

SAN JOSE, COSTA RICA
Diciembre de 1982

“VOLVAMOS
A
LA TIERRA”

PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
1982-1986

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA GLOBAL

Tomo I

**MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL
Y POLITICA ECONOMICA**

MIDEPLAN/055/83/D/02/Imp.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1986
"VOLVAMOS A LA TIERRA"**

**I TOMO
Diagnóstico y Estrategia Global**

**San José, Costa Rica
1983**

“Ha llegado el tiempo para rectificar, para evaluar, para ensayar métodos menos costosos que hagan posible que los recursos lleguen hasta los estratos sociales más necesitados”.

Debemos “mejorar la actividad de planificación, a fin de convertir el Plan Nacional de Desarrollo en el eje central de la política gubernamental”.

*Volvamos a la Tierra
Programa de Gobierno 1982-1986*

330.97286

C8374p

C. R. Leyes, decretos, etc.

Plan nacional de desarrollo Volvamos
a la Tierra. -- San José : Imprenta Nacio-
nal, 1983.

p.

ISBN 9977-58-010-3

1. Costa Rica - Aspectos económicos.
I. Título.

DGB/PT 83-068

ISBN 9977-58-010-3

Impreso en Costa Rica. Hecho el depósito de ley.



IMPRESO POR IMPRENTA NACIONAL
LA URUCA, SAN JOSÉ, COSTA RICA, APOD. 5074

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y EL MINISTRO DE PLANIFICACION NACIONAL
Y POLITICA ECONOMICA,

En uso de las facultades conferidas en el artículo 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política y en lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974,

Considerando:

1o. Que la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974, establece en su artículo 4o., la responsabilidad de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la aprobación de éste por parte del Presidente de la República.

2o. Que el Consejo de Gobierno, en su sesión No. 22 del dieciocho de agosto de mil novecientos ochenta y dos estableció que el Plan Nacional de Desarrollo constituirá el Programa Oficial de Gobierno y será fuente obligada de referencia no sólo para su funcionamiento sustantivo, sino también para fundamentar toda directriz de política social, económica y administrativa por parte del Poder Ejecutivo.

3o. Que el ejercicio de las potestades de dirección y coordinación políticas que la Ley General de la Administración Pública establece en sus artículos 26 b), 27.1, 97, 98, 99 y 100 sobre los entes descentralizados por parte del Presidente de la República y del Poder Ejecutivo como tal por medio del instrumento de la directriz, requiere de un marco de referencia formalmente promulgado para su legítima aplicación y que el Plan de Desarrollo o Programa de Gobierno así promulgado, constituye dicho marco de referencia de la política socioeconómica y administrativa de Gobierno.

4o. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 361, inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, se ha concedido audiencia a las entidades descentralizadas para que emitiesen su opinión acerca del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 "Volvamos a la Tierra".

Por tanto,

DECRETAN:

Artículo 1o.— La promulgación del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 "Volvamos a la Tierra", conforme con la publicación del mismo en el Diario Oficial.

Artículo 2o.— Este Plan constituirá el marco de referencia obligatorio para fundamentar la posterior definición y ejecución de las políticas socioeconómicas y administrativas de todas las instituciones de la Administración Pública central y descentralizada, al tenor de lo que dispone la Ley General de la Administración Pública en los artículos citados.

Artículo 3o.— Publíquese en un Alcance a "La Gaceta", Diario Oficial, el texto del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 "Volvamos a la Tierra".

Artículo 4o.— Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los ocho días del mes de abril de mil novecientos ochenta y tres.

LUIS ALBERTO MONGE

El Ministro de Planificación Nacional
y Política Económica,

CLAUDIO ANTONIO VOLIO GUARDIA

CONTENIDO

| | Pág. |
|---|------|
| PREFACIO | 3 |
| I. LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLO RECIENTE (1970-1981) | 7 |
| 1. La evolución de la producción | 7 |
| • Sector Agropecuario | 7 |
| • Sector Industrial | 9 |
| • Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 10 |
| • Construcción | 11 |
| • Comercio | 11 |
| • Establecimientos financieros, seguros y otros servicios a las empresas | 11 |
| • Electricidad, gas y agua | 11 |
| 2. El uso de los factores de la producción | 12 |
| • Trabajo | 12 |
| • Tierra | 14 |
| • Formación de capital | 15 |
| • Tecnología | 16 |
| 3. La demanda interna | 17 |
| • Gasto de consumo final | 17 |
| • Inversión | 17 |
| 4. Las relaciones comerciales con el exterior | 18 |
| 5. El papel del Sector Público | 19 |
| 6. Los aspectos energéticos | 20 |

