialización y participación del capital extranjero. SESPI-UCR-OFIPLAN.
- Tecnología industrial y absorción de empleo. SESPI-ITCR-MTSS-OFIPLAN.

18) Se deberá determinar qué industrias usan intensivamente energía eléctrica e incentivar su instalación y operación en el país, en función de la realización de nuevos proyectos hidroeléctricos. MEIC-ICE-OFIPLAN.

## PROGRAMA DE AGROINDUSTRIA

### 1. Problema

El principal problema que esta actividad enfrentó en el pasado se relaciona con el aspecto político-institucional; en especial, la falta de coordinación de los organismos involucrados en su desarrollo, y la falta de coherencia en las políticas adoptadas para el desarrollo agro-industrial.

Otros problemas que también ha comenzado a atender el actual gobierno se vinculan a la disponibilidad de materias primas (calidad, cantidad, precios, etc.), a la industrialización (exceso de capacidad instalada, falta de control de calidad, inadecuada tecnología, etc.), y a la comercialización en todas sus etapas.

### 2. Contexto

La agroindustria<sup>1/</sup> en estos últimos 15 años, de un Valor Bruto de la Producción (VBP) de 579 millones de colones corrientes en 1960, pasó a ₡ 4.655 en 1976 y de ₡ 166 millones de Valor Agregado (VA) en 1960 a ₡ 1.334 millones en 1976, con tasas de crecimiento acumulativo anual para el periodo de 14.0% para el VBP y de 13.9% para el VA.

El valor de las importaciones agroindustriales en 1960 fue de ₡ 74 millones, y en 1976 ascendió a ₡ 338 millones, con un crecimiento promedio anual de 9.3 por ciento.

El valor de las exportaciones fue de ₡ 46 millones en 1960 y alcanzó ₡ 780 millones en 1976, lo que significa un crecimiento medio anual de 18.2 por ciento. En volumen pasan de 34.746 T.M. a 121.356 T.M. Se infiere una recuperación del equilibrio comercial, que siendo desfavorable en 1960, se recupera en 1976, superando el valor de las exportaciones agroindustriales en un 133.7% al de las importaciones.

En lo que se refiere a empleo, la agroindustria da ocupación a 32.000 personas, lo que equivale al 35.0% del total de ocupados en toda la industria.<sup>2/</sup>

Los problemas que afectan al desarrollo agroindustrial se relacionan con el hecho de que el proceso productivo depende estrechamente del abastecimiento de materias primas del sector agropecuario, además de la industrialización y comercialización del

1/ Se incluye dentro de la Agroindustria las 11 subramas de la industria alimenticia (excluyendo el beneficio del café y el procesamiento primario de los recursos forestales, de las fibras vegetales y el cuero).

2/ Estimado con base en la Encuesta de Hogares, de Empleo y Desempleo, julio 1978. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

producto final. Lo anterior implica que las etapas que componen el proceso deben estar en perfecta interdependencia, constituyendo un sistema; de allí que las dificultades y los riesgos que implica la agroindustria sean mayores que en las otras ramas industriales.

En cuanto a los problemas de orden político-institucional, en el pasado existió una falta de coherencia en la formulación de políticas de desarrollo agroindustrial; algunos instrumentos utilizados, como por ejemplo los incentivos al desarrollo industrial, han fomentado la industria que utiliza un alto componente de materias primas importadas con un bajo valor agregado nacional, en detrimento de la agroindustria.

En el aspecto institucional ha habido ausencia de coordinación, tanto dentro del sector público, como de este con el sector privado.

En relación con las materias primas, los problemas han sido: deficiente abastecimiento de materias primas de origen interno en calidad, cantidad y regularidad; altos precios de la materia prima local; alta proporción de materias primas importadas; falta de investigación de variedades de uso industrial; falta de ubicar áreas de producción (zonificación); falta de información de mercados y pronósticos de cosechas; deficiencias en los canales de mercadeo de las materias primas; problemas con el acopio, selección, clasificación, almacenamiento y conservación; falta de integración entre el industrial y el productor agropecuario; ausencia de relaciones contractuales serias y seguras, que hagan factible la programación de la producción tanto agrícola como industrial.

En cuanto a la industrialización, los principales problemas encontrados, se refieren al exceso de capacidad instalada; la concentración de la agroindustria en la Meseta Central; las deficiencias en el control de calidad del producto final; la falta de integración entre la investigación de la producción agropecuaria y la tecnología del procesamiento; y la ausencia de tecnología apropiada para la industrialización en pequeña y mediana escala.

En cuanto a la comercialización de los productos agroindustriales costarricenses, faltan investigaciones de mercados, en especial en el área del Caribe, Europa y Estados Unidos, que involucren aspectos como transporte, restricciones, exigencias sobre estándares de calidad, canales de mercado, almacenamiento y conservación.

Las limitaciones que presenta el modelo agro-exportador, y por otro lado el agotamiento de la expansión industrial basada en la sustitución de importaciones, en el ámbito del Mercado Común Centroamericano, que implica entre otros aspectos una alta dependencia de materias primas importadas, determinan que una salida lógica para el futuro desarrollo de Costa Rica sea el fomento de la agroindustria.

Entre las ventajas del proceso de producción agroindustrial, se puede mencionar el aprovechamiento de materias primas nacionales, la integración entre la agricultura y la industria, la contribución a la descentralización industrial y el desarrollo de las áreas rurales, la utilización óptima de los recursos naturales, etc. Otra ventaja muy importante se refiere al efecto multiplicador del desarrollo agroindustrial, que es mucho más alto que el de otras ramas industriales.

### **3. Objetivos**

El objetivo fundamental del programa es convertir a la agroindustria en una de las principales bases del actual y futuro desarrollo socio-económico de Costa Rica. Como objetivos específicos se identifica:

- Contribuir a un mayor grado de integración productiva entre la agricultura y la industria, descentralizando la actividad industrial al racionalizarse su ubicación, coadyuvando al desarrollo de las regiones y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.

- Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el área rural, mediante la generación de nuevas oportunidades de empleo, una mejor distribución del ingreso y mejor nutrición.
- Coadyuvar en forma importante al mejoramiento de la balanza de pagos mediante la promoción de exportaciones de productos no tradicionales y la sustitución de importaciones.

#### 4. Estrategia

El Gobierno de la República continuará impulsando el desarrollo agroindustrial del país, dadas las ventajas comparativas que presenta al utilizar fundamentalmente materia prima de origen nacional; por el empuje que le da al desarrollo de las regiones, a la creación de empleo en áreas rurales y la elevación del nivel de ingresos en esas áreas.

Los objetivos anteriormente planteados se están alcanzando con una estrategia que exige, como condición básica, que las actividades que se realizan respondan a una acción coordinada, sistemática y coherente.

El desarrollo de la actividad agroindustrial está desempeñando un papel preponderante en el desarrollo del país. Se fomentará principalmente la rama de la industria alimenticia —en particular el procesamiento de frutas, hortalizas, legumbres y especias— que, dentro del sector industrial, es la que más y mejor utilización puede hacer de materias primas de origen nacional además de que contribuye a alcanzar la mayoría de los objetivos planteados relativos al empleo, redistribución de ingreso, desarrollo regional, balanza de pagos, etc.

Debido a que la actividad agroindustrial se ubica en una zona intermedia entre el sector agropecuario y el industrial, y además participan en ella numerosos servicios de apoyo, se está desarrollando una organización institucional que trabaja coordinadamente para formular políticas coherentes y velar por la correcta ejecución y el seguimiento de programas y proyectos.

Para llevar a la práctica el desarrollo agroindustrial, se ha definido una serie de lineamientos de política, que se refieren en especial a incentivos económicos, servicios de apoyo, infraestructura económica, e impulso a programas y proyectos prioritarios. Estos lineamientos determinan que se esté ejecutando una serie de medidas específicas o instrumentos de política que, con una eficiente organización institucional, están posibilitando la concreción de los objetivos y la estrategia planteados.

Se continuará haciendo énfasis en el uso del crédito, a través de líneas específicas, a las diversas actividades agroindustriales que comprendan la comercialización, los seguros y los beneficios fiscales.

También en los servicios de apoyo a la agroindustria un importante papel le está correspondiendo a la asistencia técnica y capacitación, la investigación y la organización de la producción.

En cuanto a infraestructura económica, el énfasis es en la dotación de servicios básicos para facilitar la ubicación de agroindustrias en las regiones.

Se está impulsando proyectos agroindustriales que en forma integral contemplen los aspectos de insumos, producción agropecuaria, industrialización, comercialización y la industrialización de subproductos (café, arroz, banano) adoptando tecnologías apropiadas y de bajo costo y fomentando la apertura de mercados.

#### 5. Plan de acción

1) Se continuará con la consolidación de la Secretaría Ejecutiva Sectorial de Planificación Sectorial Industrial (SESPI) y el Consejo Industrial Nacional

SESPI-OFIPLAN

2) Se continuará fomentando la creación del Comité Nacional de Desarrollo Agroindustrial con el apoyo de la SESPI y en coordinación directa con la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria y OFIPLAN.

SESPI-OFIPLAN

3) Se continuará con las gestiones para reactivar la Comisión Consultiva de la Industria Alimenticia como nexo con el Sector Privado (Asociación Costarricense de la Industria Alimenticia)

SESPI-OFIPLAN

4) Se continuará coordinando la promoción de proyectos con la Corporación de Desarrollo Agroindustrial de Costa Rica S.A.

SESPI-OFIPLAN

5) Se hará las gestiones necesarias para establecer una coordinación estrecha con el Programa de Nutrición de Asignaciones Familiares, principalmente para vincular la gran demanda en alimentos de este Programa con el desarrollo de la agroindustria en las distintas regiones.

SESPI-Dir. Asig. Fam.

6) Se continuará fortaleciendo las líneas de crédito que ya operan para la agroindustria y creando nuevas líneas que financien la producción del cultivo industrial, el procesamiento y la comercialización. Se contemplará, dentro del financiamiento, la investigación en los tres niveles. Todos los proyectos agroindustriales han sido analizados con CODESA, institución que está prestando todo su apoyo para ejecutarlos, lo que asegura en gran medida la obtención de los recursos financieros adecuados.

SESPI-OFIPLAN-CODESA-SBN

7) Se impulsará la extensión de la cobertura del seguro de cosechas para aquellos productos agropecuarios no tradicionales que se destinen a suplir materia prima para la agroindustria.

SESPI-INS

8) Se continuará con el establecimiento de mecanismos de coordinación con las industrias afectadas por falta de materias primas.

SESPI-OFIPLAN

9) Se continuará apoyando la pronta puesta en operación del Centro Nacional de Distribución y Procesamiento de Alimentos (CENADA).

SESPI-OFIPLAN

10) Se continuará impulsando la creación de instalaciones en las regiones de centros de acopio, selección, clasificación y almacenamiento de productos perecederos tanto para el mercado en fresco como para industrialización y la exportación.

SESPI-OFIPLAN

11) Se continuará con las gestiones tendientes a resolver el problema de la falta de transporte adecuado y eficiente de productos perecederos.

SESPI-OFIPLAN

12) Se continuará apoyando al CENPRO para que lleve a cabo estudios tendientes a determinar el potencial del M.C.C., el Caribe, Estados Unidos y Europa, para productos agroindustriales.

SESPI-CENPRO

13) Se apoyará e impulsará todo esfuerzo tendiente a ampliar el mercado de los productos agroindustriales, por medio de acuerdos o tratados con otros países.

SESPI-CENPRO

14) Se hará estudios para cuantificar la demanda actual y futura de materias primas de origen agroindustrial.

SESPI

15) Se continuará favoreciendo a la inversión para proyectos agroindustriales integrales que contemplen la producción del cultivo industrial, su procesamiento y su comercialización interna y externa. Se fomentará el cambio en la aplicación del impuesto territorial, para favorecer al productor que asume un alto riesgo al invertir en mejoras de su finca, en especial en el establecimiento de frutales, de modo que se fomente la producción de materia prima para la agroindustria.

SESPI-MH Hda.-CENPRO

16) Se continuará flexibilizando los subsidios a las exportaciones a través de los CAT, con tasas más flexibles y con protección más efectiva para los productos agroindustriales.

SESPI-MH Hda.-CENPRO

17) Se continuará apoyando y fomentando el Programa de Cooperación Técnica de los gobiernos de Holanda e Israel para llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

SESPI-OFIPLAN

18) Se continuará solicitando todo el apoyo del PNUD y la ONUDI<sup>2/</sup> en Agroindustria. Además, se espera utilizar en áreas específicas la cooperación técnica basada en convenios bilaterales con países con éxito comprobado en tales áreas.

SESPI-OFIPLAN-PNUD-ONUDI

19) Se establecerá convenios de cooperación técnica por medio de la Secretaría Ejecutiva Sectorial de Planificación Industrial, (SESPI) para ayudar a las agroindustrias existentes y a aquellas que se establezcan en el futuro.

SESPI-OFIPLAN

20) Se continuará coordinando y fomentando las acciones tendientes a la capacitación de técnicos nacionales en las diferentes especialidades que conforman la agroindustria, de manera que se evite duplicaciones de esfuerzo.

SESPI-OFIPLAN

21) Se establecerá un grupo de trabajo dentro de la Comisión Consultiva de la Industria Alimenticia, que se encargue de determinar las necesidades de investigación de la empresa privada, ya sea en el cultivo o en el procesamiento de productos agroindustriales.

SESPI-OFIPLAN

22) La acción exterior es un primer paso para complementar la investigación que efectúan el Gobierno, el Centro de Investigaciones en Tecnología de Alimentos (CITA-UCR), las universidades y el sector privado. Se procurará llevar a cabo una investigación aplicada y práctica en función de las necesidades reales de la agroindustria.

SESPI-CITA-ITCR-OFIPLAN

23) Se continuarán las gestiones para consolidar al CITA, como Centro Nacional de Investigación en Tecnología de Alimentos, dotándolo de mejores recursos técnicos y financieros.

SESPI-CITA

24) Se fomentará el establecimiento de incentivos especiales para los empresarios que realicen investigaciones en cultivos industriales.

SESPI-M. de Hda-OFIPLAN

25) El Gobierno de la República, en coordinación directa con el Grupo TAHAL (compañía consultora israelí) está llevando a cabo un programa agroindustrial de tres años, mediante el cual se está impulsando tres proyectos: una planta elaboradora de

2/ Utilización de fondos de los Servicios Industriales Especiales (SIS) del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (FONUDI).

aceite neutro a partir de soya, semilla de algodón y maní y una planta procesadora de tomate y chilotos, ambas a ubicarse en la Región Chorotega, y una planta enlatadora de palmito de pejibaye en la Región Atlántica. Se continuará apoyando el desarrollo de este programa agroindustrial.

SESPI-OFIPLAN

26) Se continuará coordinando con la misión Israel-Holanda que ha facilitado asistencia técnica en labores de identificación y promoción de proyectos, de creación de centros de acopio y centros regionales de desarrollo agroindustrial.

SESPI

27) Se continuará coordinando con el ITCO para el establecimiento de una planta procesadora de nuez de marañón en la Finca Llanos de Cortés en Bagaces, y un complejo porcino en Coto Sur.

SESPI-ITCO

A continuación se presenta un cuadro que comprende y resume un listado provisional de proyectos agroindustriales identificados como de posible realización por parte del sector privado, durante el período de este Plan.

**CUADRO N° 1  
PROYECTOS AGROINDUSTRIALES. LISTADO PROVISIONAL**

METAS (nombre del proyecto)		Región	Inversión (C 000)
<b>A. Gobierno de Costa Rica-Grupo TAHAL</b>			
1.	Complejo Agroindustrial Soya-Algodón-Maní Productos: aceite neutro, tortas, harina y concentrados para animales	Chorotega	40.988
2.	Planta procesadora de tomate y chilote Productos: pasta, tomate entero pelado, procesamiento del chilote.	Chorotega	27.038
3.	Palmito de pejivalle Productos: palmito de pajivalle envasado	Atlántica	7.396
<b>B. Gobierno de Costa Rica-Misión Israel-Holanda</b>			
1.	Centros de acopio y abastecimiento a. Papaya y plátano fresco b. Hortalizas y frutas tropicales c. Chile dulce, tomate y cebolla d. Papas, cebollas, coliflor y zanahoria	Chorotega Chorotega Central	n.d.
2.	Centros regionales de desarrollo agroindustrial <sup>1/</sup> a. Achote b. Papaya, chilote, maracuyá y guayaba c. Derivados de piña d. Derivados de yuca e. Repollo, tomate y papa f. Papaya, mango y tamarindo g. Marañón <sup>2/</sup> (falso fruto)	Chorotega Chorotega Norte Norte Central Central Central	765

	h. Jenjibre	Atlántica	
	i. Chayote <sup>3/</sup>	Central	
	j. Achiote	Central	
C.	OSPI-ITCO		
1.	Planta procesora de nuez de marañón	Chorotega	17.541 <sup>4/</sup>
2.	Complejo Porcino	Boruca	n.d.
D.	Otros Proyectos <sup>5/</sup>		
1.	Productos de cuero	n.d.	5.000
2.	Calzado de cuero	Central	1.350
3.	Complejo Industrial Maderero	Central	30.014
4.	Aserradero	Central	22.360
5.	Chapas de madera	Atlántica	15.480
6.	Plywood	Atlántica	35.561
7.	Tableros de fibra	Atlántica	113.520
8.	Productos de madera	Chorotega	1.117

FUENTE: OSPI-Grupo TAHAL-Misión Israel-Holanda y OFIPLAN.

<sup>1/</sup> Comprenden las etapas de cultivo, industrialización y comercialización.

<sup>2/</sup> Se refiere a inversión para industrialización.

<sup>3/</sup> Se refiere a exportación básicamente.

<sup>4/</sup> Preliminar.

<sup>5/</sup> Se encuentra en etapa de prefactibilidad. Seleccionados de la lista de proyectos OSPI; Julio de 1978.

n.d.: No determinado.

## PROGRAMA DE ENERGIA

### 1. Problema

La creciente dependencia de la estructura productiva nacional del petróleo<sup>1/</sup> y los altos aumentos de precios que se han ido estableciendo, plantean la urgente necesidad de que el Estado se aboque a la creación y adecuación de una infraestructura técnica e institucional, que permita el desarrollo de la exploración y explotación del petróleo y otros recursos energéticos no renovables, así como el aprovechamiento máximo de los recursos energéticos renovables con que cuenta el país.

### 2. Contexto

La disponibilidad de energía es uno de los factores básicos para el desarrollo económico nacional y su costo afecta de manera importante la rapidez del crecimiento y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población.

El consumo total de energía ha crecido de 1950 a 1960 al 6,3% anual, de 1960 a 1970 al 6,8% anual; y de 1970 a 1975 al 11,3% anual. Estas tasas de consumo de energía han sido superiores en general a las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto en esos mismos períodos. Como resultado de este rápido crecimiento, el consumo de energía per-cápita aumentó de 357Kg. de petróleo equivalente en 1950 a 860 Kg. de petróleo equivalente en 1975.

El país se ha vuelto cada vez más dependiente del petróleo como fuente de energía. Así, en 1960 sólo el 32% de la energía consumida tenía como fuente el petróleo, mientras que en 1975 el 50% era basado en petróleo.

Otra fuente de energía que ha crecido rápidamente es la energía hidroeléctrica que pasó de un 17% del consumo total de energía, en 1960, a un 35% para 1975.

Las otras fuentes más tradicionales de energía como la leña, el carbón y el bagazo de la caña disminuyeron su participación entre los citados años del 51% al 14%.

Necesariamente la demanda de energía continuará creciendo en el futuro, como consecuencia del crecimiento económico y los mayores niveles de ingreso de la población. Actualmente el consumo por habitante, en nuestro país, es aproximadamente la cuarta parte del consumo per-cápita de una economía desarrollada como la del Reino Unido, y una novena parte del consumo per-cápita de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, es problemático que el consumo per-cápita nuestro alcance los niveles de esas economías desarrolladas, dada la alta dependencia (50%) del consumo de combustibles derivados del petróleo, cuando los precios de estos muestran una tendencia a subir de modo permanente.

1/ Actualmente el consumo de petróleo representa el 50% de las necesidades energéticas totales del país.

Es fundamental entonces que Costa Rica adopte una política agresiva para identificar y desarrollar nuevas fuentes de energía que a mediano y largo plazo comiencen a sustituir al petróleo. Igualmente, es necesario tomar medidas para hacer un uso más económico de la energía que se consume actualmente.

Sin duda los cambios más importantes en el patrón de consumo de energía nacional provendrán de cambios en la tecnología mundial (especialmente en el caso del transporte), pero el país debe preocuparse desde ya por contar con los recursos humanos y materiales que le permitan aprovechar y adaptar al máximo esta nueva tecnología, para así satisfacer la demanda futura de energía a un costo razonable.

### 3. Objetivos

A corto plazo:

Establecer maneras de ahorrar energía que sean razonables y factibles de aplicar sin reducir el crecimiento de la economía.

Determinar las calidades y capacidades petroquímicas y/o termoenergéticas de los esquistos bituminosos y carbones de Costa Rica.

A mediano plazo:

Reducir la dependencia del país en energéticos importados (petróleo, y sus derivados) por razones de seguridad nacional y de balanza de pagos, mediante un uso más intensivo de fuentes nacionales de energía convencionales (hidroeléctricas) y la investigación y desarrollo de fuentes nuevas (geotérmica, solar, eólica, esquistos bituminosos, biogás, hidrógeno, alcohol para fines carburantes, etc.).

Fomentar la exploración de petróleo y/o gas comercialmente explotable en el subsuelo costarricense.

### 4. Estrategia

En primer lugar, es necesario continuar con las tareas tendientes a consolidar una estructura institucional que oriente y coordine las actividades de las distintas instituciones que cumplen funciones en el campo de la producción y distribución de energía, y abocarse a la preparación de un balance energético nacional que servirá de base para estructurar un Plan Nacional de Energía. Un primer paso en este sentido ha sido dado al crear, mediante Decreto, la Comisión Nacional de Energía. Desde el punto de vista del marco legal se continuará con la redacción del anteproyecto de la Ley Petrolera o de Hidrocarburos.

Paralelamente, se deberá establecer un programa de investigación en fuentes no convencionales de energía (geotérmica, solar, etc.) con la asesoría del CONICIT, como parte del Plan Nacional de Energía. Dicho programa deberá orientar e impulsar la investigación en aquellos campos de la energía que señale como prioritarios el CONICIT. El programa incluirá no solo el financiamiento de proyectos de investigación, sino que comprenderá también actividades de adiestramiento de personal en investigación y desarrollo tecnológico en aquellos campos de la energía en que el país muestre un potencial futuro interesante.

Se proseguirá con la evaluación petrolera del país a través de la asistencia técnica de organismos internacionales y/o empresas foráneas.

Con base en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Energía, se continuará con la evaluación de las posibilidades reales del ahorro, con la finalidad de establecer un Programa de Ahorro como parte del citado Plan Nacional de Energía.

Las instituciones responsables por la puesta en marcha del Programa serán el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. En la ejecución del Plan tendrán responsabilidades otras instituciones como el ICE, RECOPE, el SNE y las

universidades.

#### **5. Plan de acción**

1. Consolidar el marco institucional que coadyuve en la definición de una política energética en el mediano y largo plazo, y que luego oriente, defina y ejecute las actividades del subsector energía.
2. Realizar un inventario completo de recursos naturales, equipo existente y personal científico y técnico, que sirva para estructurar un esquema global de desarrollo energético.
3. Formular un Plan Nacional de Energía, que incluya medidas para desarrollar fuentes energéticas existentes, investigaciones en nuevas fuentes, y que identifique programas, proyectos y actividades concretas que ayuden a cumplir las metas impuestas. Asimismo, este Plan deberá incentivar la exportación de productos con un alto contenido de energía obtenida de nuestros recursos naturales, y así contribuir a mejorar la situación de la balanza de pagos.
4. Integrar adecuadamente la labor del Gobierno, las universidades y las empresas e instituciones del Estado en el campo de las investigaciones energéticas y en el impulso de la exploración y explotación de nuevas fuentes de energéticas.
5. Fomentar la elaboración y aprobación de la Ley Petrolera.

## PROGRAMA DE MINERIA

### 1. Problema

En el pasado se le dio poca importancia a la minería, lo que se reflejó en que el sector desempeñara un papel insignificante en la economía, y, lo que es más grave aún, en que como consecuencia del olvido en que se tuvo, la exploración de recursos mineros ha sido escasa. El país puede tener un potencial minero de importancia, pero es necesario mejorar la calidad y la cantidad de información disponible, para determinar si este potencial puede convertir efectivamente a la minería en una actividad económica importante.

### 2. Contexto

Históricamente, la minería ha desempeñado en la economía un papel de variable importancia. En el momento actual su contribución al P.I.B. es de apenas un 0.03 por ciento del total, y la mano de obra empleada es una proporción similar de la fuerza laboral total. La mayor parte de esa producción y ese empleo son generados por actividades relacionadas con la extracción de piedra (incluyendo calizas), arcilla y arena, actividades dependientes de la demanda de la industria de la construcción. Dentro de las estadísticas de minería aparece como segunda en importancia la extracción de sal y en tercer lugar la minería de oro. La explotación de las salinas tiene características muy particulares y ha sido una actividad tradicional que suplente el mercado interno. Actualmente la producción de oro puede calificarse como una actividad minera de importancia, debido al aumento de su precio en los mercados internacionales, lo que ha estimulado el fomento de las exportaciones de dicho metal. Sin embargo, en general, la tecnología empleada para explotar las minas de oro es un obstáculo importante para el alcance de mejores tasas de rentabilidad económica de la empresa, ya que las cantidades de mineral procesado son pequeñas y el porcentaje de recuperación es bajo.

Aparte de los materiales y minerales que en mayor o menor grado se explotan actualmente (piedra, arcilla, arena, sal y oro), se conoce la existencia de yacimientos de bauxita, azufre, manganeso, calizas, diatomitas y arenas cuárcicas. Estos yacimientos podrían dar origen a nuevas industrias en el país, pero su grado de explotación es mínimo o nulo. Otros minerales cuya existencia es conocida, pero solo en cantidades relativamente pequeñas, son: oro en placeres, plomo y zinc, cobre nativo, hierro, etc.

Otros minerales y materiales presentan perspectivas interesantes. De algunos se tiene información parcial, que indica su existencia en cantidades y de calidad indeterminadas en nuestro territorio. Tal es el caso del petróleo, el gas natural, los esquistos bituminosos y el carbón (lignito), los que podrían aliviar en parte el problema energético futuro del país. La preparación de documentos petroleros se inició en 1978 por parte de instituciones gubernamentales; sin embargo, la rapidez de los trabajos se ve afectada por la poca disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y económicos.

Finalmente, existen indicios de mineralizaciones en zonas muy poco accesibles, especialmente en la Cordillera de Tamanca, cuya existencia se ha determinado por

medio de estudios geológicos. Tal vez lo más interesante es la perspectiva de hallar cobre porfirítico en cantidades similares a las encontradas en años recientes en las estribaciones de la Cordillera de Talamanca del lado de Panamá. Si fructifican las exploraciones que están realizando compañías mineras extranjeras, la explotación de estos yacimientos podría convertirse en una importante actividad de exportación.

A pesar de la existencia de variedad de minerales y de su interesante potencial de exploración, el Estado ha dado poca prioridad al desarrollo de esta actividad. La principal acción tomada fue la promulgación del Código Minero vigente (Ley 1551) que data de 1953 y en el que se establecen los principios bajo los cuales se lleva a cabo la exploración y explotación de concesiones mineras, y se señala la creación de un registro minero a ser llevado por la Dirección de Geología, Minas y Petróleo. El Código Minero tiene por fin establecer un control sobre la actividad minera, pero no puede considerarse como un instrumento de fomento minero. A las anteriores limitaciones debe aunarse que algunas de sus disposiciones —aunque bien intencionadas— más bien han desincentivado la inversión privada, lo que ha motivado que el actual Gobierno se haya abocado a la revisión del proyecto para la creación de un nuevo Código de Minería.

En cuanto a actividades de fomento e investigación, debe destacarse que instituciones como la Dirección de Geología, Minas y Petróleo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) han hecho esfuerzos más o menos consistentes en minería (explotación de calizas para cemento e investigaciones sobre petróleo, oro, azufre, diatomitas, arcillas, etc.).

Por último, debe agregarse que se continuará trabajando en la mejora de los mecanismos que tiendan a solucionar la falta de coordinación entre las instituciones públicas encargadas del fomento y desarrollo de la minería.

### **3. Objetivos**

Para desarrollar la minería en el país, como una forma de aprovechar las ventajas comparativas existentes, es necesario sentar las bases para procesar los minerales hasta el producto final, o al menos hasta una etapa semi-elaborada con alto valor agregado. De este modo, la actividad minera podrá contribuir al equilibrio de la balanza de pagos, mediante la producción, transformación y exportación de minerales. Se deberá, adicionalmente, promover y fortalecer el desarrollo de la pequeña minería y el trabajo artesanal, en aquellas áreas donde se encuentren yacimientos que puedan contribuir a consolidar el desarrollo regional.

### **4. Estrategia**

Al MEIC se le asignarán recursos para que intensifique los programas de investigación, exploración y control de la minería, y para que inicie actividades de planificación del uso de recursos mineros, incluyendo la recolección y el análisis de estadísticas mineras. El Consejo Asesor de Geología, Minas y Petróleo, que está integrado por representantes de instituciones públicas y de la empresa privada, deberá continuar la efectiva coordinación de la investigación que realizan las instituciones públicas nacionales en materia de geología y minería.

Este Consejo asesorará a la Dirección en cuanto a sus programas de investigación, y ayudará a obtener los recursos financieros, humanos y de cooperación técnica necesarios para llevar adelante estos programas. El Consejo también tendrá por función la coordinación de un plan de desarrollo minero de largo plazo, incluyendo un programa de capacitación de personal.

La Dirección de Geología, en conjunto con SESPI, continuará con la evaluación de las actuales empresas mineras, con la finalidad de desarrollar un programa de asesoría técnica para mejorar la tecnología de exploración, explotación y procesamiento de minerales. Se buscará, asimismo, la participación del Sistema Bancario Nacional para financiar las mejoras que se necesite hacer en estas empresas.

Se continuará fortaleciendo al sector minero de forma que la Dirección de Geología, Minas y Petróleo se consolide como institución encargada de impulsar la política estatal de promoción y orientación del desarrollo minero.

La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica iniciará estudios para el establecimiento de normas mínimas de elaboración, y para evaluación económica y social de proyectos de inversión de gran envergadura, donde se dé la participación de firmas consultoras nacionales o extranjeras, con los recursos del Fondo de Preinversión. La promoción de proyectos de exploración y explotación de recursos mineros continuará desarrollándose conjuntamente por CODESA y SESPI con la participación indispensable del sector privado en su ejecución.

Se continuará fortaleciendo el desarrollo de la pequeña minería y la artesanía relacionada, coordinando con el Sistema Bancario Nacional la concesión de créditos destinados a financiar la inversión, extracción en minas y canteras y procesamiento de minerales.

## 5. Plan de acción

### a) Metas

Las principales acciones a realizar consisten en:

- 1) Fortalecer a la Dirección de Geología, Minas y Petróleo, para que actúe como organismo coordinador de la política minera, con particular énfasis en lo relacionado con investigación, exploración, control y fiscalización del destino de la producción minera nacional.
- 2) Fortalecer al Consejo Asesor en Geología, Minas y Petróleo.
- 3) Obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa del nuevo Código Minero.
- 4) Elaborar y ejecutar proyectos específicos de acuerdo con los planes de trabajo de la Dirección de Geología, Minas y Petróleo, y en especial continuar con el levantamiento de la carta geológica de Costa Rica.
- 5) ~~Evaluar a las actuales empresas~~ **Evaluar a las actuales empresas** mineras, con el objeto de establecer un programa de asesoría técnica y ayuda financiera a aquellas que lo ameriten.
- 6) Crear incentivos especiales para que participen empresas nacionales en el desarrollo minero.

### b) Proyectos

A continuación se describe en forma resumida los proyectos que se continuarán desarrollando en el período de este Plan:

- 1) Proyecto Minero Miramar
- 2) Proyecto Minero Abangares

Con la ejecución de estos proyectos se podría contribuir significativamente al equilibrio de la balanza de pagos y al empleo nacional en un plazo considerablemente corto. Los objetivos generales de ambos son la evaluación, el control y la fiscalización de las explotaciones auríferas. Concluidos los proyectos en 1979, para 1980 y 1981 se dará inicio a cuatro proyectos mineros denominados:

- Proyecto Minero Líbano
- Proyecto Minero Aguacate
- Proyecto Minero San Ramón

—Proyecto Minero Osa

Los anteriores proyectos se enmarcan dentro de los objetivos definidos para los proyectos de Miramar y Abangares. De tal forma que con los resultados de los seis proyectos se estaría en condiciones de evaluar el potencial minero de futuras explotaciones de oro del país.

Otros proyectos de importancia que se continuará desarrollando son:

1. Watsi-Cocles.

El objetivo de este proyecto es determinar la existencia de gas comercial en esta zona de Limón.

2. Evaluación de la cuenca sur de Limón.

El proyecto pretende sentar las bases para el futuro desarrollo petrolero de la zona.

3. Esquistos bituminosos y carbones

Se reiniciará su ejecución para 1980. Su objetivo es determinar calidades y capacidades de los esquistos y carbones para utilización en petroquímica y termoenergía.

## PROGRAMA DE TURISMO

Para los efectos del Plan, la consideración de los problemas turísticos se ha dividido en dos partes diferenciadas, indicándose los puntos de intersección entre ambas: los subcapítulos referentes a turismo receptivo (con énfasis en el turismo extra-regional) y al turismo interno (en relación directa con el turismo regional centroamericano).

### A. Turismo Receptivo

#### 1. Problema

El principal problema del subsector de turismo receptivo de la economía costarricense es su incapacidad relativa para captar a un número suficiente de turistas, y retenerlos en el país lo bastante como para que la actividad contribuya de modo creciente y sustancial al equilibrio de la balanza de pagos y a la generación de oportunidades de empleo.

#### 2. Contexto

Un factor condicionante del subsector turismo receptivo, en la actualidad, es la relativa sobreinversión en capacidad hotelera instalada y por instalar en el Valle Central, en relación con los servicios complementarios de atracción y retención turística en esa misma zona, necesarios para suministrar a los hoteles el grado de ocupación y dinamismo que estos demandan, al ser empresas con gran inversión en activos fijos y con costos fijos de operación muy elevados.

Otro de los principales factores condicionantes del subsector es la inserción del país dentro de un ámbito altamente competitivo en materia turística: el área del Caribe. En efecto, Costa Rica comparte con varios países del área sus principales atractivos turísticos, especialmente las playas y los volcanes. No obstante, desde el punto de vista de la infraestructura y los servicios (vías de comunicación, instalaciones hoteleras, sistemas de suministro, servicios bancarios y de recreación organizada, etc.) nuestro país se encuentra en situación de inferioridad competitiva con respecto a muchos países del Caribe. Por otra parte, tampoco nuestra artesanía ni nuestros espectáculos folklóricos son todavía competitivos en el área, en tanto que los monumentos coloniales son escasos, así como los arqueológicos. Sin embargo, la ubicación del país en el área del Caribe es en sí una gran ventaja, ya que esta zona, por su cercanía con el mayor emisor de turismo del mundo, los Estados Unidos de América, tiene un potencial indudable.

Entre las ventajas comparativas con que cuenta Costa Rica, en el marco de la actividad turística del Caribe, se encuentran lo agradable del clima y el paisaje del Valle Central; el grado de educación y la amabilidad de trato de los costarricenses; el prestigio del país como nación pacífica y civilista; la variedad y riqueza de su flora; así como la existencia, en un territorio relativamente reducido, de una gran diversidad de paisajes y ámbitos geográficos, botánicos, climáticos, etc. Existen parques nacionales sumamente atractivos. No existe todavía, sin embargo, un inventario detallado y

específico de recursos turísticos explotables.

La ausencia de problemas raciales y discriminación de cualquier índole es también una ventaja importante, en vista de situaciones que en otros países del Caribe se están presentando y que obligan a los turistas norteamericanos a buscar otros destinos igualmente cercanos.