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| 7. <i>La evolución de los aspectos sociales</i> | 37 |
| 8. <i>Acentuación del deterioro económico y social</i> ... | 42 |
| 9. <i>Síntesis de los principales problemas del país</i> | 45 |
| II. LAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN EL MEDIANO PLAZO | 49 |
| 1. <i>El marco económico mundial</i> | 49 |
| 2. <i>Las condiciones sociopolíticas de la subregión centroamericana</i> | 53 |
| 3. <i>Los factores previsibles que incidirán en el devenir económico-social de Costa Rica en el mediano plazo</i> | 56 |
| • <i>Factores externos</i> | 56 |
| • <i>Factores internos</i> | 59 |
| 4. <i>La decisión política para enfrentar la situación crí- tica de hoy y la necesidad de un cambio en la conducción de la economía nacional</i> | 61 |
| III. LA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA RECUPERACION Y EL DESARROLLO | 63 |
| 1. <i>El marco general para la planificación de mediano plazo</i> | 63 |
| 2. <i>Objetivos y estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986</i> | 65 |
| • <i>Objetivo general</i> | 65 |
| • <i>Objetivos específicos</i> | 66 |
| – <i>Objetivos políticos</i> | 66 |
| <i>Fortalecimiento de la democracia</i> | 66 |
| <i>Apego irrestricto a los valores étnicos y culturales</i> | 67 |
| – <i>Objetivos económicos y sociales</i> | 67 |
| <i>Mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza</i> | 67 |
| <i>Crecimiento económico</i> | 68 |
| <i>Incremento de la eficiencia de los sectores productivos</i> | 68 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| <i>Fortalecimiento de los procesos socioculturales para perfeccionar la democracia ...</i> | 69 |
| <i>Disminución de las diferencias entre regiones y aumento de la participación en la gestión del desarrollo</i> | 70 |
| <i>Mejoramiento de la capacidad de exportación</i> | 71 |
| 3. <i>Las características de la nueva estrategia de desarrollo</i> | 71 |
| 4. <i>Los lineamientos de política económica y social ..</i> | 77 |
| a) <i>Las políticas de emergencia para enfrentar la crisis y lograr la estabilización económica</i> | 77 |
| • <i>Lineamientos para la estabilización económica y social</i> | 79 |
| – <i>Políticas cambiaria y monetaria</i> | 79 |
| – <i>Política crediticia</i> | 80 |
| – <i>Política hacendaria</i> | 81 |
| – <i>Política de precios e ingresos</i> | 82 |
| – <i>Políticas de salud y vivienda</i> | 83 |
| • <i>Lineamientos para la austeridad y la racionalización de la Administración Pública</i> | 84 |
| – <i>Medidas para la eliminación de privilegios en el servicio público</i> | 84 |
| – <i>Medidas para el mejoramiento de la gestión administrativa y la racionalización del gasto</i> | 85 |
| – <i>Medidas para la reestructuración del aparato público y su disminución sustancial</i> | 87 |
| b) <i>Las políticas para la reactivación económica ..</i> | 88 |
| c) <i>Las políticas para la acción gubernamental en el mediano plazo</i> | 90 |
| • <i>Lineamientos de política monetaria, crediticia y cambiaria</i> | 91 |
| • <i>Lineamientos de política fiscal</i> | 93 |
| • <i>Lineamientos de política tarifaria para las empresas públicas</i> | 96 |

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| • <i>Lineamientos de política de comercio exterior</i> | 97 |
| • <i>Lineamientos de política de empleo</i> | 99 |
| • <i>Lineamientos de política de salarios, precios y subsidios</i> | 101 |
| • <i>Lineamientos de política sobre inversión pública y financiamiento externo</i> | 103 |
| • <i>Lineamientos de política sobre inversión extranjera</i> | 105 |
| • <i>Lineamientos de política social</i> | 106 |
| — <i>Principales políticas globales para el área social</i> | 107 |
| — <i>Principales políticas globales para los sectores sociales</i> | 112 |
| • <i>Lineamientos de política para los sectores productivos</i> | 126 |
| — <i>Políticas para el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables</i> | 126 |
| — <i>Políticas para el Sector Industrial</i> | 140 |
| — <i>Políticas para el Sector Energético</i> | 145 |
| — <i>Políticas para el Sector Minero</i> | 152 |
| — <i>Políticas para el Sector Transportes</i> | 158 |
| d) <i>Otras políticas para la acción gubernamental en el mediano plazo</i> | 164 |
| • <i>Lineamientos de política científica y tecnológica</i> | 164 |
| • <i>Lineamientos de política sobre población</i> | 167 |
| • <i>Lineamientos de política para el desarrollo regional</i> | 173 |
| • <i>Lineamientos de política para la reforma administrativa</i> | 176 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| <i>IV. LAS PREVISIONES ECONOMICAS Y SOCIALES ..</i> | <i>181</i> |
| <i>1. La evolución de los precios internacionales</i> | <i>181</i> |
| <i>2. La oferta global</i> | <i>182</i> |
| <i>3. La demanda global</i> | <i>184</i> |
| <i>4. Balanza de pagos</i> | <i>186</i> |
| <i>5. Previsiones sobre las finanzas gubernamentales .</i> | <i>187</i> |
| <i>6. Población y ocupación</i> | <i>189</i> |

PRESENTACION

En nuestro Programa de Gobierno "Volvamos a la Tierra", señalamos expresamente el compromiso de mejorar la actividad de planificación en la gestión de gobierno y situar, en la dimensión que le corresponde, al Plan Nacional de Desarrollo, sea la de constituirse en el eje central de la política gubernamental. Así lo reiteramos mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, en agosto de 1982, al adoptar la decisión de convertir el Plan, una vez aprobado, en programa oficial de Gobierno y en fuente obligada de referencia, no sólo para su funcionamiento sustantivo, sino también para fundamentar toda directriz de política social, económica y administrativa por parte del Poder Ejecutivo.

Por todo lo anterior, y en honor a nuestros compromisos y responsabilidades, me satisface presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 "Volvamos a la Tierra", el cual se vincula estrechamente al programa homónimo de Gobierno, en el que se asientan nuestro quehacer político y las orientaciones generales para la conducción del país en el mediano plazo.

Este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el quinto que se prepara en veinte años de experiencia planificadora en Costa Rica, es el fruto del trabajo conjunto de los funcionarios técnicos y los políticos que tienen la responsabilidad de dirigir nuestras principales instituciones, por tanto su apoyo está asegurado en los niveles de dirección, sin el cual, cualquier esfuerzo resultaría infructuoso.

Buscamos coherencia y racionalidad en la gestión de gobierno y para lograrlo nos apoyamos en la planificación y en todo el instrumental que ésta pone a disposición de los gobernantes.

Somos conscientes de las limitaciones y tropiezos que surgen para la conducción ordenada y racional de la sociedad y que atentan, muchas veces, contra el modo de vida democrático y el estilo pluralista y abierto de gobernar que nos caracteriza. Por tanto, tratamos de abatir la inminencia de esos riesgos y de disminuir el costo social y político que llevan implícitos.

Este Plan Nacional de Desarrollo, imbuido como está de la filosofía política que nos anima y construido para dar cumplimiento a nuestros grandes compromisos con la producción, con la democracia, con la justicia social y con los valores éticos y culturales del país, tiene todo nuestro respaldo y ya está sirviendo de signo orientador en la conducción de Costa Rica hacia el logro de los grandes objetivos nacionales, que nos permitirán la superación de la crisis de hoy y la consecución de una sociedad de bienestar general.



Luis Alberto Monge Alvarez

PREFACIO

El mundo atraviesa hoy por una etapa difícil, convulsionada por desórdenes políticos, signada por altos niveles de pobreza, y económicamente desequilibrada.

Los símbolos de la caracterización económica de esta etapa crítica, se reflejan en las elevadas tasas inflacionarias en casi todos los países, en el reducido y a veces negativo ritmo de crecimiento, en la pronunciada desaceleración económica de los países industriales que ya lleva tres años, en tasas de desempleo altas y en franco crecimiento, en un descenso marcado en los volúmenes del comercio mundial, en graves desequilibrios de pagos internacionales, y en fin, en un nivel y un comportamiento de los tipos de interés y de los tipos de cambio que han causado problemas difíciles a los países industrializados y financieramente poderosos, y estragos y descalabros en los países subdesarrollados.

Ese cuadro del ambiente y de las perspectivas internacionales es —evidentemente— poco satisfactorio para una economía pequeña, subdesarrollada, y abierta al exterior como es el caso de Costa Rica. Principalmente por su condición de economía esencialmente abierta al mercado internacional de donde recibe influencias de todo orden, la previsible evolución desfavorable de los países industrializados a los que se mantiene ligado el nuestro como suplidor de un reducido número de productos de origen agropecuario, incidirá adversamente inhibiendo los esfuerzos por mejorar las condiciones en que se colocan nuestras exportaciones tradicionales, por lograr algún grado de diversificación productiva orientada a la exportación, y se reflejará en las persistentes dificultades para el acceso al capital financiero internacional.

Encima de todo ello, el ambiente político—económico de la subregión centroamericana, con serias dificultades para mantener el frágil andamiaje del Mercado Común Centroamericano, muestra señales muy profundas de dificultades para el mantenimiento de un flujo comercial intrazonal que satisfaga a los aparatos productivos de los países de la subregión. Unido al deterioro de los intercambios comerciales, aparece toda una serie de problemas donde destacan las dificultades de pagos (insolvencia de divisas) y los agudos desequilibrios políticos que devienen en

insurgencia contrarrevolucionaria y en endémicas luchas guerrilleras en buena parte de la subregión.

La diminuta economía costarricense no escapa a las influencias, positivas y negativas, de todo ese acontecer político—económico. Y si bien aparece a veces como irremediabilmente destinada a sufrir los embates de la violencia sin posibilidades de salir airosa, debemos reconocer que tiene capacidad y fortaleza, previsión e inventiva, para afrontar con éxito la crisis que —hacia el interior de nuestra patria— aparece también con caracteres monumentales. Ocioso sería entrar en los detalles de una caracterización de la crisis como la que atraviesa nuestro país. El diagnóstico que han hecho las instancias políticas, reforzado ahora con el apoyo técnico, se plasma en las páginas que inmediatamente siguen en este documento. En efecto, el análisis de la experiencia del desarrollo reciente de la economía costarricense se concreta aquí en una síntesis que resume los principales problemas de orden estructural y coyuntural que, conjugados, hacen el cuadro de la crisis por la que hoy atrevesamos.

Esa grave crisis de que tanto se ha hablado requiere de decisiones enérgicas y coherentes, pero sopesadas para no producir mayor desconfianza en el sector empresarial, para que el flagelo del desempleo no golpee más a la clase trabajadora, para abatir nuestra insolvencia financiera, y en fin, para resurgir con una Costa Rica fortalecida, con una Costa Rica renovada para beneficio de todos.

Para hablar de los remedios de la crisis y resumirlos, los organismos internacionales han acuñado un término: el ajuste. Pues bien, el ajuste no es sólo para Costa Rica. Se requiere de la adopción de políticas en ese sentido a nivel de todos los países, donde la cuota de responsabilidad compete —en buena parte— a los países industrializados. Ajuste, en otros términos, significa poner fin a la situación única que vive el mundo en que la inflación coexiste, persistentemente, con el estancamiento prolongado, excesivamente prolongado, de la economía y un desempleo creciente, con el objeto de restablecer el crecimiento económico de los países.

En medio de toda esta problemática, y como un medio de introducir racionalidad y coherencia a la gestión gubernamental, surge el quinto Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986, en el peor período que recuerde la historia económica de nuestro país.

El Plan en sí, y la planificación como proceso, no se constituyen en tabla salvadora. Pero responden a una necesidad muy sentida de actuar a tiempo y con la sana intención de que el proceso de ajuste económico resulte el menor costo social posible.

Reconocemos que, tanto en América Latina como en Costa Rica, ha habido insuficiencias en el esfuerzo de planificación socio-económica y administrativa que han generado críticas comunes acerca de la ineficacia general de tal proceso y función como instrumento de racionalización de la toma de decisiones gubernativas y, por supuesto, como instrumento de promoción del desarrollo socio-económico de los países, antes y después del compromiso adquirido con la firma de la Carta de Punta del Este en 1961.

En el caso costarricense, es importante reconocer que los tres primeros planes nacionales de desarrollo fueron básicamente formulados a finales de la respectiva Administración, lo cual ciertamente implicó la ausencia de compromiso político para su ejecución por parte de la Administración entrante.

Ha habido también una escasa vinculación entre la política social y económica de corto plazo propia de la gestión diaria gubernativa, y la política de mediano plazo que usualmente ha dado contenido a los Planes Nacionales de Desarrollo. La estructura y el contenido de de tales planes han sido preferentemente rígidos, inflexibles, lo que ha dificultado así el ajuste dinámico de la política socioeconómica contenida en el plan, durante un período gubernativo dado.