Varios países del área del Caribe han fortalecido visiblemente su capacidad de atracción y retención turística (México, Guatemala, El Salvador, Panamá, Colombia, Cuba, Jamaica y las Bahamas). En consecuencia, existe un riesgo concreto de que la demanda turística global en turismo receptivo para Costa Rica pueda dejar de crecer en el futuro inmediato, en el supuesto de que el ingreso proveniente de otros países centroamericanos se mantenga relativamente constante, y de que no aumenten significativamente las corrientes procedentes del resto del mundo.

En la actividad del subsector participan muchas empresas e instituciones, cuyos esfuerzos deben coordinarse estrechamente, para el mejor desarrollo de la actividad: el Instituto Costarricense de Turismo y otras instituciones estatales, que, como el Instituto Nacional de Seguros y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, ofrecen servicios a los turistas (museos, teatros, etc.); las empresas hoteleras; las aerolíneas y agencias de viajes; las empresas de restaurantes, espectáculos, tours y otros servicios para el turismo, etc.

### **3. Objetivos**

Se procura aumentar la contribución del subsector de turismo receptivo al equilibrio de la balanza comercial, aumentar su contribución a la producción de valor agregado nacional, y su capacidad de generación de oportunidades de empleo. Para ello, es necesario aprovechar al máximo la capacidad hotelera instalada y por instalar en todo el país; aumentar la competitividad de Costa Rica en el marco regional, para la captación de turismo extra-regional; planificar el desarrollo turístico de acuerdo con un inventario detallado de recursos y con la política nacional de desarrollo de regiones, y preparar los recursos humanos necesarios para esa expansión.

### **4. Estrategia**

En una medida apreciable, el turismo extra-regional que visita Costa Rica lo hace realizando viajes de circuito; es decir que los agentes de viajes extranjeros programan tours que incluyen (por ejemplo) México, uno o dos países de Centroamérica, Colombia y una o más islas del Caribe.

Los agentes escogen a Costa Rica como punto de reposo, con tranquilidad en el ambiente y clima agradable, así como buenos hoteles en la Región Metropolitana. Es por eso que la estancia promedio del turista extra-regional en Costa Rica es reducida. De lo que se trata es de extender o prolongar la estancia promedio del turista extra-regional en Costa Rica, aprovechando al máximo la capacidad hotelera instalada, por lo que se propone la creación de mecanismos de atracción y retención turística en el Valle Central, mientras simultáneamente se planifica y ejecuta una expansión turística en todo el territorio nacional, que sirva tanto al turismo interno como al turismo regional.

Por el momento, se deberá mantener restringido el crédito bancario a la nueva inversión hotelera en el Valle Central, en particular para hoteles de primera clase, y orientar recursos hacia la financiación de proyectos y servicios que constituyan mecanismos de atracción y retención turística y que garanticen la óptima y estable ocupación de los hoteles.

Al mismo tiempo, se deberá planificar el desarrollo turístico del país teniendo en cuenta principalmente las condiciones de competitividad con otros países del Caribe.

Para complementar lo anterior, se procurará, por medios oficiales y diplomáticos, la suscripción de convenios turísticos regionales, bilaterales o multilaterales con países del área del Caribe, con el propósito de que, dentro de un clima de leal competencia, los países de la región puedan unir sus esfuerzos y diferenciar sus respectivos papeles en la promoción turística hacia mercados extra-regionales. A esos efectos, Costa Rica deberá formular propuestas concretas.

Costa Rica no puede competir en el Caribe por turismo de clase alta, que exige diversiones y servicios muy sofisticados. Por lo tanto, se debe definir mercados-meta extra-regionales y tipos de turismo que interesan al país. En particular, se deberá promover el turismo familiar, el turismo juvenil, organizado, el turismo científico y cultural y el turismo deportivo.

Es importante, por otra parte, promover el turismo externo y regional (centroamericano) dentro de una perspectiva integrada, elaborando a esos efectos un inventario especial de atractivos turísticos potenciales, especificando su ubicación geográfica, su estado actual y sus posibilidades futuras. También a esos efectos deberán elaborarse tarifas diferenciales, descuentos en los servicios del Estado, etc.

## 5. Plan de acción

1. Elaborar un inventario técnico y geográfico de los recursos turísticos del país con capacidad de atracción extra-regional y local. I.C.T.

2. Hacer especial énfasis, en la elaboración de esos inventarios, en los recursos turísticos de naturales ecológica (reservas naturales y ecosistemas restringidos, concentraciones de flora y fauna, etc.) y en los recursos turísticos de naturaleza cultural (museos, espectáculos y monumentos culturales, festivales, convenciones y otras actividades temporales). I.C.T.

3. Elaborar, sobre la base de los inventarios, una política de desarrollo integral de facilidades de infraestructura y servicios necesarios para el turismo, mediante la acción directa del Estado y mediante incentivos a la empresa privada. ICT-SBN-MOPT-ICE-ICAA-IFAM-CCSS.

4. Crear nuevos centros deportivos y recreativos en las áreas menos lluviosas del Valle Central. ICT-MCJD.

5. Tecnificar y agilizar los mecanismos necesarios para el ingreso de turistas al país (concesión de visas y salvoconductos; suministro expedito de información y asesoría para turistas e inmigrantes, etc.) MSP (MI)-MREC-ICT.

6. Fortalecer, extender y diversificar los esfuerzos del Instituto Nacional de Aprendizaje y el Colegio Universitario de Cartago, UNA y CENFOTUR para la formación de recursos humanos especializados en la atención del turismo. OFIPLAN-INA-CUC-ICT-UNA.

7. A mediano plazo, una vez concluidos los inventarios, revisar las campañas oficiales de promoción turística extra-regional con el fin de renovar y fortalecer la imagen del país en esos mercados.

8. Coordinar las campañas de promoción turística extra-regional con otros países del área centroamericana y el Caribe. ICT-MREC.

9. Promover programas recíprocos de promoción turística con los restantes países centroamericanos para el aprovechamiento regional del potencial de turismo receptivo. Definir prioridades para el mejoramiento de las carreteras y rutas turísticas que conducen a las zonas con mayor potencial turístico. ICT, MOPT.

10. Acondicionar turísticamente los parques nacionales ya establecidos, respetando siempre las características de cada parque que justificaron su creación.

## **B. Turismo Interno (Recreación popular)**

### **1. Problema**

La escasez de instalaciones, servicios y facilidades para el turismo interno y la recreación popular constituye un grave problema social en Costa Rica, en la medida en que fomenta, indirectamente, prácticas recreativas malsanas y viciosas. La mayor parte de los trabajadores y estudiantes del país carecen de la posibilidad de disfrutar en familia sus vacaciones, practicando sana y cómodamente la recreación y el turismo interno.

### **2. Contexto**

En Costa Rica, tradicionalmente solo las clases media y alta han estado en capacidad de practicar regularmente el turismo interno, en condiciones de comodidad aceptable. Las clases menos favorecidas económicamente se limitan, dado lo bajo de sus ingresos, a practicar un turismo interno muy esporádico y modesto, visitando ocasionalmente algunas playas y los pocos centros turísticos populares existentes, utilizando autobuses y trenes como medio de comunicación y padeciendo serias limitaciones de hospedaje, alimentación y otros servicios.

En efecto, las clases media y media-alta costarricense están en capacidad de aprovechar un desarrollo turístico interno, si se planifica según sus necesidades y posibilidades. Este desarrollo turístico será similar al que demande el turismo receptivo del área centroamericana. Los programas de turismo interno para las clases populares, (entendiéndose aquel como el desplazamiento, de una parte a otra del país, para disfrutar de actividades recreativas), por el bajo nivel de ingreso de estos grupos, presentan problemas de financiamiento que deberán ser resueltos por el Estado con el concurso de la empresa privada. En un principio, los programas para este tipo de turismo tendrán que concentrarse en mejorar y ampliar las instalaciones recreativas.

Conforme las clases medias vayan abriendo la brecha del turismo interno, este se hará posible para las clases populares. Entre tanto, debe hablarse por separado de turismo interno de clase media, similar al turismo regional (centroamericano) y de recreación popular para la mayoría de los costarricenses.

Los problemas de la recreación popular están directamente vinculados a condicionantes espaciales: disponibilidad de zonas verdes y otros espacios públicos, así como de instalaciones deportivas y recreativas, carreteras de acceso y medios de transporte colectivo, etc.

En la Región Central, que concentra casi al 60% de la población del país, hay muy pocas instalaciones polideportivas o balnearios populares accesibles a todo el público.

En las zonas rurales las posibilidades recreativas son aún más escasas que en la Región Central. Si por una parte las presiones de la convivencia en espacios reducidos son allí menores, por otra parte la pobreza, la ausencia de servicios y lo pesado de las jornadas de trabajo hacen deseable el establecimiento de instalaciones y facilidades recreativas para la población rural.

Aparte de los polideportivos, otras facilidades recreativas existentes en la Región Central y en el resto del país, tales como cines y salones de baile, son abundantes pero contribuyen poco, en las actuales circunstancias, a la promoción humana y el mejoramiento integral de los ciudadanos.

En consecuencia, lo que más parece hacer falta en Costa Rica son formas de recreación familiar, tanto en las áreas de concentración urbana como en las zonas rurales.

El turismo interno y la recreación popular no dependen solamente de la distribución social del ingreso, de la existencia de instalaciones (sitios de atractivo turístico local e instalaciones hoteleras suficientes y al alcance de los ciudadanos), y de las facili-

dades de transporte. La formación de hábitos sanos es igualmente importante, para un aprovechamiento óptimo de los recursos, las instalaciones y los servicios. Estos hábitos solo pueden orientarse mediante acciones organizadas, constantes y dinámicas dentro de lo que hoy se llama Educación para la Recreación.

Debe tenerse en cuenta que las actividades de recreación popular y turismo interno se interpenetran, en la medida en que, por ejemplo, una instalación para la recreación popular en la Región Central será de uso turístico para la población de las regiones y subregiones periféricas, e, inversamente, las instalaciones y facilidades de recreación local para la población de zonas periféricas servirán al turismo procedente de la Región Central.

Pese a la creciente abundancia de vehículos privados de las familias, y de las facilidades de transporte colectivo, la práctica del turismo interno no parece haber aumentado en los últimos años en una proporción similar. Esto se debe, en parte, a la creciente tendencia inducida de la clase media costarricense a viajar al exterior, y a la carencia de instalaciones adecuadas en las playas y otros sitios de atractivo turístico, aunque también interviene en forma considerable el carácter marcadamente estacional de la actividad turística interna en Costa Rica, determinado en gran parte por las vacaciones escolares y la época seca.

Otros factores que inciden desfavorablemente sobre la práctica del turismo interno en Costa Rica son el alto precio de los combustibles, el mal estado de los caminos rurales, y la falta de una promoción adecuada del turismo interno. Mención aparte merece el problema de las tarifas diferenciales en los hoteles, que no existen o no se aplican en forma tal que se estimule sustancialmente la actividad.

La planificación del turismo interno debe hacerse teniendo en cuenta estos factores, y sus disposiciones deben reflejarse en las políticas nacionales de inversión pública y de asignación del crédito.

Una política que propicie el turismo interno y la recreación popular contribuiría a dinamizar la economía nacional, ahorrándole al país divisas que hoy pierde por concepto de turismo emisorio; aumentando la producción de valor agregado nacional y la generación de oportunidades de empleo, y posibilitando una mejor distribución geográfica del ingreso nacional.

### **3. Objetivos**

Se procura hacer posibles progresivamente la recreación familiar y el turismo interno para todos los estratos de la población costarricense, ello como un fin en sí mismo, y también con el propósito de dinamizar la economía nacional, crear nuevas oportunidades de empleo y lograr una mejor distribución espacial del ingreso nacional.

### **4. Estrategia**

Se están iniciando acciones concretas, que involucran la participación del sector público y el sector privado, tendientes a propiciar la práctica de la recreación familiar y el turismo interno, ambas muy vinculadas a la promoción del intercambio turístico con otros países de Centroamérica. También se propicia con especial énfasis la recreación familiar, deportiva, infantil y juvenil, así como todas las formas de recreación cultural, procurando alcanzar con estas políticas todo el territorio nacional, y propiciando al mismo tiempo los intercambios y el turismo inter-regional.

### **5. Plan de acción**

1) Crear, en el Instituto Costarricense de Turismo, una sección especializada en planificación del turismo interno y en investigaciones económicas. De ser posible, establecer un esquema competitivo entre distintos departamentos de promoción, de modo que se promueva por separado el turismo de playas, el turismo urbano y las actividades turísticas especiales (campamentos infantiles y juveniles, etc.).

2) Estimular la construcción de instalaciones polideportivas de uso familiar como un proceso planificado y constante, teniendo en cuenta la situación demográfica, laboral, social, etc., que condiciona las posibilidades recreativas de los distintos estratos de la población costarricense, en los diferentes ámbitos urbanos y rurales.

Esta acción puede iniciarse aprovechando, con algunas modificaciones, las instalaciones deportivas existentes que no se usan durante las vacaciones de los colegios, por coincidir el lapso de desuso con la demanda estacional de recreación. OFIPLAN-MCJD (MPH)-MOPT-INVU-IFAM-MEP.

3) Estimular el desarrollo de espectáculos culturales nacionales de toda especie, y propiciar la presentación de espectáculos extranjeros que se consideren edificantes y aptos para la recreación familiar. MCJD-(MPH)-MEP.

4) Estimular la instalación de parques recreativos urbanos y semiurbanos, con particular énfasis en la recreación infantil y familiar. Dotar a los parques nacionales más accesibles y atractivos de facilidades de alojamientos, guía, seguridad y otros servicios para el turismo interno y regional. INVU-Municipalidades-SPN-MAG.

5) Propiciar la creación de hoteles y circuitos turísticos de carácter popular y familiar, utilizando métodos de suscripción por cuotas, cajas de ahorro y otros semejantes. Estimular los esfuerzos que en este sentido realizan organizaciones privadas, tales como COOPETUR, ICT-INFOCOOP.

6) Diferir el disfrute de los días feriados tradicionales al día lunes de la semana correspondiente, anterior o posterior, con el fin de impedir la interrupción de la jornada semanal de trabajo, y estimular el turismo interno y la recreación popular.

7) Organizar, en cooperación con asociaciones privadas tales como Asociación Cristiana de Jóvenes y la Asociación de Guías y Scouts de Costa Rica, campamentos recreativos infantiles y juveniles en distintas épocas del año, en coordinación también con el Ministerio de Educación Pública. ICT-MEP-MCJD (MPH).

8) Alentar a las cámaras empresariales y otras organizaciones del sector privado para que, en coordinación con el Gobierno y valiéndose del ejemplo de otros países, procuren el establecimiento de clubes y otras instalaciones recreativas para los trabajadores y sus familias. El Gobierno deberá crear estímulos concretos, de orden tributario y otros, para que esto se produzca. ICT-MEIC-MH.

9) Aumentar la competitividad del país en los mercados turísticos, a través de la equiparación de incentivos con los que reciben las empresas turísticas de los países con que Costa Rica compite, lo cual se pretende lograr mediante la "Ley de Fomento de la Industria Turística" y las políticas relativas al transporte aéreo.

Reducir el crecimiento de turismo emisor. A tal efecto se debe:

10) Mantener la reducción de impuestos sobre ciertos artículos de consumo (electrodomésticos, etc.) para desalentar la parte del turismo emisor cuya motivación principal son las compras.

11) Continuar con el plan vacacional, que está siendo preparado por el ICT, en coordinación con OFIPLAN, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación Pública y empresarios de servicios de alojamiento, gastronomía y transportes.

12) Continuar con el Programa de Paraderos, Campamentos y otro equipamiento recreacional y turístico estatal, que se iniciará en 1979 y deberá continuar en los años siguientes hasta que se considere garantizado su crecimiento posterior, mediante las recuperaciones que producirá la operación de los primeros proyectos.

Con el aumento de la competitividad y la realización de las acciones señaladas an-



## **IV. Programas de infraestructura**

## PROGRAMA DE TRANSPORTE VIAL INTERREGIONAL Y REGIONAL

### 1. Problema

A pesar de las fuertes inversiones realizadas en carreteras y caminos en las últimas décadas, existe una deficiencia de vías de transporte terrestre en gran parte del territorio nacional, lo cual incide negativamente en el proceso de desarrollo del país.

Hay un desequilibrio importante en la distribución espacial de la red vial nacional, y una estructura centralizada totalmente alrededor de la capital.

### 2. Contexto

La Región Central tiene, en extensión, tres veces más kilómetros de vías que el resto del país. La Región Chorotega está en una situación de desarrollo vial intermedio, mientras que las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, tienen densidades de caminos de menos de la mitad de los promedios nacionales.

En cuanto a la densidad vial comparada con la densidad de población por regiones, las diferencias son menores aunque siempre importantes.

Las principales zonas productoras del país están adecuadamente servidas por la red vial. Quedan, sin embargo, algunas zonas de reciente apertura a la explotación agropecuaria y otras remotas, localizadas cerca de las fronteras, que carecen de buenos caminos. Además, las regiones periféricas no poseen una red vial que vincule adecuadamente a la mayor parte de los centros subregionales con los polos regionales.

### 3. Objetivos

Se procura mejorar el nivel de vida de la población rural en general, y en particular la que habita en zonas con una red vial insuficiente o inexistente, al dar acceso a centros de consumo para sus productos y, a la vez, facilitar la introducción a esas zonas de nuevos servicios como educación, salud, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc. Para ello es necesario completar la integración física del país mediante la realización de obras viales que unan las diversas regiones y que aceleren el proceso de desarrollo económico y social del país.

Además, se requiere mejorar la utilización de la red vial existente, mediante la ejecución de un programa para el mejoramiento de las secciones deficientes del sistema nacional de vías, la rehabilitación o reducción del mantenimiento atrasado de vías, y la puesta en marcha de procedimientos adecuados para su mantenimiento periódico y rutinario.

### 4. Estrategia

Para asegurar una eficaz coordinación entre los distintos medios de transporte, así como para garantizar un desarrollo eficiente de cada medio individual, deberá elaborarse un plan maestro del sector transporte. Este será un plan a largo plazo que indicará la

configuración más conveniente del sistema nacional de transporte, a fin de satisfacer las demandas de movilización de bienes y personas pronosticadas para un período de por los menos quince años. Servirá de guía para la planificación en plazos más cortos, mediante el señalamiento del rumbo que deberá seguir el desarrollo del sistema de transporte para satisfacer las necesidades futuras. El plan de transporte a largo plazo incluirá medidas para aumentar el aprovechamiento de las instalaciones existentes, racionalizar el funcionamiento de los medios de transporte individuales, y aprovechar las ventajas de cada uno de ellos.