Adicionalmente, hubo con anterioridad poca relación entre los aspectos sustantivos de los planes, y la capacidad político-institucional de la burocracia pública responsable de su propia formulación técnica y, por supuesto, de su ejecución. Sin embargo, desde mediados de la Administración Oduber (1974-1978), se planteó un modelo integral de Administración Pública basado en los conceptos de dirección y planificación regional y sectorial. Esos esfuerzos se han continuado hasta el presente y constituyen los pilares básicos que siguen orientando el esfuerzo de reforma del aparato público con miras a generar una Administración Pública más ágil, racional, dinámica y sobre todo, eficaz y eficiente, tanto en el proceso planificado de toma de decisiones, como en el proceso de su ejecución programada.

El actual Plan Nacional de Desarrollo reconoce precisamente la utilidad técnica y la funcionalidad política de estos elementos, y busca aprovecharlos al máximo. Ya lo ha hecho en el proceso de formulación del Plan; y en el proceso de ejecución, el Consejo de Gobierno ha acordado en agosto próximo pasado, que el Plan constituirá el marco oficial del Programa de Gobierno, y será fuente básica que deberá motivar o fundamentar toda directriz de política socio-económica y administrativa que habrá de movilizar la gestión de toda institución pública.

Hoy más que nunca, ante la crítica situación por la que atraviesan la economía y la sociedad costarricenses, la compatibilidad y el ajuste de la política de corto plazo con la política de mediano plazo, debe ser el punto orientador de los esfuerzos de la dirección pública y planificación nacional; la consolidación del esfuerzo planificador en Costa Rica, se presenta así con visos de gran viabilidad durante la presente Administración.

Por esto mismo, este quinto Plan Nacional de Desarrollo que se presenta ante la comunidad costarricense, aspira a convertirse en un instrumento pragmático de Gobierno, que guíe efectivamente la política social, económica y administrativa de éste, durante la Administración Monge Álvarez. No será éste un documento inflexible, sino que facilitará y aceptará los ajustes a que obliguen los problemas coyunturales del país, pero tratando de orientar las acciones nacionales por medio del instrumental de política social y económica de corto plazo, hacia el logro de los grandes objetivos nacionales expuestos en el Plan, con miras a conducir la economía y la sociedad por los senderos del desarrollo y del bienestar general en paz y libertad.

Igualmente busca este Plan, como Programa Político de Gobierno, orientar la labor enriquecedora y a la vez fiscalizadora, de las organizaciones populares tanto a nivel de regiones y de sectores de actividad pública, en un esfuerzo sin precedentes de participación popular que garantice un postulado ideológico-político del presente Gobierno, cual es el de promover y fortalecer al máximo esa participación en formas realmente pragmáticas y sistemáticas, no casuales o fortuitas, pues no hay razón alguna que justifique la separación o enfrentamiento dialéctico entre Gobierno y pueblo, pues aquél no existe sino para actuar en consolidación del bienestar equilibrado y justo de éste.

Es, en suma, un Plan-Programa para la acción, y no para la contemplación. Y en este esfuerzo, todo funcionario público y técnico-administrativo, y toda institución como tal, quedan obligados —y fundamentalmente se espera que motivados y comprometidos— en la cruzada nacional de ejecución, revisión y actualización constantes, del presente Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

CAPITULO I

LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLO RECIENTE (1970-1981)

1. LA EVOLUCION DE LA PRODUCCION:

El Producto Interno Bruto (PIB), en términos reales, creció en el período 1950-1970 a una tasa promedio anual de 6,6o/o; en tanto que entre 1970 y 1980 lo hizo a tasa promedio de 5,7o/o. Sin embargo, en este último período se registran bajas tasas de expansión de la producción en los años 1975 (2,1o/o), explicada principalmente por el abrupto aumento de los precios del petróleo y la consiguiente inflación mundial que tal fenómeno generó; y en 1979 (4,9o/o) y 1980 (0,8o/o), años en que se registraron nuevos aumentos importantes en los precios del petróleo y los insumos importados en general, acompañado de bajas en el precio internacional del café y la acentuación de la inflación interna.

El encarecimiento continuo de las importaciones, el ensanchamiento permanente del déficit del sector público no financiero, que ha obligado a recurrir cada vez en mayor proporción al financiamiento del Banco Central; y el tenue crecimiento de las exportaciones, registrado en los últimos años de la década de los 70 y en 1980, condujeron a una severa disminución de las reservas monetarias internacionales netas, que desembocó en una abrupta devaluación del colón de 1981. Los fenómenos anteriores junto con la baja en los precios de las exportaciones, provocaron una caída del PIB real del 4,6o/o en ese año que sumió al país en la peor crisis económica y social de toda su historia.

Sector Agropecuario

Desde el surgimiento y apogeo del modelo agroexportador en nuestra economía, hasta el presente, el sector agropecuario ha sido el motor del desarrollo nacional. Dada la escasez de capital interno, el desarrollo y la acumulación han estado en estrecha relación con la evolución del sector agropecuario. En efecto, ese sector ha proporcionado buena parte de las divisas necesarias para importar bienes o factores de la producción para la industria y el comercio; ha sido el principal generador de empleo en la economía, y la fuente principal de ingresos fiscales. Ade-

más, provee los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes del país.

Sin embargo, este sector muestra en los últimos 10 años un crecimiento real inferior al de la mayoría de las otras actividades económicas, y prácticamente se estancó a partir de 1979. En adición a lo anterior, ha sido muy lento el proceso de diversificación de la producción agropecuaria y su orientación hacia la exportación. El estancamiento del sector agropecuario se debe a una serie de aspectos. Desde 1950 los esfuerzos del país se han dirigido fundamentalmente hacia el desarrollo de la industria manufacturera y, particularmente, a partir de 1963 en que Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano.

Es así como el desarrollo del sector industrial se basó en el deterioro de los términos de intercambio internos con la agricultura, mediante diversos incentivos que se otorgaron a la industria. En esta forma, la generación de divisas del sector agropecuario fue deteriorándose, y con ello se comprometió al desarrollo del sector industrial que dependía en gran parte de esa generación de divisas.

Otro aspecto importante es el paulatino agotamiento de la frontera agrícola, inducido por la expansión de la producción mediante el aumento de la superficie explotada y no de la productividad, lo que resultó en elevados costos sociales como consecuencia del deterioro del medio ambiente. Además, las tierras aún sin utilizar son las de menor productividad. Por otro lado, el aumento de la productividad agropecuaria requiere de la utilización de nuevas tecnologías cuyas adaptación y diseminación en el sector se ha hecho difícil.