La construcción y mejora de carreteras regionales y nacionales deberá justificarse con base en estudios de beneficios y costos sociales y económicos. La mejora de caminos vecinales deberá justificarse especialmente en función de la reducción de costos de transporte de los bienes y personas que por ellos se movilizan. Los caminos de penetración, destinados a abrir nuevas zonas para la explotación agrícola y pecuaria, deberán realizarse sólo si se justifican con base en los beneficios que derivarán la economía nacional y las comunidades involucradas después de que se analice los costos, tanto económicos como ecológicos de cada uno, y se haya tomado las medidas protectoras del caso.

De acuerdo con las prioridades de desarrollo establecidas en el Programa de Regionalización del Plan, se procederá a reconstruir carreteras existentes que den servicio a zonas de desarrollo consideradas como prioritarias, así como a construir nuevas vías que unan las diversas regiones. Asimismo, se continuará con el desarrollo de proyectos viales que aseguren el desarrollo integral de las distintas regiones del país y que fueron programados antes de la actual administración.

El mejoramiento vial que se logre mediante estas medidas beneficiará a los usuarios, recortando el tiempo de recorrido, así como reduciendo los costos de operación de los vehículos. Igualmente, permitirá una mejor integración de las zonas de producción agropecuaria con los centros de consumo de sus productos, estimulando una intensificación en el uso de la tierra al facilitar el acceso a nuevos mercados.

## 5. Plan de acción

### a) Metas

En el período del Plan se construirá y reconstruirá aproximadamente 1.600 Km. de nuevas carreteras y caminos, y 1.500 Km. de mejoramiento y asfaltado en la red vial existente. Las medidas factibles por regiones son las siguientes:

	CONSTRUCCION Y RECONSTRUCCION KM.	MEJORAMIENTO Y/O ASFALTADO KM
TODO EL PAIS	3.600	2.150
Regiones		
Chorotega	95	153
Central	460	60
Brunca	147	216
Norte	256	97
Atlántica	116	89
Chorotega-Norte	145	—
Central-Atlántica	125	36
Central Brunca	—	115
Varias regiones	2.256 <sup>1/</sup>	1.384 <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Incluye 2000 Km. del Programa Quinquenal de rehabilitación de vías nacionales.

<sup>2/</sup> Incluye 650 Km. del Programa Quinquenal de Mejoramiento de Vías Nacionales.

**b) Acciones por regiones**

Los programas y proyectos específicos a desarrollar son:

1. Integración de la Región Norte con la Chorotega y la Atlántica: Carreteras Terrón Colorado-Los Chiles, Cañas-San Carlos y San Carlos-Siquirres, y Los Chiles-Upala-Guatuso.
2. Mejoramiento de la integración de las regiones Central y Brunca: Costanera Sur, Valle del General-Costanera Sur y Valle Central-Litoral Pacífico.
3. Integración de la Región Brunca.  
Mejorar la carretera Paso Real-San Vito y caminos vecinales en toda la región. Hacer los estudios y construir la carretera Buenos Aires-Javillos. Deberán construirse vías que sustituyan a aquellas inutilizadas por el Proyecto Boruca.
4. Integración de la Región Atlántica.  
Completar la carretera Limón-Sixaola y mejorar los caminos vecinales en toda la región.
5. Integración de la Región Chorotega.  
Mejoramiento de las rutas Interamericana-Puerto Moreno-Ruta 21, Playa Naranjo-Colonia Carmona y los accesos a la parte sur de la Península de Nicoya.
6. Reconstrucción de carreteras nacionales.  
Completar la primera etapa del plan de reconstrucción de carreteras e iniciar la segunda etapa.
7. Construcción de caminos vecinales.  
Realizar la tercera etapa del proyecto financiado parcialmente con el BID, y determinar los caminos a incluir en una cuarta etapa a desarrollarse de 1981 en adelante.
8. Hacer los estudios del caso para diseñar y construir las carreteras y caminos necesarios para cumplir con los programas de desarrollo rural integral que se determinen en el futuro, como por ejemplo el proyecto de Riego de Arenal, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.
9. Desarrollar programas permanentes para mejorar el mantenimiento de carreteras y caminos vecinales, mediante los esfuerzos conjuntos del Gobierno y las comunidades.

**c) Marco Institucional**

La planificación, el diseño, la construcción y el mantenimiento vial los realizará el MOPT, el cual también colaborará con las municipalidades en el mantenimiento de caminos vecinales. Los proyectos de construcción los ejecutarán preferentemente empresas privadas seleccionadas por licitación.

**d) Gastos, costos y cronograma**

El monto total programado en carreteras y caminos ya identificados es de ₡ 3.900 millones para el período 1979-1983. Más de la mitad de los recursos será de origen externo.

El cuadro siguiente muestra por regiones la programación financiera de la ejecución de obras del Programa Vial Inter-Regional y Regional.

**CUADRO N° 1**  
**TRANSPORTE VIAL INTERREGIONAL Y REGIONAL**  
**PROYECTOS, CRONOGRAMA Y COSTOS**  
**1979-1980**  
**(Millones de colones)**

PROYECTOS POR REGION	COSTO TOTAL	PERIODO DE EJECUCION				
		1979	1980	1981	1982	1983
<b>TOTAL</b>		<b>421,9</b>	<b>825,4</b>	<b>980,0</b>	<b>853,8</b>	<b>847,0</b>
<b>CHOROTEGA</b>		51,7	65,5	16,5		
Liberia-La Cruz	26,1	3,0				
Interamericana-Puerto Moreno IIIC.V.	28,4	12,0	8,4			
Puerto Moreno-Ruta 21 III C.V.	27,2	12,0	15,2			
Bagaces-Torno-Guayabo-Guayabal IIIC.V.	18,9	8,0	7,4			
Torno-Fortuna-Nispero IIIC.V.	9,7	5,0	4,7			
Santa Cruz-Arado III C.V.	21,2	1,2	11,1	8,9		
Barra Honda-Quebrada Honda IIIC.V.	1,1	1,0				
Mantenimiento Liberia-Guardia	6,1		6,1			
Mantenimiento Guardia-Belén	6,6		6,6			
Mantenimiento Belén-Santa Cruz	6,0		6,0			
Mantenimiento Santa Cruz-Nicoya	7,6			7,6		
Asfaltado Santa Cruz-Tamarindo	9,5	9,5				
<b>CENTRAL</b>		123,3	197,1	265,9	286,2	207,1
Valle Central-Litoral Pacífico	223,7			55,9	55,9	55,9
Ciudad Colón-Puerto Caldera	292,1	31,6	63,2	58,1	50,4	50,3
Costanera	424,4	42,7	79,4	78,6	78,6	65,7
San José-Ciudad Colón 2a. Etapa	80,0	8,0				
Interamericana-El Roble-Caldera	37,0	3,6				
Tres Ríos-Cartago	51,2	18,0	25,6			
Radial San José-Heredia	89,5			35,0	42,0	12,5
San Mateo-Esparza	4,0	4,0				
Quepos-Manuel Antonio	4,0	4,0				
Naranjo-Florencia-Ciudad Quesada	23,5				22,1	
Radial Zapote-Curridabat	23,9			6,8	12,0	5,1
Carpeta asfáltica San José-Aeropuerto Juan Santamaría	11,4	11,4				
Asfaltado Primer Amor-Heredia	3,5		3,5			
Mejoras Sabana-Pavas	2,5		2,5			
Mejoras Curridabat-San Antonio	1,0		1,0			
Terminal de Carta	100,0		21,9	31,5	25,2	17,6
<b>BRUNCA</b>		46,5	61,6	44,6	21,3	10,7
Juntas-Pacuar-Pejivalle IIIC.V.	16,9	8,0	8,9			
Piedras Blancs-Rincón IIIC.V.	52,3	16,0	15,8	5,0		
Km 14-Km 16 Las Trenzas-Río Coto IIIC.V.	6,7	5,4	1,3			
Mollejones-S.R. Platnar IIIC.V.	14,0	2,4	7,0			
San Vito-Colonia G. Brown IIIC.V.	15,0	6,0	9,0			
Interamericana-Costanera	64,0		10,7	21,3	21,3	10,7
Asfaltado Palmar-Norte-Río Claro	9,1		8,9			
Asfaltado Río Claro-Paso Canoas	8,7	8,7				
Asfaltado Buenos Aires-Palmar Norte	9,0			9,0		
Asfaltado San Isidro-Buenos Aires	9,3			9,3		

NORTE		45,8	66,2	42,5	8,8
Terrón Colorado-Los Chiles	49,7	5,8	17,5	17,6	8,8
Horquetas-San Miguel III C.V.	48,2	11,0	9,4		
San Miguel-Aguas Zarcas IIIC.V.	8,3	4,0	2,4	1,9	
Los Chiles-El Tanque IIIC.V.	50,5	11,0	16,2	13,2	
El Tanque-Guatuso IIIC.V.	48,3	10,0	13,2	9,8	
Asfaltado Santa Clara-La Fortuna	11,5	4,0	7,5		
ATLANTICA		24,8	20,3	3,3	8,7
Hone Creek-Bribri	11,0	1,7	6,0	3,3	
Herediana-La Alegría IIIC.V.	10,0	5,6	4,7		
Limón-Santa Rosa IIIC.V.	15,6	6,0	9,6		
Guápiles-Cariari	16,0	11,5			
Asfaltado Siquirres-Limón	8,7				8,7
CHOROTEGA NORTE					34,4 130,0
Tilarán-Puerto Viejo <sup>1/</sup>	381,4				34,4 130,0
CENTRAL-ATLANTICA		77,8	100,0	100,0	
San José-Siquirres-Puerto Viejo (Ramal Río Sucio)	431,1	70,1	100,0	100,0	
Asfaltado Pavones-Siquirres	27,7	7,7			
TODO EL PAIS		40,0	309,8	507,2	494,4 499,2
IV Etapa Caminos Vecinales	302,3				30,2 100,0
Construcción y Mejoras Carreteras	250,0	40,0	50,0	95,0	65,0
Construcción y Mejoras Carretera 2a. Etapa	339,0		61,0	81,0	68,0 68,0
Programa Quinquenal de mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías	1.325,0		198,8	331,2	331,2 331,2
CENTRAL BRUNCA		12,0	4,9		
Asfaltado Cartago-San Isidro	216,0	12,0	4,0		

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transporte

## **PROGRAMA DE TRANSPORTE MARITIMO-TERRESTRE**

### **1. Problema**

El país actualmente afronta, en este sector de transporte, serias dificultades por instalaciones portuarias deficientes y en continuo deterioro y sistemas de operación inadecuados, lo que se refleja en congestionamiento de puertos, altos fletes y recargos que han impuesto las compañías navieras.

### **2. Contexto**

El comercio exterior ha venido incrementándose progresivamente, tanto en el valor como en volumen de las importaciones y exportaciones. El tonelaje movilizado por los puertos principales ha tenido un crecimiento muy importante, y ocupa el primer lugar en manejo de carga, siendo el resto del tonelaje movilizado por carretera y en menor medida por carga aérea.

A partir de 1966 se notó una disminución relativa del transporte marítimo, debido al rápido crecimiento del comercio con Centroamérica, que se desarrolla fundamentalmente por carretera. Sin embargo, la importancia del transporte marítimo en relación con el comercio internacional sigue siendo, sin lugar a dudas, mayor que la del transporte vial, y a largo plazo es probable que se mantenga.

Los problemas tienen varios aspectos:

- a) Instalaciones portuarias inadecuadas: La mayor parte de los muelles públicos tienen entre 45 y 70 años de haberse construido. Aparte de su precario estado material, estos muelles no pueden manejar eficientemente la carga, pues no se adaptan para los volúmenes de carga actuales, ni para los sistemas de manejo de carga más modernos. Costa Rica posee en la actualidad los puertos más caros de Centroamérica, superando en casi un 50% los costos promedio de los puertos del resto de los países. Por la lentitud en la atención a los buques, que causa congestionamiento, varias conferencias marítimas internacionales imponen recargos a los fletes de mercadería importada y exportada de Costa Rica.
- b) Vías de acceso con limitada capacidad de transporte: Aunque en las últimas décadas se ha mejorado notablemente la red vial, las normas de diseño empleadas en el pasado no se ajustan a las necesidades del volumen de tráfico actual y futuro. Tampoco se consideró el cambio en el uso de tipos de transporte, al perder importancia relativa el transporte ferroviario en comparación con el transporte por carretera.
- c) Sistemas aduanales anticuados: Los procedimientos y las instalaciones aduanales se han quedado cortos para las necesidades y los volúmenes del comercio internacional, especialmente el de importación. Por una parte los trámites tienden a hacerse innecesariamente burocráticos, sin en realidad garantizar los intereses fiscales del Estado, de recaudar los impuestos respectivos. La falta de instalaciones ha obligado, por otra parte, a atomizar la revisión aduanal, mediante el es-

establecimiento de las llamadas zonas primarias de desaduanamiento, que si bien permiten un trámite más ágil, significan una pérdida de control importante de todo el proceso aduanal.

En cuanto al ferrocarril, las inversiones en este tipo de transporte han sido mínimas en los últimos años, por lo que la seguridad y la confiabilidad del servicio han bajado mucho. Los embarques de café y especialmente de banano se han visto perjudicados por el mal estado y la falta de capacidad de acarreo de los ferrocarriles.

La búsqueda de una pronta solución a estos problemas requiere nuevas obras de infraestructura, y la planificación de sistemas de operación portuaria y de organización institucional, así como la capacitación de personal portuario en los nuevos métodos administrativos y de carga y descarga.

La solución al problema, mediante la construcción y mejor operación de nuevas obras, vendría a eliminar los congestionamientos que hoy día obligan a las naves a desviarse a puertos de países vecinos, que cuentan con los servicios adecuados. Además, se eliminaría los recargos a los fletes impuestos por las navieras, y se podría negociar nuevas tarifas en el futuro cercano, cuando inicien su operación las nuevas instalaciones portuarias.

### **3. Objetivos**

Establecer una estructura administrativa e institucional que administre eficientemente las instalaciones portuarias existentes y las que se programen para el futuro y que, a un mínimo costo, permitan al país un movimiento eficiente de sus productos de exportación e importación. Esto permitirá eliminar los recargos a los fletes marítimos y negociar nuevas tarifas con las compañías navieras para el futuro cercano, cuando entren en operación nuevas instalaciones portuarias.

Asegurar, como parte del sistema de transporte, el establecimiento de instalaciones adecuadas para el almacenamiento de bienes en tránsito, así como un sistema aduanal que agilice los trámites para el comercio exterior y permita operar eficientemente, a efecto de reducir los costos de los servicios a los usuarios nacionales.

Mejorar el sistema de carreteras y ferrocarriles complementarios al transporte internacional, para reducir los costos del transporte marítimo-terrestre.

### **4. Estrategia**

Para cumplir con los objetivos se seguirá la siguiente estrategia: se establecerá una Autoridad Portuaria Nacional, (Instituto Costarricense de Puertos), como organismo rector, encargada de planear y ejecutar las obras portuarias, del adiestramiento de personal y la coordinación institucional en todos los niveles, de acuerdo con un Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Esta autoridad actuará en coordinación con el MOPT y con Ferrocarriles de Costa Rica, para desarrollar las vías de comunicación interna con los puertos.

Se deberá establecer la infraestructura útil para los nuevos sistema de transporte intermodales más baratos y seguros (Roll-on/Roll-off y contenedores) y un equipamiento más versátil y eficiente de las instalaciones portuarias.

Se agilizará los trámites para el comercio exterior, con sistemas e instalaciones aduanales eficientes, para los bienes en tránsito.

A través de las instituciones marítimas regionales (COCAAP, ACAMAR, USUARIOS), se buscará una distribución de los beneficios acorde con los esfuerzos de desarrollo portuario, tratando de lograr una participación más justa dentro del sistema marítimo internacional.

Será necesario mejorar las principales rutas viales y ferroviarias de acceso a los

puertos nacionales y construir las instalaciones necesarias para el buen funcionamiento de las empresas de transporte y almacenaje de bienes por vía marítimo-terrestre.

## **5. Plan de acción**

### **a) Metas**

La construcción del puerto de Caldera y la ampliación del de Limón se espera que concluyan en junio/80 y en setiembre/80, respectivamente. En lo que se refiere a la Terminal Portuaria de Moín se espera se concluya a mediados de 1980. Además se han fortalecido los proyectos que se ejecutaba anteriormente y que a juicio de esta Administración deben continuarse.

### **b) Acciones por regiones**

#### **1. Región Central**

- i. Puerto Caldera. Completar la construcción y equipamiento del nuevo puerto en Caldera, con tres puestos de atraque y un puesto para sistema Roll-on/Roll-off (MOPT).
- ii. Mejorar el estado físico del Muelle de Puntarenas (INCOP).
- iii. Concluir la vía San José-Caldera, en el tramo Ciudad Colón-Caldera, de dos vías con previsiones para su ampliación (MOPT).
- iv. Analizar la factibilidad de enlace de las carreteras San José-Caldera y San José-Limón (MOPT).
- v. Realizar el Proyecto de unión física de ferrocarriles (FECOSA).
- vi. Realizar el proyecto para establecer una Central de Terminales, Almacenes y Aduanas de Carga en la Región Metropolitana así como terminales regionales de diferentes puntos del país (MOPT y MINISTERIO DE HACIENDA).

#### **2. Región Huetar Atlántica**

- i. Ampliación en Puerto Limón, ("Proyecto Alemán") con dos puestos de atraque y equipo, incluyendo un muelle para manejo de contenedores e instalaciones para sistemas Roll-on/Roll-off (MOPT-JAPDEVA).
- ii. Dragado de la dársena de Puerto Limón, para el mejoramiento de la operación de las instalaciones actuales, eliminando la sedimentación acumulada (JAPDEVA).
- iii. Dragado del nuevo curso del Río Chirripó (MOPT).
- iv. Canalización del Río Limoncito (MOPT-JAPDEVA).
- v. Mejoramiento del equipo de transbordo de carga en Puerto Limón (JAPDEVA).
- vi. Terminar la construcción de la Terminal Marítima de Moín, consistente de un embarcadero para Roll-on/Roll-off, un muelle petrolero y unos 500 m. de muelle bananero (MOPT-RECOPE).
- vii. Realizar la reconstrucción del Ferrocarril al Atlántico en el tramo Limón-Río Frío (FECOSA).