Otros factores que han incidido en el crecimiento del sector, han sido el comportamiento errático de los precios internacionales e internos de los productos agropecuarios*; los problemas climatológicos y la reducida disponibilidad de financiamiento bancario ágil y oportuno; de asistencia técnica; de formas adecuadas de mercadeo; de centros de acopio y de centros de comercialización que reduzcan la participación de los intermediarios.

En cuanto a la diversificación agropecuaria, en los últimos 11 años no se han producido cambios realmente importantes, toda vez que la producción y las exportaciones siguen basándose en el banano, el café y el ganado vacuno.

* *Por ejemplo, el alza de los costos de los fertilizantes y demás productos químicos durante la crisis del petróleo, explica en buena parte el estancamiento del sector agropecuario.*

Este problema está íntimamente relacionado con el de la concentración de la propiedad, lo cual genera una serie de problemas importantes en el sector: restringe las oportunidades de lograr una mayor diversificación en la producción con miras a la exportación; favorece la migración desde las zonas rurales a las urbanas; lleva a una mayor concentración del ingreso nacional; y reduce las posibilidades de disminuir el desempleo y el subempleo, al volverse más rentable utilizar tecnologías intensivas en capital y promoverse las actividades extensivas (por ejemplo: la ganadería).

Finalmente, cabe destacar que no obstante el estancamiento del sector, continúa siendo el más importante en cuanto a generación de empleo.

Sector Industrial

El Producto Interno Bruto Industrial (PIBI), en términos reales, creció a una tasa anual promedio de 10,4o/o entre 1970 y 1974; de 7,4o/o entre 1974 y 1978 y de 1,7o/o entre 1978 y 1980, lo cual revela la tendencia recesiva que ha venido afectando al sector, la que se acentuó en 1981 al contraerse el valor real de la producción industrial en 3,7o/o.

Este sector ha sido estimulado desde el ingreso del país al Mercado Común Centroamericano en 1963, por medio de políticas deliberadas de incentivos fiscales, cambiarios y crediticios. Para lograr el crecimiento acelerado del sector industrial se recurrió al incremento de los términos de intercambio internos y a una política de endeudamiento externo en su favor.

En cuanto a la generación de empleo, la ocupación en el sector industrial se incrementó rápidamente desde 1963 hasta 1978 y alcanzó en este último año 104 261 ocupados. Sin embargo, a julio de 1981 la ocupación en el sector había ascendido tan solo a 112 066 trabajadores.

No obstante, la generación de empleo por parte del sector industrial no ha sido la dinámica que se hubiese deseado, toda vez que los incentivos dados al uso del capital y los impuestos establecidos a las planillas, han conducido a la utilización de tecnologías intensivas en capital, con lo que se ha reducido la relación trabajo-producto de la economía en su conjunto. Como estas tecnologías intensivas en capital no correspondían al nivel del ahorro nacional, debió recurrirse a un continuo y creciente endeudamiento externo para financiar la expansión del sector industrial. Además, los incentivos otorgados a la importación de bienes de capital generaron la subutilización de la capacidad instalada, dándose así un fuerte divorcio entre la rentabilidad privada de las empresas y su rentabilidad social.

Otros aspectos negativos del desarrollo industrial y sobre los que se debe actuar para revertir la tendencia o aminorar los efectos adversos, son los siguientes:

- a) La concentración de las plantas industriales en el Valle Central del país, principalmente en el Area Metropolitana de San José, con lo cual se ha acentuado el desarrollo regional desequilibrado.
- b) Las inversiones se han concentrado en la producción de bienes de consumo, descuidándose así la producción de insumos y de bienes de capital.
- c) El sector presenta una limitada integración vertical, y la actividad se ha centrado en realizar, principalmente, las últimas etapas del proceso productivo.
- d) La dependencia de materias primas, productos intermedios y de bienes de capital importados, así como el pago de royalties, patentes, etc., conduce a desequilibrios en la balanza de pagos, cuyos resultados y las medidas de corrección necesarias, tienen una incidencia adversa directa en el nivel de actividad productiva del sector y lo sumerge en crisis.
- e) El grado de eficiencia con que opera el sector y la calidad de los bienes que produce, han imposibilitado la incursión en terceros mercados, con excepción de un número muy reducido de ramas industriales.

Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones

Este sector mantuvo un crecimiento persistente antes de 1970, el cual se basó en la expansión del transporte por carretera y del transporte aéreo.

Entre 1970 y 1980, este sector incrementa fuertemente su actividad, al crecer a una tasa anual promedio de 10,50/o, con lo cual su participación relativa en el PIB real pasó de 4,40/o a 7,00/o en ese período. El transporte por carretera presenta, en esta década, una notable expansión ante el progreso de la red vial y la escasa competencia de los restantes medios de transporte interno del país, así como la expansión de las telecomunicaciones.

En lo que a las telecomunicaciones se refiere, se produjo un notable incremento en la infraestructura y en la cobertura de los servicios. En 1965 el sistema abarcaba 9 600 líneas manuales y 1 300 automáticas, ubicadas principalmente en el Area Metropolitana de San José, algunas ciudades cercanas al Valle Central y los puertos de Limón, Puntarenas y Golfito; en tanto que, al finalizar 1981, existían en todo el país 80 centrales y concentradores y un total de 189 611 líneas telefónicas instaladas, en su mayoría para teléfonos del tipo automático, lo cual da una densidad de 10,2 teléfonos por cada 100 habitantes; una de las más altas de América Latina.

También el transporte aéreo ha crecido en forma acelerada, permitiendo la comunicación con centros de población anteriormente aislados, y cumpliendo una función importante en el proceso de comercialización.

Como consecuencia en la recesión de la actividad productiva, la expansión de este sector en 1981 fue muy tenue (0,6o/o).