#### **3. Región Central-Atlántica**

i. Realizar la construcción de la vía San José-Siquirres y Río Sucio-Puerto Viejo (MOPT).

ii. Concluir el mejoramiento de la vía San José-Cartago-Siquirres y Río Sucio-Puerto Viejo (MOPT).

#### 4. Región Central-Chorotega

Completar la factibilidad económica de la línea de ferrocarril El Roble-Colorado de Abangares (FECOSA).

#### Otras acciones

1. Realizar un estudio de las necesidades futuras de instalaciones portuarias (de industrias pesadas, carga general, banano), incluyendo las instalaciones pesqueras (MOPT y COMISION NACIONAL DE PESCA).

2. Establecer un programa, para todos los puertos, de capacitación permanente del personal portuario, y tecnificar las operaciones al máximo (INCOP-MOPT-JAPDEVA).

3. Analizar la factibilidad de mejorar los ferrocarriles en otras regiones del país (FECOSA).

4. Realizar un estudio tendiente a racionalizar los costos de operación de las nuevas instalaciones portuarias, con la finalidad de establecer reducciones en las tarifas portuarias y negociar reducciones en los fletes marítimos (MOPT).

#### c) Marco institucional

En la actualidad, corresponde al MOPT fijar la política nacional en materia de transporte marítimo.

Para efectos de coordinar la construcción y operación de las instalaciones portuarias, se deberá impulsar la aprobación del Proyecto de Ley de Creación del Instituto Costarricense de Puertos, elaborado por el MOPT.

#### d) Costos, gastos y cronograma

En el cuadro adjunto se indica el costo aproximado de cada obra y su período de ejecución. El costo total asciende a ₡ 1250 millones aproximadamente, para el período 1979-1983, excluyendo las obras viales y el proyecto de Terminales, Almacenes y Aduanas, que se incluyen en el Programa Vial Inter-Regional. El 70% de las obras será financiado con recursos externos.

**CUADRO N° 1**  
**TRANSPORTE MARITIMO TERRESTRE**  
**PROYECTOS, CRONOGRAMA Y COSTOS**  
**1979-1983**  
**(Millones de colones)**

	COSTO TOTAL	1979	1980	1981	1982	1983
<b>TOTAL</b>		645,4	669,7	399,4	75,6	67,9
<b>PUERTOS</b>		265,5	214,8	152,8		
Puerto Caldera	414,7	62,8	52,1	70,3		
Dragado nuevo curso Río Chirripó	29,0	9,7				
Ampliación Puerto Limón	225,1	113,0	53,1			
Canalización Río Limoncito	5,0		2,5	2,5		
Dragado Dársena Puerto Limón	17,1		17,1			
Terminal Marítima de Moin	337,0	80,0	90,0	80,0		
<b>CARRETERAS</b>		101,7	163,2	158,1	50,4	50,3
San José-Río Sucio-Siquirres	424,0	70,1	100,0	100,0		
San José-Caldera (Ciudad Colón-Caldera)	292,1	31,6	63,2	58,1	50,4	50,3
<b>FERROCARRILES</b>		278,2	269,8	57,0		
Reconstrucción Ferrocarril Bananero	262,3	131,1	131,2			
Construcción Línea el Roble Colorado de Abangares <sup>1</sup>	170,0	56,9	56,9	56,9	57,0	
Electrificación Ferrocarril Bananero <sup>1</sup>	163,4	81,7	81,7			
Unión de Ferrocarriles I Fase	8,5	8,5				
<b>OTROS</b>			21,9	31,5	25,2	17,6
Terminales de Carga, Almacenes y Aduanas	100,8		21,9	31,5	25,2	17,6

1/ Para su ejecución definitiva se están realizando ampliaciones y ajustes a los estudios de factibilidad.

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

## PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO

### 1. Problema

El rápido crecimiento del Area Metropolitana de San José, en las dos últimas décadas, se ha realizado sobre una infraestructura diseñada para una concentración de población mucho menor que la existente. Las calles y aceras del centro de las ciudades no fueron planificadas para prestar servicio a la gran cantidad de vehículos y peatones que por ellas transitan, lo cual ha dado como resultado un grave congestionamiento, sobre todo en las horas "pico".

### 2. Contexto

El Area Metropolitana de San José concentra más del 25% de las actividades económicas del país. Muestra un crecimiento muy acelerado, ya que la población, que en 1973 era de 440.000 habitantes, puede llegar a ser de 870.000 habitantes en 1990.

Se estima que el Area Metropolitana, en 1990, tendrá 275.000 empleados, lo que representa un aumento del 120% sobre los niveles del año 1973. Si esto sucediera, el 31% de todos los empleos de Costa Rica estarán ubicados dentro de esta área.

El ingreso y la circulación de vehículos muestran tendencias de crecimiento aún mayores, todo lo cual contribuye a aumentar las demandas de viajes urbanos.

El transporte público se utiliza en alto grado. Tres de cada cuatro viajes en el área se realizan en transporte público y casi cuatro de cada cinco viajes de trabajo lo utilizan también. Todos los vehículos deben utilizar el limitado sistema urbano vial, formado en su mayor parte por vías pavimentadas de dos carriles.

Por otro lado, las proyecciones revelan no sólo una tendencia al incremento en la demanda total de viajes urbanos en los próximos años, sino también a utilizar más el transporte particular que el servicio público. En 1973 el 27% de todos los viajes se realizaron en automóviles particulares, y, si no se adoptan medidas regulatorias, para 1990 será un 34% del total de viajes los que se realicen por ese medio. A causa de las presiones para aumentar el uso del automóvil particular en los años próximos como acceso al área central, además del crecimiento previsto en la demanda de viajes, el problema de la contaminación del aire y los ruidos molestos se intensificará.

### 3. Objetivos

Reducir el costo social del transporte urbano, mediante la fijación de políticas y el desarrollo de proyectos tendientes a:

- Descongestionar el centro de la ciudad de San José, como ayuda al flujo de personas y vehículos;
- Favorecer el transporte de la población de menores ingresos;
- Aumentar la seguridad de las personas, tanto peatones como choferes;

- Lograr una disminución de la contaminación ambiental causada por los ruidos y emanaciones de gases de los vehículos;
- Reducir el consumo de hidrocarburos con la consecuente economía de divisas.

#### **4. Estrategia**

Para cumplir con los objetivos señalados se fomentará el desarrollo del transporte público, dado que las posibilidades de ampliar la red vial en el centro de la ciudad son muy limitadas por el alto costo de la propiedad, y por tanto no puede obtenerse una solución al transporte urbano basada en el uso del vehículo individual.

Se mejorará el sistema de rutas de transporte de servicio público, que ahora congestiona el área comercial, y que ocasiona problemas a la población que hace uso de este sistema, al no servir adecuadamente para enlazar las áreas de trabajo con las zonas de residencia.

Por otra parte, se mejorará la calidad del servicio de autobuses y microbuses, para fomentar su uso por parte de personas que actualmente utilizan su automóvil para viajes al centro de la ciudad. Esto, junto con la introducción de medidas que desalienten el uso del automóvil, tenderá a reducir el congestionamiento de esa zona.

Dado que el transporte por vehículo particular seguirá siendo importante, se buscará mejorar el flujo de tránsito en la zona central de San José, eliminando "cuellos de botella" y "tapones" en las calles, estableciendo un nuevo sistema de semáforos y construyendo proyectos viales que desvíen fuera del área central el tráfico que no tiene a ésta como destino.

Para mejorar la seguridad y salud de las personas que viajan y trabajan en el área central de San José, se desarrollará programas de seguridad vial, que protejan tanto a choferes como a peatones. Para reducir la contaminación se establecerá regulaciones destinadas a reducir progresivamente los ruidos y gases producidos por los vehículos.

Finalmente, se fomentará la creación de organizaciones de usuarios de transporte público, como un medio para apoyar la puesta en marcha de los proyectos propuestos, así como para que contribuyan al cumplimiento de las regulaciones de tránsito tendientes a mejorar la calidad y seguridad de los servicios.

Todas estas medidas contribuirán al ahorro que se persigue en el consumo de hidrocarburos, cuya utilización irracional, sumada a los elevados costos actuales, ha traído tan graves consecuencias a la economía nacional.

#### **5. Plan de acción**

Se construirá y reconstruirá, durante el período del Plan, 39 Km. en vías urbanas.

Este programa abarca solamente la Región Central. Los proyectos a realizarse son los siguientes:

- 1) Periférica Sur (Hatillo-Guadalupe).
- 2) Construcción de la nueva radial a Tibás (como parte de la vía que conectará San José-Siquirres-Puerto Viejo).
- 3) Mejoramiento de las siguientes radiales y avenidas: Radial San Pedro (Ruta 2), Radial Desamparados (Ruta 4), Radial San Sebastián (Ruta 214), Radial La Uruca (Ruta 1), Radial a Tibás (Ruta 5), Radial a Alajuelita (Ruta 210), Radial a Guadalupe y prolongación de la Avenida Segunda.
- 4) Mejoramiento y reconstrucción de intersecciones, dispersadores de tráfico, cruces peatonales, semáforos y sistemas de revisión y control del

transporte público como medios de aumentar la seguridad vial.

- 5) Regulaciones más estrictas sobre el acceso de vehículos privados al centro de la ciudad, incluyendo la emisión de marchamos especiales, el establecimiento de horarios ordenadores y restrictivos, etc.
- 6) Estudios adicionales para resolver otros problemas de transporte urbano, en especial aquellos derivados de obras de desarrollo urbano (Centro Cívico, sistema de aguas pluviales, etc) para asegurar que los proyectos de transporte sean acordes con el desarrollo de la ciudad de San José, en el largo plazo. Analizar sistemas de transporte masivo alternativos a los actuales incluyendo sistemas que hacen uso de energía eléctrica.

a) **Marco institucional**

La planificación y realización de las obras será labor conjunta del MOPT (como entidad responsable del transporte a escala nacional) y las municipalidades de la Aglomeración Metropolitana. Además tienen estrecha relación OFIPLAN y la Oficina de Planeamiento del Area Metropolitana, ubicada en el INVU.

b) **Costos, gastos y cronograma**

Para el período 1979-1983 el costo de la construcción de obras en transporte urbano es aproximadamente 396.6 millones de colones. El cuadro siguiente contiene la programación financiera del programa de transporte urbano.

**CUADRO N° 1  
TRANSPORTE URBANO DE SAN JOSE  
PROYECTOS, CRONOGRAMA Y COSTOS  
1979-1983  
(Millones de colones)**

PROYECTOS URBANOS	COSTO TOTAL	PERIODO DE EJECUCION				
		1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL		63,7	82,4	50,0	123,6	76,6
Radial Desamparados	19,0	3,0	2,9			
Radial Tibás	4,0	2,9	1,1			
Radial San Sebastián	9,0	3,5	5,5			
Radial San Pedro	9,0	5,0	4,0			
Radial Guadalupe	9,5	2,3	7,2			
Radial Uruca	20,5	8,1	12,7			
Radial Alajuelita	6,1	2,1				
Periférica Sur (Hatillo-Guadalupe)	66,0	16,0	16,7	16,7	16,6	
Tournon-Ruta 101	32,0	10,0	22,0			
Ávenida Segunda	3,5	2,0	1,5			
Circunvalación San José (Anillo de cintura)	336,2			33,3	107,0	76,6
Mejoras de intersecciones	3,1	1,5	1,6			
Nuevos sistema de semáforos	10,9	3,7	7,2			
Equipo para tránsito	3,6	3,6				

NOTA: Para asistencia técnica y adiestramiento se destinarán ₡ 15,0 millones.

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

## PROGRAMA DE TRANSPORTE AEREO

### 1. Problema

Uno de los obstáculos importantes para desarrollar adecuadamente programas de turismo internacional y de promoción de exportaciones no tradicionales, ha sido que el sistema de transporte aéreo existente no es suficientemente flexible. No existen equipo aéreo ni instalaciones suficientes para transportar de manera oportuna, y con el mínimo de pérdidas, productos de exportación perecederos. En ciertas épocas del año, los servicios de transporte aéreo de pasajeros son insuficientes para satisfacer la demanda.

### 2. Contexto

El transporte aéreo internacional y local significa un factor importante para el desarrollo socio-económico del país. La creciente demanda de servicios aéreos ha originado serios problemas de capacidad, por lo inadecuado de las instalaciones y por la falta de instrumentos de ayuda a la navegación.

Las operaciones de tráfico son constantemente obstaculizadas por las condiciones meteorológicas, que en ciertas épocas del año son críticas y dificultan el aterrizaje de las naves, las que incluso son obligadas a desplazarse a países vecinos, lo cual repercute en altos costos para las compañías aéreas y los usuarios.

En 1966, el 42% del tráfico de pasajeros y el 33% de la carga aérea eran locales, mientras que en 1976 solo el 36% de los pasajeros y el 20% de la carga correspondían al servicio nacional. Como puede observarse, la carga aérea internacional (80% de la carga total de 1976) se ha vuelto especialmente importante para el transporte de productos perecederos de alto valor.

En las estimaciones de la carga aérea total, se prevé una disminución de la participación de la carga nacional, respecto del total de los volúmenes de carga experimentados, debido fundamentalmente al mejoramiento de las carreteras del país. De una cantidad cercana al 23% de la carga aérea total en 1975, se considera que ésta pasará a solo el 10% del total de los volúmenes de carga que se movilicen en 1996.

La carga aérea internacional creció a una tasa anual un poco mayor que el 10% durante el periodo de 1966 a 1975. Para el periodo 1975-1996, se estima que los volúmenes de carga internacional aumentará a una tasa de crecimiento promedio anual de 8.4%. Es importante notar que, si se considera nuevos cambios en la política relacionada con la carga aérea internacional, estas cifras resultarán conservadoras, dado que actualmente las compañías aéreas nacionales cobran tasas de carga más altas que las de los otros países centroamericanos, lo que desincentiva el uso de este medio de transporte. También han reducido su uso otros factores, como la falta de capacidad para transportar oportunamente carga perecedera.

En relación con el transporte de pasajeros, se observa que ha tenido un fuerte incremento, tanto en el servicio local (12.55%), como el internacional (13.29%), lo que da un aumento promedio anual del 12.99%, durante el periodo de 1966-1976.

Por otro lado, los servicios de aero-taxi, o vuelos especiales, que actualmente funcionan, efectuando operaciones fuera de itinerario con aviones pequeños, han tenido un gran desarrollo. Se espera que este servicio asumirá un papel más importante en el área de los viajes aéreos, pasando de un 12% de pasajeros en 1978, a un 20% en 1996.

En lo referente a servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, existe en el país desde hace 30 años una empresa (COOPESA) dedicada a esas actividades. El país posee una capacidad apreciable en cuanto a personal adiestrado y equipo, que es una importante fuente de divisas, ya que la empresa atiende naves de muchos países de la zona del Caribe.

### **3. Objetivos**

- Realizar proyectos que satisfagan las demandas futuras de carga aérea, pasajeros y aviación en general, con el objeto de:

Reducir los costos por desvíos ocasionados por el mal tiempo;  
Mejorar los márgenes de seguridad de los vuelos, y  
Facilitar el desarrollo del turismo internacional e interno procurando una eficiente atención aeroportuaria.

- Establecer cambios en el transporte aéreo con el objeto de reducir los costos de carga.
- Incentivar el desarrollo de la industria de reparación y revisión de aviones en territorio nacional.

### **4. Estrategia**

Consiste en mejorar la infraestructura de la cual se sirve la navegación aérea, para ofrecer mayor seguridad y más comodidad a los usuarios de transporte aéreo.

En particular, se mejorará las instalaciones de los aeropuertos tanto en cuanto a pista y terminales aéreas, como en cuanto a equipo de control de vuelos y de navegación. Igualmente, se preparará personal idóneo para la atención de las terminales, en el campo de control de navegación y en el control del tráfico de pasajeros y carga.

Se ofrecerá más servicios a las aeronaves que vienen al país con la finalidad de que hagan mayor uso de servicios como los de mantenimiento y reparación de aviones, que generan divisas y contribuyen a mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores de esta actividad.

Finalmente, se deberá diseñar una política para expeditar el desarrollo del sistema de carga aérea internacional, que sirve para la exportación de muchos productos no tradicionales de alto valor.

### **5. Plan de acción**

Por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría se espera movilizar un volumen de carga total de 64.500 Ton. en 1979. Para 1983 se prevé movilizar aproximadamente 86.000 Ton.

El transporte de pasajeros, tanto local como internacional, por el Aeropuerto Juan Santamaría, tendrá una movilización de 830.000 pasajeros en 1979 y de 1.200.000 pasajeros en 1983.

#### **a) Acciones por regiones**

##### **1. Región Central**

- i. Completar las modificaciones al edificio del actual Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, con el fin de satisfacer los ser-

vicios de pasajeros y equipo que arriben, incluyendo la instalación de puentes telescópicos.

ii. Iniciar la segunda fase de desarrollo del Aeropuerto Juan Santamaría.

iii. Ampliar el espacio en la rampa para el estacionamiento lejano de aeronaves en el Aeropuerto Juan Santamaría.

iv. Instalación de un radar de vigilancia (ASR), en el Aeropuerto Juan Santamaría.

v. Instalación de un sistema de aterrizaje por instrumentos (ILS) en el Aeropuerto Juan Santamaría.

vi. Construcción y equipamiento preventivos para colisión, fuego y rescate, así como para mantenimiento, en el Aeropuerto Juan Santamaría.

## **2. Región Chorotega**

i. Construcción del edificio terminal y ampliación de la pista existente en el aeropuerto de Liberia, en función de las etapas del Proyecto Turístico Bahía de Culebra.

## **3. Región Atlántica**

Construcción del edificio terminal y ampliación de la pista del Aeropuerto de Limón.

### **Otras acciones**

Realizar un estudio que dé recomendaciones de cómo mejorar los servicios de carga aérea, como parte importante de la política de promoción de exportaciones.