Construcción

Entre 1970 y 1979 la construcción presenta un gran dinamismo que se evidencia por el crecimiento promedio anual en que creció el valor agregado a precios constantes del sector (11,5o/o), elevando su participación en el PIB de 4,1o/o a 6,4o/o.

En 1980, esta actividad se sumió en una fuerte recesión al contraerse el valor agregado en 1,1o/o como consecuencia de la crisis general que afecta al país y del aumento del costo de las materias primas. La situación se agravó en 1981 al acentarse la crisis económica general, provocando una caída adicional del valor agregado de 11,6o/o.

Comercio

El crecimiento anual promedio del valor agregado del comercio entre 1970 y 1980 ha sido relativamente bajo (4,6o/o), con tres caídas en su valor agregado en 1974, 1975 y 1980, lo que refleja las crisis de la actividad económica del país. La situación de la actividad comercial se agravó significativamente en 1981 al acentarse la crisis, cayendo el valor agregado en 18,5o/o.

Establecimientos financieros, seguros y otros servicios prestados a las empresas

Entre 1970 y 1980 las actividades financieras, de seguros y otros servicios a empresas, crecieron a un promedio anual de 9,0o/o aumentando la participación dentro del PIB real de 3,9o/o a 5,2o/o entre los años indicados. En 1981 el valor agregado de esta actividad se contrajo en 4,7o/o.

Electricidad, gas y agua

Estas actividades registraron una tasa de crecimiento real anual de 10,5o/o entre 1957 y 1970, mientras que entre 1970 y 1980 dicha tasa fue de 7,8o/o.

En la última década se han realizado importantes avances en el campo de la electricidad y el agua, gracias a los programas desarrollados por instituciones públicas como el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, manteniéndose el crecimiento del sector en forma bastante estable a pesar de la crisis de la economía en general. Incluso en 1981, se produjo un crecimiento del valor agregado de estas actividades de 8,3o/o.

En lo que a los servicios eléctricos atañe, es de importancia destacar que en 1970 el 49o/o de la población nacional contaba con ellos; sin embargo la población beneficiada se encontraba principalmente en la zona central del país. Al finalizar el año 1981, el grado de electrificación alcanzó el 72o/o de la población total, con una cobertura del 100o/o en el área urbana y del 42o/o en la rural.

2. USO DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION

Trabajo

La economía nacional se caracteriza por poseer abundancia relativa de mano de obra; además, ésta tiende a crecer muy rápidamente. Los datos disponibles nos muestran que la fuerza de trabajo creció a un promedio anual de 4.0o/o entre 1963 y 1973, y de 4,1o/o entre 1973 y 1976. Su evolución posterior se muestra a continuación:

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO

| Año | Fuerza de trabajo 1/ | Tasa de Crecimiento Anual |
|------|----------------------|---------------------------|
| 1977 | 690 782 | 4,5 |
| 1978 | 729 199 | 5,6 |
| 1979 | 755 672 | 3,6 |
| 1980 | 770 272 | 1,9 |
| 1981 | 792 841 | 3,3 |
| 1982 | 838 456 | 5,7 |

1/ A julio de cada año.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

Del ritmo del crecimiento de la fuerza de trabajo se infiere la necesidad de un alto crecimiento económico para poder absorber en el proceso productivo el incremento de la fuerza de trabajo, y tender hacia relaciones capital-trabajo acordes con nuestra mayor dotación del factor trabajo.

Costa Rica logró mantener una tendencia a la reducción del desempleo entre 1970 y 1978, pasando la tasa de desempleo abierto de un 7,3o/o en 1973 a un 4,6o/o en 1978, gracias al rápido crecimiento de los sectores industrial y público del país, lo que demandó un creciente endeudamiento externo, en virtud de la necesidad de financiar con mayor intensidad cada vez, los flujos de materia prima y bienes de capital requeridos, así como el servicio de esas deudas y el creciente desequilibrio fiscal, aunque este último en forma parcial. No obstante, estas tendencias llevaron a nuestro país a una situación insostenible en cuanto a balanza de pagos y déficit del Sector Público, con lo que el aumento de empleo se redujo y la tasa de desempleo abierto alcanzó un 9,4o/o en 1982.

Los datos disponibles muestran que en la actualidad casi una cuarta parte de la fuerza de trabajo está subutilizada y que para tener un uso pleno de ella se requieren casi 200 000 nuevos puestos.

Tal subutilización, entre 1976 y 1982, mostró una leve disminución en los 3 primeros años para luego crecer rápidamente, observándose un cambio radical en su composición: en los primeros años el desempleo abierto era la principal forma de subutilización mientras que al final del período considerado, es el desempleo equivalente (producto del subempleo visible e invisible) el que pasa a tener mayor participación en este problema; es decir, además de tener 78 577 desocupados en julio de 1982 hay en el país 187 429 personas que laboran menos de la jornada normal, por falta de trabajo y 174 811 ocupados que, aunque trabajan la jornada normal o más, tienen ingresos inferiores a ₡ 3 035,00*.

La suma algebraica de estos datos da como resultado que casi medio millón de los 759 879 ocupados tenían algún problema de empleo en julio de 1982.

COSTA RICA: UTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

| Año 1/ | Fuerza de Trabajo | SUBUTILIZACION | | | | PUESTOS ADI- CIONALES RE- QUERIDOS (pa- ra que haya ocu- pación plena) 2/ |
|-----------|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------|--|
| | | Desem- pleo a- bierto | Por sub- empleo visible | Por sub- empleo invisible | Total | |
| 1976 | 661 031 | 6,3 | 2,8 | 4,1 | 13,2 | 87 256 |
| 1977 | 690 782 | 4,6 | 2,9 | 3,7 | 11,2 | 77 480 |
| 1978 | 729 199 | 4,6 | 3,1 | 3,2 | 10,9 | 79 483 |
| 1979 | 755 672 | 4,9 | 4,7 | 2,9 | 12,5 | 94 459 |
| 1980 | 770 272 | 5,9 | 4,6 | 3,0 | 13,5 | 103 987 |
| 1981 | 795 841 | 8,7 | 5,8 | 2,9 | 17,4 | 138 476 |
| 1982 | 838 456 | 9,4 | 7,0 | 7,4 | 23,8 | 198 906 |

1/ A julio de cada año.

2/ Representa la subutilización en cifras absolutas.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo; Ministerio de Economía y Comercio; Dirección General de Estadística y Censos: Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo. Serie de datos corregidos 1976-1981 y tabulados de la Encuesta para julio de 1982.

* Esta cifra no es exactamente comparable con las de los años anteriores, dado que a partir de noviembre de 1981 no se utiliza el más bajo de los salarios mínimos legales, sino un mínimo ponderado en el que se pretende estimar el efecto de la inflación.

Es importante destacar el papel que juega el subempleo para dotar de trabajo a gran cantidad de habitantes: sin el acceso al trabajo en el denominado Sector Informal, pasarían a ser desempleados abiertos, lo que producirá una mayor reducción del nivel y la calidad de vida en Costa Rica. Así, por ejemplo, si el aumento del subempleo ocurrido entre julio de 1981 y julio de 1982 no hubiese existido, a la cifra de 78 577 trabajadores en desempleo abierto se habrían agregado 51 309 correspondientes al aumento en el desempleo equivalente, con lo cual en julio de 1982 la tasa de desempleo abierto no sería 9,4o/o sino 15,5o/o, es decir 128 531 desocupados. De esta manera el Sector Informal actúa como "esponja" para atenuar los efectos de la crisis e impone la obligación de definir políticas específicas en su beneficio.

Tierra

El territorio nacional posee 5,1 millones de Ha. Según el censo agropecuario de 1973, el 40,2o/o de esta superficie era utilizada en agricultura y ganadería; los datos correspondientes a 1955 y 1963 revelaron una utilización de 18,6o/o y 22,2o/o, respectivamente. Podría inferirse entonces que gran parte de los incrementos en la producción agropecuaria se han realizado por medio de expansiones en el área utilizada, es decir, no han hecho énfasis en el aumento de la productividad.

El área dedicada a la agricultura representaba un 33,4o/o en 1955, un 35,7o/o en 1963 y un 23,9o/o en 1973, con respecto al área total utilizada en agricultura y ganadería. Estas cifras muestran que nuestro país ha estado utilizando sus tierras en forma inapropiada, pues ha ocupado una gran proporción de éstas en actividades pecuarias extensivas. Estas tierras podrían generar una mayor producción, ayudar a su diversificación, e incrementar el empleo si se utilizaran en actividades agrícolas variadas en las que nuestro país pudiera encontrar ventajas comparativas importantes.

No obstante, promover cambios en la estructura de utilización de la tierra implica enfrentarse con costumbres y privilegios que son difíciles de salvar. El problema se podría amortiguar por medio del aumento de la productividad agrícola; sin embargo, esto no es fácil de lograr. El problema más grave a que nos enfrentamos parece ser la desigual distribución de la tierra que se ha acentuado paulatinamente. Las fincas menores de 100 hectáreas representaban un 37,6o/o de la extensión total de las fincas en 1963, porcentaje que se redujo a un 33o/o en 1973; lo cual muestra un acelerado proceso de proletarización y una creciente división de las fincas pequeñas, que amenaza con destruir la pequeña propiedad como unidad económica.

Datos de 1977, muestran que las fincas familiares aumentaron su participación en la tenencia de la tierra de un 16o/o en 1973 a un 18o/o en 1977 y que las

fincas grandes disminuyeron su participación de un 54,5o/o a un 52o/o en este mismo período; a lo cual han contribuido los esfuerzos realizados por el Instituto de Desarrollo Agrario que transfirieron un 2o/o de la superficie total de las fincas de las grandes empresas a las fincas familiares.

La gran concentración de la propiedad existente elimina la posibilidad de contar con una asignación diversificada de los recursos agrícolas, y favorece el traslado de los recursos rurales hacia áreas urbanas, pues los finqueros desplazados se trasladan a la ciudad y los grandes propietarios realizan sus actividades de consumo en el sector urbano.

En décadas pasadas se podría aumentar la producción agrícola con base en la utilización de nuevas tierras. Actualmente esto no parece factible. Deberá recurrirse a proyectos que permitan la ampliación de la frontera agrícola (lo cual representa fuertes erogaciones para el país), o bien, al aumento de la productividad con base en la adopción y diseminación de nuevos conocimientos; tampoco ésta es una tarea fácil, pues deberá enfrentarse al problema de la tenencia de la tierra, la adecuación de esos conocimientos a los tipos y cantidades de recursos que posee el país, a las costumbres y tabúes, a los costos de instalación, etc.

Formación de Capital

El capital es un recurso relativamente escaso a nivel nacional. La acumulación de capital puede surgir fundamentalmente de dos fuentes:

- a) Ahorro interno y;
- b) Endeudamiento externo.

En el caso del ahorro interno, nos encontramos con que el país sacrifica parte de su producción e ingreso futuro para la acumulación de capital en el presente.

En 1966, el 36o/o de la formación bruta de capital era financiada con recursos foráneos; las máximas participaciones se han obtenido en 1974 con un 62o/o y en 1980 con un 55,7o/o.

En cuanto al porcentaje de la formación bruta de capital financiada con ahorro interno, se alcanzó un 32,6o/o en 1966, luego un 17,9o/o en 1974, y se ubicó en un 23,1o/o en 1980.

El escaso financiamiento interno proviene de la fuerte propensión a consumir que existe a nivel nacional; para 1966 sólo el 6,7o/o del ingreso nacional disponible se destinaba al ahorro, en 1974 el 5,1o/o y en 1980 el 6,4o/o. Este escaso porcentaje de ahorro nacional llevó al país a recurrir al ahorro externo para poder financiar la acumulación de capital lo cual ha conducido en el mediano plazo a

una situación insostenible, pues el excesivo endeudamiento externo ha generado una pesada carga en el servicio de la deuda que absorbe una alta porción de las divisas captadas por el país. Costa Rica ha elegido un comportamiento evidentemente consumista de su ingreso; esta tendencia será muy difícil de variar en un futuro cercano.