Pavimentación de pistas en varios aeropuertos.

### **Aspectos institucionales.**

La entidad responsable por el desarrollo del transporte aéreo es el MOPT.

## **b) Costos y cronograma**

En el cuadro adjunto se indica el costo aproximado de cada obra y su período de ejecución. El costo total asciende a ₡ 250 millones, para el período 1979-1983, del cual el 80% será financiado con recursos externos.

**CUADRO N° 1**  
**TRANSPORTE AEREO**  
**PROYECTOS, CRONOGRAMA Y COSTOS**  
**1979-1983**  
**(Millones de colones)**

PROYECTOS AEREOS	COSTO TOTAL	1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL		30,5	39,3	57,9	72,0	48,0
Aeropuerto de Liberia	49,7	—	4,9	7,3	12,2	14,6
Aeropuerto Juan Santamaria	182,6	22,8	27,4	45,6	54,8	27,4
Puentes telescópicos (6)	8,7	5,7	3,0	—	—	—
Aeropuertos menores	22,0	2,0	4,0	5,0	5,0	6,0

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

## **PROGRAMA DE ENERGIA ELECTRICA**

### **1. Problema**

Debido al aumento en los precios internacionales del petróleo y al alto potencial hidroeléctrico del país, Costa Rica debe depender crecientemente de la energía eléctrica en cada vez más actividades, y particularmente en la industria. No obstante, para satisfacer la demanda proyectada de energía eléctrica en el futuro, será necesario realizar cuantiosas inversiones, y tomar medidas para preservar nuestro potencial hidroenergético.

### **2. Contexto**

Hasta 1977 el desarrollo de la capacidad de generación eléctrica estuvo basado en un sistema mixto de plantas térmicas e hidroeléctricas. El aumento en el precio del petróleo causó un cambio importante en el esquema de desarrollo para el futuro, el que prevé que casi la totalidad de la energía eléctrica provendrá de plantas hidroeléctricas y geotérmicas, quedando las térmicas solo para cubrir necesidades no previstas. El desarrollo basado en recursos hidráulicos no presenta ninguna limitación cuantitativa, dado que para 1983 se ha programado que el país tendrá una capacidad hidro-instalada de 720 megawatts (MW) que le permitirá atender la demanda corriente, mientras que el potencial nacional se estima en unos 9.000 MW, o sea más de 12 veces la capacidad programada.

La existencia del recurso hidro en abundancia le presenta al país la oportunidad excepcional de convertirse en un exportador de energía, ya sea en la forma de energía eléctrica a países vecinos, o como productos manufacturados con un alto contenido de energía. El problema que se presenta para su desarrollo es el del alto costo de la inversión que significan las centrales hidroeléctricas, razón por la cual la decisión de invertir en éstas, para efectos que no sean los de llenar la demanda regular de energía, tiene que ser estudiada con cuidado.

La estructura de la demanda eléctrica ha evolucionado junto con el desarrollo de la economía, especialmente la industria. Así, mientras que en 1960 el 72% de la energía era para uso residencial, y el 10% para uso industrial, ya en 1976 solo el 48% era de uso residencial, habiendo aumentado el consumo industrial a un 28%. De acuerdo con los estudios de mercado, esta estructura continuará evolucionando de manera de que, en 1982, el consumo industrial habrá aumentado a un 35% del total, mientras que el residencial disminuirá hasta un 42%.

Actualmente el 66% de la población tiene servicio eléctrico (94% en el área urbana y 54% en el área rural), en comparación con solo el 44% de la población total en 1960. De acuerdo con los pronósticos, la cobertura del servicio aumentará hasta un 70% en 1982, especialmente debido a la expansión del sistema de distribución en áreas rurales.

### **3. Objetivos**

Para satisfacer las necesidades en materia de energía eléctrica será necesario cumplir con los siguientes objetivos:

- Explotar racionalmente los recursos hidroeléctricos del país, para proveer las necesidades de energía eléctrica con el menor uso posible de combustible derivado del petróleo;
- Investigar nuevas fuentes de energía, con miras a un posible uso de éstas para complementar la energía eléctrica en usos específicos;
- Extender los servicios eléctricos en áreas rurales y mejorar la calidad de los servicios en áreas urbanas, de acuerdo con las posibilidades económicas del país;
- Hacer uso de las ventajas comparativas del país en cuanto a recursos hidroeléctricos para exportar energía sobrante, ya sea directamente o como productos que requieren un alto uso de electricidad en su elaboración.

#### **4. Estrategia**

Se debe promover la sustitución del uso de petróleo por electricidad en aquellas actividades económicas en que sea posible (industria, transportes, etc.), como parte de una política energética orientada a reducir los costos sociales de la energía. Al mismo tiempo, se deberá investigar al máximo las fuentes internas de energía eléctrica, en especial de origen hidroeléctrico, analizando asimismo el potencial de otras fuentes no tradicionales de energía como la geotérmica, los combustibles fósiles o la solar, que pueden complementar a la hidroeléctrica.

Para contribuir a la desconcentración geográfica de las actividades, y para servir a sectores de la población que hoy no reciben energía eléctrica, se deberá intensificar la electrificación rural, mediante la prolongación de líneas de distribución a zonas no servidas y el establecimiento de pequeñas plantas generadoras donde sea factible. Igualmente se debe extender las líneas de alto voltaje a zonas rurales seleccionadas, con la finalidad de estimular la creación de industrias en ellas, según los resultados de los estudios que se realice al respecto y de acuerdo con los objetivos del Plan.

Es necesario también mejorar los sistemas de distribución en áreas urbanas, especialmente en las zonas céntricas, en donde la ampliación de las redes actuales se hace antieconómica, y las pérdidas de energía transmitida son muy altas.

Conviene asimismo estudiar y desarrollar la interconexión con sistemas eléctricos de países vecinos (Nicaragua y Panamá), como una manera de exportar energía y a la vez estimular la integración económica con esos países, así como con la finalidad de reducir las necesidades de capacidad de reserva, y por tanto reducir los costos de inversión de cada país en su sistema eléctrico.

A mediano plazo, debe planificarse el desarrollo de nuevos proyectos hidroeléctricos que puedan producir energía a precios bajos, y que sirvan para atraer al país industrias electrointensivas.

Finalmente, el I.C.E. y el S.N.E. deberán mantener un sistema tarifario tal que ofrezca las tarifas más adecuadas a las necesidades de la economía nacional, congruentes con las necesidades financieras del sistema eléctrico, y que permita mantener la expansión del sector en el mediano plazo.

#### **5. Plan de Acción**

##### **a) Metas**

Desarrollar la capacidad de generación eléctrica de manera de cubrir el crecimiento del mercado de energía que se proyecta aumentará, de 1.550 megawatts-hora (MWH) en 1978, a 2.100 MWH en 1983 con una tasa de crecimiento anual de 6.2%.

Extender y mejorar el servicio eléctrico a la población, de manera que se logre un grado de electrificación, a escala nacional de un 70% para 1982. El nivel actual es de 66%.

**b) Acciones por regiones**

Debido a que los proyectos de generación y transmisión eléctrica en general no benefician sólo a las regiones en las que se ubican físicamente, no se ha hecho una distribución de estas obras por regiones.

La planificación y el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional serán realizados por el I.C.E., por ser la institución encargada por ley del desarrollo eléctrico del país. En esta planificación y desarrollo se coordinará con las empresas eléctricas menores (CNFL, JASEC, JASEMA, y ESPH) y cooperativas de electrificación rural, para tomar en cuenta las necesidades de éstas. La construcción de obras de generación eléctrica estará fundamentalmente a cargo del I.C.E. en el período del Plan.

Las acciones a realizar en el período consisten en:

1. Concluir, para el segundo semestre de 1979, el Proyecto Hidroeléctrico Arenal, con una capacidad de 156 MW (ICE)
2. Realizar la construcción del Proyecto Hidroeléctrico de Corobicí de 174 MW de capacidad, entre 1979 y 1982 (ICE)
3. Ampliar sistemas hidroeléctricos que se puedan justificar económicamente y que guarden armonía con las necesidades del Sistema Eléctrico Nacional, (ICE-EMPRESAS MENORES).
4. Completar los estudios de factibilidad de proyectos con estudios ya avanzados como Ventanas-Garita (80MW) y Angostura (180 MW) y avanzar en sus diseños (ICE).
5. Completar los estudios de factibilidad y de diseño, de acuerdo con diferentes capacidades, de la planta para el Proyecto Hidroeléctrico Boruca (760 MW como máximo) en 1979-1982. De acuerdo con los resultados de éstos, proceder a la construcción del proyecto (ICE-OFIPLAN-COMISION DE ALUMINIO).
6. Complementar para 1980 la segunda fase de las investigaciones sobre el potencial geotérmico de la zona de las hornillas del Volcán Miravalles. Realizar los estudios de diseño e iniciar la construcción de una planta generadora de 40 MW de capacidad (ICE).
7. Completar la I Etapa del Proyecto de Electrificación Rural y realizar la II Etapa del mismo (ICE).
8. Investigar y desarrollar, si se determina su factibilidad, sistemas de producción de energía eléctrica en pequeña escala, que permitan un más rápido proceso de electrificación de zonas rurales aisladas (ICE-UNIVERSIDADES-OFIPLAN-CONICIT).
9. Completar las obras de transmisión que unirán los proyectos de Arenal y Corobicí con el Area Metropolitana y completar el anillo de transmisión y las subestaciones del Valle Central (ICE-OTRAS EMPRESAS).
10. Construir las líneas de transmisión que integren el sistema nacional interconectado con el sistema eléctrico de Nicaragua.

11. Mantener las tarifas del servicio eléctrico de manera que cubran los costos reales de la energía y que permitan llevar adelante los programas de inversión indicados (ICE-SNE).
12. Realizar estudios sobre las posibilidades de hacer mayor uso de la electricidad como fuente de energía sustituta del petróleo en procesos industriales, así como la factibilidad de atraer industrias electrointensivas al país (CEMPRO-ICE-MEIC-OFIPLAN).
13. Fortalecer las acciones tendientes a proteger las cuencas hidrográficas en donde existan o se planee construir plantas de generación hidroeléctricas.

**c) Costos, gastos y cronograma**

Las obras identificadas a realizar en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica tienen un costo aproximado a los ₡ 4.830 millones para el período 1979-1983. Debido al alto costo del Proyecto Boruca, el financiamiento externo con bancos de desarrollo deberá aumentar en el período, para llegar a un 60% del costo total de las obras. El resto será financiado con recursos del ICE y endeudamiento con otras fuentes externas. En el cuadro adjunto se indica las principales obras a ejecutar y los costos anuales de éstas.

**CUADRO N° 1**  
**INVERSIONES EN ENERGIA ELECTRICA**  
**1979-1983 1/**  
**(Millones de colones)**

NOMBRE DEL PROYECTO	COSTO					
	TOTAL 1979-83	1979	1980	1981	1982	1983
Proyecto Hidroeléctrico Arenal	109,1	109,1				
Proyecto Hidroeléctrico Corobicí	851,8	202,4	369,9	254,7	24,8	
Proyecto Hidroeléctrico Boruca	1.997,0	32,2	99,8	380,0	435,0	1.050,0
Proyecto Geotérmico	260,2	19,3	1,2		38,0	201,7
Ampliación Sistema Birris	46,4		12,5	21,0	13,0	
Estudios Futuros Proyectos	152,4	30,6	33,6	34,2	23,7	30,3
Electrificación Rural I Etapa	70,5	65,3	5,2			
Electrificación Rural II Etapa	272,4			134,8	73,4	64,2
Interconexión eléctrica con Nicaragua	59,4	1,1	40,0	17,3	1,0	
Transmisión energía de Arenal-Corobicí						
2/	66,8	20,7	46,1			
Obras de Transmisión y Distribución 3/	701,0	75,2	169,7	133,3	103,8	219,9
Obras ICE	196,3	61,2	25,9	30,5	36,1	42,6
Futuros Proyectos	46,0					46,0
<b>TOTAL</b>	<b>4.829,4</b>	<b>617,1</b>	<b>803,9</b>	<b>1.005,8</b>	<b>748,8</b>	<b>1.653,8</b>

1/ No incluye gastos financieros e institucionales.

2/ Corresponde al Programa BCIE-N°108.

3/ Incluye los Programas BIRF-1126, BIRF-6 y Transmisión Futuros Proyectos

FUENTE: Instituto Costarricense de Electricidad.

## PROGRAMA DE TELECOMUNICACIONES

### 1. Problema

En las zonas urbanas (fundamentalmente el Area Metropolitana), el rápido crecimiento y la concentración de actividades en los últimos años han resultado en un incremento fuerte en la demanda de los servicios de telecomunicaciones, hasta casi saturarse la capacidad del sistema, especialmente en cuanto a las centrales telefónicas. Por otra parte, en las zonas rurales, que albergan a la mayor parte de la población del país, se manifiesta una baja densidad del servicio.

### 2. Contexto

En el campo de las telecomunicaciones el país ha logrado un desarrollo muy satisfactorio. No obstante, y aunque en los últimos años se ha expandido rápidamente el servicio a las áreas rurales, el sistema se encuentra concentrado fundamentalmente en las áreas urbanas.

A fines de 1978 existía una capacidad de 140.324 líneas en 66 centrales, con una densidad de 6,5 líneas por cada 100 habitantes. Alrededor de las tres cuartas partes de la capacidad instalada en líneas de telecomunicaciones se encontraban en el Area Metropolitana, una quinta parte en las demás zonas urbanas del país, en tanto que sólo el 3% se hallaba en el campo. Sin embargo, el desarrollo futuro del servicio en áreas rurales debe ser planificado cuidadosamente, pues la baja densidad de población y la amplia extensión geográfica implica costos de instalación y operación más altos que en las zonas urbanas.

Así, se considera que a fines de 1978 aproximadamente el 100% de la población urbana del país tenía acceso a los servicios telefónicos, en tanto que sólo un 43% de la población rural tenía acceso a ellos.

Por su parte, el servicio telefónico internacional ha crecido muy rápidamente, y es la parte más rentable de todo el sistema. Se espera que este sistema tendrá un crecimiento sostenido del 20% anual en el período 1978-1982.

Otro componente de la red de telecomunicaciones es el sistema Telex-Gentex (que ha comenzado a sustituir al sistema telegráfico tradicional) el cual opera eficientemente y con equipo moderno.

### 3. Objetivos

El país debe aprovechar su capacidad instalada y su experiencia institucional en el campo de las telecomunicaciones, a fin de extenderlas, como un medio de mejorar la calidad de vida e impulsar el desarrollo. En las zonas rurales debe recibir gran impulso la expansión del servicio telefónico, como medida para mejorar la integración del campo. Con este fin, es necesario mantener las tendencias de expansión en las zonas urbanas, y hacer esfuerzos especiales para generalizar el servicio en las zonas rurales, siempre dentro de las limitaciones de la capacidad económica real del país.

#### **4. Estrategia**

Se deberá aumentar la eficiencia y la rentabilidad de los sistemas de telecomunicaciones urbano e internacional, a fin de que el sistema total esté en capacidad de subsidiar temporalmente la expansión rural del servicio.

Para incrementar la eficiencia del sistema será necesario introducir nuevas y más avanzadas tecnologías. Dado el alto grado de dependencia tecnológica de la actividad, se deberá fomentar la investigación local y al mismo tiempo se deberá explorar la posibilidad de reducir la dependencia, mediante la producción local de partes e insumos, y la adecuada transferencia tecnológica.

La extensión rural de los servicios de telecomunicaciones deberá realizarse teniendo en cuenta lo dispuesto en los planes de desarrollo regional, y realizando investigaciones especiales de carácter económico, tecnológico y sociológico, a fin de determinar claramente un orden de prioridades al respecto.

Es necesario también realizar estudios especiales para la coordinación e integración de los servicios telefónicos, telegráficos y de telex.

Para sustituir al sistema telegráfico se usará la siguiente estructura operativa:

En las cabeceras de provincias y localidades mayores se instalará terminales telex, todas interconectadas a través de los equipos de conmutación de RACSA. En el resto de las localidades la tramitación de los mensajes telegráficos se realizará por medio de teléfonos restringidos a su zona tarifaria:

Con el objetivo de resolver el problema telegráfico se integró una Comisión mixta de estudio, con la participación del ICE y de la Dirección Nacional de Comunicaciones del Ministerio de Gobernación. La solución que dicha Comisión propuso para resolver el problema consistió básicamente en que el ICE asimilará el tráfico telegráfico mediante el uso de sus sistemas de transmisión y que la DNC fuera la encargada de explotar el servicio.

La ejecución del Plan se subdividió en tres etapas, de las cuales dos han sido concluidas.

##### **I ETAPA:**

Denominada Plan San Dimas, consistió en descentralizar los sistemas de radiotelegrafía, que se concentraban en la estación transmisora San Dimas (Ciudadela Calderón Muñoz) mediante la instalación de 7 centros telex en: San José, Limón, San José, San Dimas (Ciudadela Calderón Muñoz) mediante la instalación de 7 centros telex en: San José, Limón, San Isidro de Pérez Zeledón, Puntarenas, Nicoya, Liberia y Ciudad Quesada.

##### **II ETAPA:**

Denominada Area Metropolitana y Valle Central, consistió en ampliar la red gentex (red telex pública) de la primera etapa, instalando terminales telex en: Alajuela, Heredia, Cartago, San Ramón, Turrialba y Puriscal.

##### **III y ULTIMA ETAPA:**

Consistirá en ampliar la red gentex existente integrando nueve localidades más: Cañas, Ciudad Neilly, Filadelfia, Golfito, Grecia, Guápiles, Quepos, Santa Cruz y Siquirres. Y por otro lado en sustituir todas las terminales telegráficas por teléfonos con una distribución zonificada alrededor de 22 centros gentex seleccionados.

El Instituto Costarricense de Electricidad será la institución encargada de administrar y desarrollar el Sistema Nacional de Telecomunicaciones, en tanto que el Siste-

ma Telegráfico será administrado por el Ministerio de Gobernación. La fijación de tarifas corresponde al Servicio Nacional de Electricidad en lo concerniente al ICE.

## 5. Plan de acción

De acuerdo con el desarrollo previsto, se estima que para 1982 el país contará con 247.468 líneas instaladas en 115 centrales telefónicas, alcanzándose una densidad telefónica de 11.0 teléfonos por cada 100 habitantes y permitiendo acceso al Sistema a un 75% de la población total del país.

En el Area Metropolitana se incrementará en 55% la capacidad en líneas durante el período 1979-1982. Esto se explica por la concentración de la población, y porque las actividades urbanas demandan comunicación más rápida y frecuente que las rurales. En el resto de la zona urbana (cabeceras de provincias y otras ciudades) el crecimiento será del 50% durante el período.<sup>1/</sup>

En diciembre de 1978, 409 poblaciones rurales tenían teléfono. Para fines de 1982 se proyecta servir a 1.100 comunidades rurales (de 500 habitantes como promedio) por medio de enlaces por radio, lo cual dará acceso al servicio al 53% de la población rural, y será un estímulo al mejoramiento e incremento de la producción y el nivel de vida en esas zonas.

También se iniciará la instalación de centrales automáticas electrónicas controladas por computadoras, que permitirán principalmente a los abonados del Area Metropolitana el acceso a nuevos servicios, y el mejoramiento del servicio actual.

Se dará alta prioridad a la instalación de teléfonos públicos, y se espera aumentar la cantidad de estos, de 1.850-que existen actualmente, a 5.000 para fines de 1982.

Para el Sistema Telefónico Internacional, se estima que, para el período, el crecimiento promedio del tráfico telefónico será del 20% anual. Para atender adecuadamente este crecimiento la central internacional será ampliada hasta 1.800 circuitos.

Durante este período se abrirá nuevas rutas internacionales automáticas a través del sistema MIDA, a varios países de Europa y América del Sur.

Dadas las altas sumas de divisas que se debe pagar por concepto de alquiler de circuitos a otros países, y la gran dependencia de los servicios de transmisión de otras empresas centroamericanas, se estudia la posibilidad de instalar, ya sea una estación terrena para comunicación vía satélite, o bien un cable submarino desde Limón hasta Florida, Estados Unidos. Se optará por la alternativa cuyos resultados técnico-económicos sean más favorables para el país.

Para el sistema telex, se espera un crecimiento promedio anual del 25%, que exigirá al final del período una ampliación de la central telex electrónica existente hasta alcanzar una capacidad de 2.000 líneas, con lo que se logrará prestar ese importante servicio en todo el territorio nacional.

Debido a la necesidad de transmitir grandes volúmenes de información a muy alta velocidad, de acuerdo con las necesidades de la banca, oficinas gubernamentales y varias empresas privadas, se establecerá una red básica nacional para transmisión de datos, que a su vez permitirá la transmisión de facsímiles (reproducción de documentos a distancia).

1/ El rápido crecimiento de la demanda por servicios de telecomunicaciones en las poblaciones más importantes de provincias requiere la elaboración de estudios adicionales, que podrán llegar a determinar un incremento de la capacidad en 12.000 líneas para 1982.

**a) Acciones por Regiones**

El Cuadro 1 muestra cómo se distribuirán las nuevas líneas que se agregará en este período por regiones.

Se puede observar que el 88,4% de las líneas se instalarán en la Región Central mientras que las otras cuatro regiones reciben el 11,6%. Esto se debe a que en las áreas urbanas es donde se requiere un mayor volumen de servicio. Debe tenerse en cuenta que en las demás regiones existen tan sólo dos cabeceras de provincia, mientras que en la Región Central están ubicadas cinco cabeceras de provincia.

**b) Costos, gastos y cronograma**

El cuadro 2 muestra las inversiones del ICE para el período 1979-1983.

Se puede observar que la inversión para el período asciende al monto de ₡ 1.353,8 millones, de los cuales se estima que el 63% será financiado con recursos externos y el 37% con recursos internos.

**CUADRO N° 1**  
**CAPACIDAD DE LINEAS INSTALADAS**  
**EN EL PERIODO 1979-1983**

REGIONES	AREA METROPOLITANA	CABECERAS DE PROVINCIA	OTRAS LOCALIDADES	TELEFONIA RURAL	TOTAL
Central	90.200	15.100	16.008	5.890	127.198
Chorotega	---	1.700	2.600	2.360	6.660
Brunca	---	---	3.000	1.850	4.850
Atlántica	---	3.000	1.400	1.520	5.920
Norte	---	---	2.400	1.200	3.600
<b>TOTAL</b>	<u>90.200</u>	<u>19.800</u>	<u>25.408</u>	<u>12.820</u>	<u>148.220</u>

FUENTE: Instituto Costarricense de Electricidad.

**CUADRO N° 2**  
**INVERSION PROGRAMADA PARA EL PERIODO**  
**1979—1983**  
**(Millones de colones)**

Nombre del Programa	TOTAL INVERSION 1979-1983	PERIODO DE EJECUCION				
		1979	1980	1981	1982	1983
<b>IV ETAPA</b>						
Area Metropolitana	25,1	25,1	—	—	—	—
Cabeceras de Provincia	3,6	3,6	—	—	—	—
Otras localidades	6,4	6,4	—	—	—	—
<b>V ETAPA</b>						
Area Metropolitana	483,1	69,7	121,0	192,9	99,5	—
Cabeceras de Provincia	83,6	10,6	19,7	15,7	37,6	—
Otras localidades	125,7	22,5	41,7	34,5	27,0	—
<b>VI ETAPA</b>						
Area Metropolitana	83,1	—	—	—	—	83,1
Cabeceras de Provincia	12,1	—	—	—	—	12,1
Otras localidades	25,6	—	—	—	—	25,6
Red Provincial	268,0	—	24,1	111,6	111,8	20,5
Obras B.C.I.E.	18,2	2,4	13,4	2,4	—	—
Telefonía Rural	149,3	23,5	38,3	37,4	30,0	20,1
Estación Terrena	70,0	—	14,0	56,0	—	—
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>1.353,8</b>	<b>163,8</b>	<b>272,2</b>	<b>450,5</b>	<b>305,9</b>	<b>161,4</b>

FUENTE: Instituto Costarricense de Electricidad

## **PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO**

### **1. Problema**

La relativamente baja prioridad que se ha asignado a los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado sanitario en el pasado, ha tenido por resultado el que las obras urbanas actuales están muy deterioradas, y son en todo caso insuficientes para la demanda. En el área rural, a partir del año 1975 se ha impulsado la construcción de nuevas obras en comunidades, pero aún no existe una solución para los pobladores rurales que viven dispersos.

### **2. Contexto**

La calidad del agua depende de la forma de abastecimiento utilizado, de las fuentes de ésta y del tratamiento que se le dé. Así, teniendo presente el costo económico y social, la participación del sector público en el desarrollo de este servicio tiene el propósito de establecer sistemas de abastecimiento que tengan la mayor cobertura posible, en las mejores condiciones de continuidad y calidad, para proteger la salud de los ciudadanos.

El suministro de agua potable en el país ha mostrado un desarrollo bastante desigual en los últimos 15 años, mejorando la situación en el área rural, y mostrando una ligera mejoría en las zonas urbanas. En cuanto a la calidad del agua, subsisten problemas serios que deberán atacarse como parte integrante del problema de salud pública.

Los servicios de alcantarillado han disminuido su cobertura en el área urbana, al no crecer al mismo ritmo que el desarrollo urbano en los últimos años. Aunque en el área rural la situación ha mejorado, sigue siendo insatisfactoria.

Para el análisis de este servicio es conveniente dividir al país en cuatro zonas: Área Metropolitana, Otras Áreas Urbanas, Área Rural Concentrada y Área Rural Dispersa. Estas presentan diferencias demográficas, geográficas, técnicas y económicas, y por tanto problemas y estrategias de solución también diferentes.

En el Área Metropolitana, donde existe la mayor concentración poblacional del país, el servicio se presta por medio de un sistema de acueductos, cuya administración, operación y desarrollo es competencia del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA). En 1978 se considera que el 95% de la población está servida (95% de cobertura es el máximo posible en poblaciones concentradas); el 93% recibe agua de buena calidad y el servicio se presta en forma continua al 90% de la población en invierno y al 75% en verano.

El resto del área urbana comprende unas 58 poblaciones de más de 2.000 habitantes. En los 25 acueductos que el ICAA suministra en 1978, se tiene 85% de cobertura; el 77% de la población recibe agua de buena calidad y se ofrece continuidad al 65%.

En las 33 poblaciones restantes las aguas son administradas por municipalidades, y en unas pocas excepciones, por juntas administrativas. Se estima que muchos de es-

tos acueductos ya han excedido su vida económica útil y que los niveles de demanda exceden a la producción disponible. Además sus aguas no son sometidas a control de calidad, y los mecanismos de control de consumo existentes permiten el desperdicio por parte de los usuarios.

El área rural concentrada comprende aproximadamente 700 poblaciones que tienen entre 200 y 2000 habitantes y contienen la mitad de la población rural. En 1978 el 30% de esa población tenía acceso a acueductos administrados por el ICAA y el 59% a acueductos bajo otros tipos de administración. Esto da una cobertura del servicio del 89%. En lo que se refiere a la calidad y cantidad del agua estas pueden considerarse como inadecuadas en general.

En el área rural no concentrada se encuentra la otra mitad de la población rural del país, de la cual aproximadamente el 60% no cuenta con servicios de agua potable. La dispersión de la población en estas zonas hace que no sea económicamente factible prestar el servicio por medio de acueductos. Por esta razón es que se utilizan otras formas de abastecimiento, como pozos con bombeo manual. El Ministerio de Salud es la institución responsable de proveer los medios de abastecimiento en estos casos.

En comparación con la situación de acueductos, la de alcantarillado es más compleja. Está técnicamente aceptado que los sistemas de alcantarillado sanitario son los más convenientes para poblaciones concentradas. Sin embargo, los altos costos de inversión y las condiciones topográficas de las zonas crean limitaciones al establecimiento de este tipo de infraestructura, que hacen que el crecimiento de las redes y plantas de tratamiento sea lento.

Una complicación adicional es que la ventaja social que ofrece este tipo de sistema, respecto de otras alternativas de eliminación de aguas servidas, no es tan evidente para los usuarios, por lo que éstos no se ven estimulados a conectarse a la red cuando esta existe.

Por otra parte, cuando la concentración de la población disminuye el alcantarillado sanitario tiene desventaja económica respecto de otras alternativas como tanques sépticos, letrinas, etc., por lo que es sustituido por estas.

En 1974 se estimaba que el 15% de la población estaba servido por sistemas de alcantarillado sanitario; el 24% tenía tanque séptico y el 41% tenía letrinas. Lo anterior indica que el 80% de la población tenía servicio aceptable pero solo el 39% estaba bien atendida.

En el sector participan un grupo numeroso de instituciones: el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), diversas empresas municipales y municipalidades, y el Ministerio de Salud.

Sin excepción, todas las instituciones tienen problemas financieros muy serios, manteniéndose las principales con subvenciones del Gobierno Central. Radica el problema en que en general las tarifas que se cobra por los servicios de agua son totalmente insuficientes para prestar un servicio confiable y permanente. El resultado de mantener durante mucho tiempo políticas que tendían a que el servicio se prestara subvencionado, ha resultado en el lamentable deterioro de instalaciones y en la dificultad de ampliarlas de acuerdo con la creciente demanda. Los ingresos, con los niveles tarifarios actuales, son apenas suficientes para cubrir parte de los costos de operación y algún mantenimiento de las obras, pero son insuficientes para mantener un programa de inversión permanente.

### **3. Objetivos**

Mejorar los servicios de agua potable y alcantarillado de manera que cumplan con los requisitos que imponen los planes de salud pública nacional.

Se diseñará y construirá obras para solucionar los problemas emergentes en las zonas urbanas y rurales, de acuerdo con los recursos financieros de que puede disponer el país para este efecto y las necesidades sanitarias de cada localidad.

#### **4. Estrategia**

Para el Acueducto Metropolitano la estrategia a seguir, de acuerdo con la capacidad técnica y financiera de ICAA, consiste en mantener la cobertura del servicio y mejorar su calidad teniendo en cuenta el crecimiento de la población.

Para los acueductos urbanos administrados por ICAA, se proyecta mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio. Se renovará y ampliará los acueductos urbanos no administrados por ICAA, instalando hidrómetros e implantando tarifas adecuadas para regular el consumo, así como introduciendo sistemas para el control de la calidad del agua.

Para los acueductos rurales, que sirven a la población rural concentrada, los programas están dirigidos a alcanzar una cobertura completa por medio de la ampliación y recuperación de acueductos existentes, así como de la construcción de acueductos nuevos. También se hará estudios tendientes a analizar y buscar soluciones al problema de la calidad de agua en las zonas rurales.

En el resto del Area Rural, que comprende la población rural no concentrada, los programas buscan soluciones al problema de abastecimiento de agua mediante alternativas diferentes del acueducto, tales como pozos de bombeo manual. También se realizará estudios de calidad de las aguas usadas y se analizará alternativas para buscar la mejor solución.

Los programas en lo que concierne al servicio de eliminación de aguas residuales estarán dirigidos a la ampliación del Alcantarillado Metropolitano, así como al establecimiento de sistemas nuevos en algunas poblaciones urbanas del país. En las zonas rurales los programas están dirigidos a mejorar los servicios existentes.

Se realizará estudios tendientes a evaluar y buscar soluciones a la contaminación de los cursos de agua debido a la descarga de aguas residuales domésticas e industriales, así como de agroquímicos.

#### **5. Plan de acción**

##### **a) Metas**

Para el Acueducto Metropolitano la meta consiste en mantener la cobertura del servicio en 95%; elevar de 93% a 95% el índice de calidad; mantener en 90% el índice de continuidad en invierno y elevar de 75% a 85% el de verano.

Para los acueductos urbanos administrados por el ICAA se proyecta elevar al 95% los índices de cobertura, calidad y continuidad.

Para los acueductos rurales, que sirven a la población rural concentrada, los programas están dirigidos a alcanzar 100% de cobertura del servicio.

En el resto del Area Rural, que comprende a la población rural no concentrada, los programas actuales tienden a solucionar el problema al 10% de la población que no cuenta con servicios de agua potable.

En lo que concierne al servicio de eliminación de aguas residuales, se proyecta que el 26% de la población tendrá acceso a sistemas de alcantarillado, el 24% tendrá tanque séptico y el 38% tendrá letrinas. Tenemos así que

la población con servicio aceptable ascenderá del 80% al 88%, y del 39% al 50% la que esté bien atendida.

**b) Acciones por Regiones**

En el cuadro siguiente se muestra la distribución por regiones de la inversión total programada en el sector agua potable y alcantarillado para el período 1978-1983.

**Cuadro N° 1**  
**Inversión Programada en Agua Potable y Alcantarillado**  
**1979-1983**  
**(Millones de colones)**

REGIONES	INVERSION MILLONES DE COLONES	PARTICIPACIÓN RELATIVA %
Central	1.463,18	82,88
Chorotega	38,17	2,16
Brunca	51,68	2,93
Atlántica	51,87	2,93
Norte	19,33	1,09
varias Regiones	141,54	8,01
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<u>1.765,77</u>	<u>100,00</u>

FUENTE: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Los principales estudios y proyectos para el período 1979-1983 son:

Continuar con las obras del proyecto II Etapa del Acueducto Metropolitano, para que entre en operación en 1979. Responsable: ICAA.

Continuar con el Programa de Perforación de Pozos para agregar al Sistema Metropolitano 200 litros por segundo (lt/s) en 1979. Responsable: ICAA.

Continuar con la I Ampliación de Puente de Mulas (170 lt/s) y dar inicio a la segunda ampliación (340 lts/s) para que entren en operación en 1979 y 1980 respectivamente. Responsable: ICAA,

Iniciar las obras del proyecto Chivas (90 lts/s) para que esté en operación en 1980. Responsable: ICAA.

Iniciar las obras para la interconexión Alajuelita-Desamparados. Responsable: ICAA.

Completar los estudios y dar inicio a las obras de la III Etapa del Acueducto Metropolitano (Río Pirrís). Responsable: ICAA.

Reiniciar aforos de la fuente de Potrerillos (300 lts/s) para que esté en operación en 1983. Responsable: ICAA.

Continuar con el Programa de Control de Fugas para reducir la pérdida equivalente a un 30% de la producción del Acueducto Metropolitano. Responsable: ICAA.

Concluir la II Etapa del Alcantarillado Metropolitano e iniciar estudios y obras de la III Etapa. Responsable: ICAA.

Otros proyectos en el Area Metropolitana son: Estudio sobre posibilidad de túneles en la zona este del Valle, optimización de plantas de tratamiento, mejoras en la distribución, Plan Maestro del Area Metropolitana, estudio acuífero de Santo Domingo, y Modelo Matemático del Acueducto Metropolitano. Responsable: ICAA.

Iniciar estudios para doce de los acueductos urbanos y hacer mejoras en los veinticinco acueductos urbanos administrados por el ICAA.

Llevar a cabo obras de ampliación y mejoramiento en 17 acueductos urbanos no administrados por el ICAA, Responsable: IFAM, municipalidades e ICAA.

Realizar estudios para determinar necesidades y establecer prioridades de solución, así como ejecutar obras en los sistemas de alcantarillado sanitario urbano. (ICAA).

Continuar con la III Etapa de Acueductos Rurales que será concluida en 1979 y consiste en 80 nuevos acueductos y mejoras en 35. Responsable: ICAA.

Iniciar en 1980 la IV Etapa de Acueductos Rurales para concluir en 1983 favoreciendo a unas 43.000 personas. Responsable: ICAA.

Continuar con el programa de Perforación de Pozos de Agua en áreas rurales dispersas. Responsable: Ministerio de Salud.

Concluir el Programa Nacional de Letrinización. Responsable: Ministerio de Salud.

En cuanto a aspectos de tipo institucional, se deberá realizar un estudio para proponer soluciones al problema financiero que aqueja a todas las instituciones del sector. (OFIPLAN).

**c) Costos y cronograma**

La inversión programada en el sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para el período 1979-1983 asciende a ₡ 1.766 millones de los cuales solo ₡ 350 millones serán invertidos en 1979-1980. Esto se debe a que los proyectos de mayor costo se iniciarán a partir de 1981.

La financiación de estos programas se hará en el 15% con recursos internos y en el 85% con recursos externos.

El cuadro siguiente muestra los montos de inversión programada por año.

**CUADRO N° 2**  
**INVERSION PROGRAMADA EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**  
**1979—1983**  
**(Millones de colones)**

	TOTAL INVERSION 1979-1983	1979	1980	1981	1982	1983
Area Metropolitana	1.119,13	64,40	31,89	258,98	422,65	341,21
Area urbana	418,50	50,70	59,39	108,41	100,00	100,0
Area Rural	220,82	99,03	39,59	52,20	30,00	—
Otras Inversiones	7,32	2,44	2,44	1,22	0,61	0,61
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>1.765,77</b>	<b>216,57</b>	<b>133,31</b>	<b>420,31</b>	<b>553,26</b>	<b>441,82</b>

FUENTE: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

## PROGRAMA DE RIEGO Y DRENAJE

### 1. Problema

Existen en el país zonas agrícolas aptas para cultivo intensivo, que son subutilizadas como consecuencia de sequías o inundaciones. Especialmente en la parte Norte de la Vertiente del Pacífico, las pérdidas de cosechas y en la ganadería por periodos de sequías prolongadas causan agudos problemas. Los problemas de drenaje ocurren en zonas sujetas a inundaciones periódicas en la estación lluviosa, y se presentan más frecuentemente en la Región Huetar Atlántica.

### 2. Contexto

La posibilidad de aumentar la producción agrícola en el país mediante la ampliación de áreas de cultivo es cada vez menor, por lo cual los aumentos de producción en el futuro tendrán que depender en gran parte de un uso más intenso de la tierra.

En las zonas agrícolas que ven afectada su productividad a consecuencia de sequías e inundaciones, el sector privado, en algunos casos, ha tratado de resolver el problema por medio de pequeñas obras de infraestructura como presas, drenajes, canales pequeños, pozos, etc. Sin embargo, su participación en la ejecución de obras de mayor magnitud se ha visto limitada a consecuencia de los altos costos del riego y la imposibilidad técnica de realizarlas. En ese sentido, se ha visto la necesidad de que el sector público participe en la ejecución de obras de riego y drenaje, que, por su magnitud, la empresa privada no puede construir por sí misma. Las regiones que tienen mayores limitaciones por disponibilidad de agua durante el año, y que a su vez ofrecen condiciones favorables para la agricultura, pueden definirse según el siguiente orden de prioridades: 1) Región Chorotega, 2) Región Central, 3) Región Brunca. Las sequías extremas se presentan de manera cíclica en estas regiones, causando pérdidas muy importantes en la agricultura y la ganadería. Es en estas áreas en donde se ha centrado la atención, con la finalidad de resolver el problema del suministro de agua para riego.

En 1973 se encontraban bajo riego 66.000 hectáreas, casi todas en cultivos permanentes (caña de azúcar y café). El riego se realiza en fincas individuales, de acuerdo con la disponibilidad de agua, los medios económicos del agricultor, el tipo de cultivos, la época del año, etc. No existe, sin embargo, ningún distrito de riego en operación.

En la parte occidental del Valle Central está en desarrollo un proyecto para establecer un primer distrito de riego en la zona de Itiquís. Casi simultáneamente se están desarrollando proyectos para aprovechar las aguas del Río Tempisque y las que libere el proyecto hidroeléctrico de Arenal. En otras zonas se ha intensificado la explotación de aguas subterráneas, como un recurso complementario a las aguas superficiales. Se estima que durante el período 1979-1983 se puede crear distritos de riego con un máximo de unas 25.000 hectáreas de nuevas tierras irrigables.

El problema de exceso de aguas se concentra en las partes bajas de la Vertiente Atlántica, en donde, durante la época de lluvias, las tierras no pueden ser cultivadas adecuadamente, a menos que cuenten con sistemas de drenaje.

En las zonas bananeras y en las plantaciones de palma africana se han construido importantes sistemas de drenaje, algunos de los cuales permanecieron por varios años sin el debido mantenimiento, pero actualmente se está trabajando en forma activa en su rehabilitación para ocuparlos de nuevo en siembras de banano y palma africana.

Existen algunos pequeños sistemas de drenaje a los que por varios años no se les dio mantenimiento. Hay un plan para rehabilitarlos.

No hay investigaciones suficientes sobre áreas susceptibles de drenaje en operación. Los problemas de inundaciones y humedad excesiva en los suelos afectan a las áreas bajas de las regiones Huetar Atlántica, Brunca y Chorotega.

### **3. Objetivos**

Se procura aumentar la productividad de las zonas agrícolas mediante un mejor aprovechamiento combinado de los recursos tierra, agua, mano de obra y capital por medio de la explotación y el control sistemático del recurso agua, convirtiendo, en el largo plazo, a la agricultura en esas zonas en una actividad de explotación intensiva con el establecimiento de sistemas de riego y drenaje.

Esto permitirá mejorar las condiciones de vida a los habitantes de las zonas en que se desarrolle este tipo de infraestructura, por medio de una adecuada distribución de los beneficios que esta genere, así como aumentar el suministro interno y la exportación de productos agropecuarios.

### **4. Estrategia**

Se deberá crear un organismo único que se especialice en los problemas de investigación y desarrollo del recurso agua para fines de riego. A tal efecto será necesario convertir en Ley la propuesta de crear un Servicio Nacional de Aguas, que reúna las funciones del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, del Ministerio de Agricultura y Ganadería en este campo, y de la Comisión Nacional de Riego. También sería necesario revisar la Ley de Aguas, principalmente en cuanto al orden de prioridades de uso y los mecanismos de coordinación de dichos usos.

Hasta tanto se establezca el Servicio Nacional de Aguas, la Comisión Nacional de Riego será responsable de ejecutar e identificar proyectos de riego por medio de aguas superficiales. El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas continuará la investigación de zonas factibles de riego por medio de aguas subterráneas e identificará proyectos de este tipo. Los esfuerzos se concentrarían en las Regiones Chorotega y Central.

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como órgano superior de política agropecuaria del Gobierno, continuará cumpliendo una función importante en el desarrollo de la tecnología para riego y en los servicios de asistencia técnica.

Por otra parte, JAPDEVA seguirá encargándose de buscar solución a los problemas de drenaje de tierras en la Región Huetar Atlántica.

Los proyectos de riego y drenaje deberán formularse y ejecutarse de manera tal que en ellos se tome debida cuenta de aspectos complementarios a la obra física (diques, canales) de riego. Debe considerarse al menos la infraestructura (camino, energía, vivienda, etc.) complementaria para que los proyectos de riego cumplan su función de aumentar la producción y productividad agropecuaria y contribuir al bienestar de la población afectada.

Debido a que el riego en gran escala es una actividad nueva para el país, los proyectos a desarrollar en el período del Plan deberán contar con una justificación técnica y económica bien fundamentada.

Por la razón anterior, la capacitación de personal técnico y de los propios agricultores recibirá atención prioritaria. Para facilitar la comercialización de la producción

que se genera con el riego, se deberá crear complejos agroindustriales para el procesamiento de la producción. Será actividad importante la organización de los agricultores con el fin fundamental de obtener facilidades de comercialización, tanto de los insumos como de sus productos, así como de crédito suficiente y oportuno.

Como complemento de los proyectos grandes de riego por gravedad, se desarrollará proyectos de riego más pequeños abastecidos por pozos, en zonas en que se haya determinado la existencia de aguas subterráneas suficientes.

Se profundizará las investigaciones sobre la disponibilidad de agua para riego, tanto superficial como subterránea.

## **5. Plan de acción**

### **a) Metas**

Poner bajo riego unas 24.000 hectáreas nuevas y mejorar la seguridad del suministro a unas 10.000 hectáreas adicionales.

### **b) Acciones por regiones**

#### **1. Región Central**

- i. Proyecto Itiquis: ubicado al norte de la ciudad de Alajuela. Para 1979 se iniciará las obras, que consisten en el mejoramiento de la red de riego y la irrigación de 1.500 hectáreas.

#### **2. Región Chorotega**

En este sector se ubica el Programa de Desarrollo Integral de la Cuenca Baja del río Tempisque. Los proyectos específicos se describen a continuación:

- i. Presa derivadora: obra de derivación en el río Magdalena (Cañas), para desviar las aguas provenientes del Proyecto Hidroeléctrico de Arenal y distribuir las en todo el sector, mediante los canales Norte y Sur. Se inició su construcción en el primer trimestre de 1979, a cargo del IGE.
- ii. Canal del Sur (primer tramo, 10 kilómetros)  
Este primer sector del canal parte de la Presa Derivadora y llega hasta el río Cañas. Mediante este canal se podrá habilitar al riego unas 10.000 hectáreas, entre los ríos Corobicí, Cañas y Lajas.  
En 1979 se hará los diseños finales, y se construirá en 1980.
- iii. Primera Etapa Sector Sur:  
Se realizará los diseños finales del sector entre los ríos Corobicí, Cañas y Lajas, con 14.287 hectáreas brutas y unas 10.000 hectáreas regables. De estas 10.000 hectáreas faltan diseños finales para 3.660 hectáreas que se realizarán en 1979-1980. Dentro de este primer sector se incluyen los proyectos: Estación Experimental Enrique Jiménez Núñez, San Luis y Paso Hondo, con un área total de 2.7000 hectáreas que ya tienen diseños finales de riego y, además, la Central Azucarera Taboga, que ya posee bajo riego 4.500 hectáreas.
- iv. Áreas Demostrativas:  
Constituyen proyectos específicos, los cuales ya poseen diseños finales constructivos.
  - Estación experimental Enrique Jiménez Núñez; puesta bajo riego para investigación y capacitación de técnicos y agricultores.
  - Colonia San Luis: Colonia agrícola del ITCO con 65 agricultores; se dotará de riego para demostrar los beneficios del sistema.
  - Finca Paso Hondo: Finca propiedad de 18 agricultores medianos, también

a desarrollar con fines demostrativos.

— Finca Wilson: Propiedad del ITCO, en donde se asentarán de 75 a 100 familias en áreas bajo riego.

— Palmira: Constituye un área en la margen derecha del río Tempisque, de pequeños y medianos agricultores, con tierras de muy buena calidad, localizadas a ambos márgenes de la carretera Guardia-Filadelfia.

Las cinco áreas demostrativas tienen una superficie total neta de riego de aproximadamente 3.500 hectáreas. Se espera iniciar la construcción de estos proyectos en 1979.

v. Presa de la Cueva: Dentro del Plan Hidroeléctrico del Tempisque se contempla la construcción de una presa sobre el río del mismo nombre, a la altura de la finca "La Cueva". En esta forma se tendrá un embalse de 80 a 106 m<sup>3</sup> de agua que permitirá regular el caudal del río, atenuar las avenidas y duplicar su capacidad de riego en verano. Esto es urgente, ya que las demandas actuales (CAT SA y particulares) superan la disponibilidad de aguas del río. Dada esta urgencia el ICE se comprometió a diseñar y construir dicha presa. En 1979 se realizará los diseños y en 1980 se podrá comenzar su construcción.

vi. Canales Principales, margen derecha del río Tempisque: a partir de la presa "La Cueva" se deberá diseñar y construir los canales La Cueva, auxiliar Guardia-Filadelfia y la Presa de Sardinal. Estos diseños podrán realizarse en 1980-1981, para iniciar su construcción a partir de 1981.

vii. Diseños finales de la red general de riego (margen derecha del Tempisque): Para 1980 se prevé la elaboración de diseños para las primeras 5.000 hectáreas de riego al norte de la carretera que conduce a Sardinal, las cuales se podrían habilitar a partir de 1981. Se espera aumentar en 5.000 hectáreas anuales el riego en esta zona.

### **3. Otras regiones**

i. Investigaciones en aguas subterráneas en zonas seleccionadas de la Península de Nicoya y del Valle Central.

ii. Realización de estudios sobre la viabilidad de diferentes alternativas técnicas de riego en otras regiones.

iii. Rehabilitación de sistemas de drenaje en la Región Atlántica para solucionar problemas de inundaciones.

#### **c) Marco institucional.**

Aparte de lo expuesto en la estrategia (4) el Servicio Nacional de Aguas definirá la manera en que se va a establecer el cobro del agua en las zonas de riego, con la finalidad de hacer una distribución adecuada de los beneficios y costos del regadío.

#### **d) Costos, gastos y cronograma**

En el cuadro adjunto se indica el costo aproximado de cada obra y su tiempo de ejecución. El costo total asciende a ₡ 537 millones para el período 1979-1983, del cual el 80% será financiado con recursos externos.

**CUADRO N° 1**  
**PROYECTOS, CRONOGRAMAS Y COSTOS**  
**1979-1983**  
**(millones de colones)**

PROYECTO	COSTO TOTAL	PERIODO DE EJECUCIÓN				
		1979	1980	1981	1982	1983
I. REGION CENTRAL	13,0	2,0	6,0	2,0	2,0	1,0
1. Proyecto Itiquís	13,0	2,0	6,0	2,0	2,0	1,0
II. REGION CHOROTEGA	524,0	37,0	123,6	181,8	96,4	85,5
1. Presa Derivadora (construcción)	15,0	15,0				
2. Canal del Sur						
Diseños	0,7	0,7				
Construcción	18,3		18,3			
3. Desarrollo Sector Sur (3.660 Ha)						
Diseño	1,0	1,0				
Construcción	55,0		20,0	35,0		
4. Areas Demostrativas (Construcción)						
4.1 Est. Exp. Enrique Jiménez Núñez	25,2	6,3	6,3	6,3	6,3	
4.2 Colonia Agrícola San Luis	19,6	5,0	5,0	5,0	4,6	
4.3 Paso Hondo	7,5	4,0	3,5			
4.4 Finca Wilson	18,0		4,5	4,5	4,5	4,5
4.5 Palmira	18,0		4,5	4,5	4,5	4,5

5. Presa La Cueva						
Diseños	5,0	5,0				
Construcción	110,0		60,0	50,0		
6. Desarrollo 5.000 Ha anuales						
Diseño	6,0		1,5	1,5	1,5	1,5
Construcción	225,0			75,0	75,0	75,0
TOTAL	537,3	39,0	129,6	183,8	98,4	86,5

---

FUENTE: CONARIEGO

## PROGRAMA DE OLEODUCTOS

### 1. Problema

La distribución de productos derivados del petróleo hacia ciertas partes del país presenta problemas debido a que los carros-tanque utilizados para ese transporte deben atravesar el Area Metropolitana, con el consiguiente aumento del costo debido al congestionamiento de tráfico y con mayor riesgo al trasladar productos combustibles a través de una zona urbana.

### 2. Contexto

El incremento del consumo de combustible en el país ha crecido a una tasa cercana al 10% anual en los últimos, superándose en más del 45% las proyecciones de demanda realizadas en 1975, de manera que el consumo de 1978 corresponde al previsto para 1980. En 1977 se llegó a saturar la capacidad de transporte de los productos por el oleoducto existente, lo que obligó a construir un segundo oleoducto que entró en funcionamiento en enero de 1978.

Este crecimiento aproximado del 10% anual implica que, para poder satisfacer las demandas futuras de combustibles, se requiere aumentar a plena capacidad de transporte la línea Limón-El Alto. El sitio El Alto ha constituido hasta la fecha el centro de distribución para todo el país. Sin embargo, existen problemas en cuanto a su localización, debido a que los carros-tanque que abastecen la parte occidental del Valle Central, y las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Norte, tienen que cruzar el Area Metropolitana para ir y regresar a El Alto, lo que implica incremento en los costos, dado el congestionamiento de tránsito en esta zona. El transporte de combustibles en el área urbana comporta también el riesgo de incendio o explosión.

A partir de 1977 se decidió dar solución a los problemas mencionados con la construcción de nuevos oleoductos. Con la realización de estas obras, se dispondrá de un sistema seguro y flexible para el manejo de toda la gama de productos destilados del petróleo que se encuentran en el mercado, incluyendo el gas licuado.

Por otra parte, el sistema utilizado para la descarga de los buques tanque en Moín adolece de serias deficiencias, debido al mal estado en que se encuentra la tubería submarina. RECOPE inició en 1977 la construcción de un muelle para los barcos petroleros, con el fin de eliminar la tubería submarina. Este muelle debe entrar en servicio en 1979.

### 3. Objetivos

Asegurar el suministro de combustible al menor costo a las principales zonas consumidoras del país.

Mejorar el sistema de distribución de combustibles, estableciendo centros de distribución en la parte occidental del Valle Central y en la Costa del Pacífico.

Establecer un sistema de suministro de combustible que presente el menor riesgo posible a la población en general.

#### **4. Estrategia**

Es necesario construir nuevas instalaciones y mejorar las existentes para permitir que el suministro de combustibles se logre al menor costo, así como construir nuevos oleoductos que satisfagan las necesidades de este modo de transporte para el mediano plazo, de manera de evitar altos costos y riesgos originados por otros sistemas de transporte de combustible.

#### **5. Plan de acción**

##### **a) Metas**

Se espera a mediano plazo terminar la construcción de 220 Kms. de oleoductos, para asegurar el suministro de combustibles, con una cobertura desde Limón hasta Caldera.

Se construirá una obra y dos ampliaciones para estaciones de bombeo, además de la construcción y una ampliación de centros de distribución en las ubicaciones previstas.

##### **b) Acciones por regiones**

###### **1. Región Central Atlántica**

Concluir en el tramo Limón-El Alto la construcción de una línea de productos paralela a la actual de 120 Kms. de longitud, para ampliar la capacidad hasta un máximo de 24.000 B.P.D.

Ampliar las estaciones de bombeo de Limón y Turrialba.

Construir el oleoducto El Alto-La Garita, y completar el tendido de 45 Kms. de tubería.

Construir una estación de bombeo en El Alto y completar el Centro de Distribución en La Garita.

###### **2. Región Huetar Atlántica**

Terminal Marítima de Moín: completar y poner a funcionar el atracadero para petróleo con su línea de conducción a la refinería, en sustitución a la actual línea submarina.

##### **c) Marco Institucional**

La Institución ejecutora del Programa es la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

##### **d) Costo y Gastos**

La inversión requerida para la realización de las obras se estima en un costo de ₡ 40 millones en el período 1979-1983, sin incluir el costo de la prolongación del oleoducto hasta Caldera, ni la Terminal Marítima de Moín.

Este libro se imprimió en los talleres de la Imprenta Nacional en octubre de 1979. Su edición consta de 5.000 ejemplares en papel periódico, con forro de cartulina conalino