Por otro lado, la industria ha sido estimulada a utilizar técnicas intensivas de capital, por lo que el país necesitará un mayor ahorro interno si se desea mantener su crecimiento, dado que las fuentes del endeudamiento externo se han cerrado.

El crecimiento del PIB ha sido impulsado por el alto nivel de capitalización que se ha obtenido fundamentalmente por endeudamiento foráneo durante las décadas de los sesenta y los setenta, lo cual elevó la participación de la formación bruta de capital fijo con respecto al PIB de un promedio de 17,4o/o en el período 1961-1965, a un 25o/o entre 1976 y 1979. El sector público ha contribuido fuertemente al aumento de esta acumulación por medio de sus construcciones, generando un 32,3o/o de la formación bruta de capital fijo entre 1976 y 1979 en tanto que en el período 1967-1970 esa proporción fue del 23,3o/o siendo el ritmo de crecimiento anual promedio real del 8,7o/o en el período 1967-1980.

El sector privado ha disminuido su participación promedio en la acumulación de capital, pasando de un 77,2o/o entre 1966 y 1970, a una participación del orden del 67,7o/o en el período 1976-1979.

El mayor dinamismo en la formación bruta de capital fijo se ha dado por la inversión en maquinaria y equipo con un crecimiento real anual de 7,0o/o entre 1967-1980. Este hecho puede ser explicado por la protección industrial, dado que se otorgaron numerosos incentivos para la inversión en maquinaria y equipo que han estimulado el desarrollo de procesos productivos intensivos en capital.

La presencia de exenciones fiscales y otros tipos de subsidios para la obtención de capital, además del hecho de que la tecnología utilizada no corresponde con un tamaño de planta adecuado, son factores que han generado capacidad ociosa, apareciendo la paradoja de que un país con problemas para acumular capital, se encuentra con capital subutilizado.

Tecnología

Uno de los principales problemas del país, que se presenta en general en los países subdesarrollados, está en su dependencia científica y tecnológica de los países industrializados. Esta dependencia implica la utilización de técnicas que no corresponden a la disponibilidad y calidad de los recursos existentes, y ocasiona a la vez un considerable egreso de divisas para pagar estos conocimientos.

Se ha hecho muy poco con respecto a estimular el desarrollo tecnológico local o buscar la adecuación de la tecnología foránea a nuestro medio.

La protección a la industria se ha basado en políticas que ha promovido la importación de tecnologías no apropiadas a nuestro medio, es decir, intensivas en capital.

También el Sector Agropecuario, ha tendido a utilizar maquinaria y equipos muy sofisticados, en los que el empleo de trabajadores, en términos relativos, es sumamente bajo con respecto al que se había podido obtener con políticas económicas diferentes. Este problema ha llevado a la aceleración del desempleo, y además ha generado un alto nivel de subutilización del capital.

3. LA DEMANDA INTERNA

Gasto de consumo final

El gasto privado de consumo final creció a una tasa promedio real anual de 4,7o/o entre 1970 y 1976, y mostró reducidas tasas de expansión en 1971 y 1975.

El alto crecimiento del valor de las exportaciones facilitó el mejoramiento de la actividad económica en 1977 y 1978, y un aumento anual promedio del consumo privado de 11,5o/o en esos años.

En 1979 el consumo privado creció sólo en 2,4o/o, contrayéndose en 1,8 y 13,2o/o en 1980 y 1981, respectivamente, como consecuencia de la crisis económica que enfrenta el país, la cual ha reducido sensiblemente el poder adquisitivo de amplios sectores de la población.

Por su parte, el gasto de consumo final del Gobierno Central creció a una tasa anual promedio de 7,4o/o entre 1970 y 1979, aumentando su participación en la demanda interna de 11,2o/o a 12,4o/o, lo que refleja la tendencia al crecimiento del aparato estatal. Sin embargo, las presiones provocadas por la crisis económica y por el elevado déficit fiscal, llevaron al Gobierno Central a aumentar el consumo en sólo 1,5o/o en 1980 y disminuyendo un 7,0o/o en 1981.

Inversión

La formación bruta de capital fijo ha demostrado un crecimiento muy satisfactorio entre 1970 y 1980, acorde con los incentivos que ha brindado el Estado a la inversión, siendo su crecimiento promedio real anual en el período indicado de 8,4o/o, superior al registrado por la demanda global (5,8o/o).

Sin embargo, la reacción de la inversión a las crisis de la actividad económica del país se han reflejado en fuertes caídas de la formación bruta de capital, de 1,2o/o en 1975, de 9,4o/o en 1980 y de 27,6o/o en 1981.

En cuanto a la distribución de la inversión por sectores, se observa una tendencia decreciente en la participación relativa de los sectores productivos en la formación bruta de capital, particularmente en la del sector agrícola. No obstante, dado el alto crecimiento registrado por la formación bruta de capital, este fenómeno aún no es tan grave. En la década de los 80 se impulsó aceleradamente la expansión de los servicios básicos, destacando en este sentido los proyectos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para la explotación de energía eléctrica y telecomunicaciones, y en el Sector Transporte, los proyectos del Sector Público en la construcción de carreteras.

Se puede aseverar que en todos los sectores se ha dado un fuerte crecimiento de la formación bruta de capital, explicable por las políticas de incentivos a la acumulación de capital y en el relativamente fácil acceso al endeudamiento externo. Sin embargo, a partir de 1981 la posibilidad de conseguir recursos externos en condiciones favorables se ha restringido significativamente, dándose más bien, dada la estrepitosa devaluación del colón, una creciente salida de bienes de capital del país.

4. LAS RELACIONES COMERCIALES CON EL EXTERIOR

A lo largo de la historia del desarrollo costarricense, las relaciones comerciales del país con el exterior han tenido un papel primordial, dada la gran apertura que posee nuestra economía.

En efecto, para el período 1970–1981 las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, representaron un 32o/o y un 39o/o del PIB, respectivamente.

En cuanto a las exportaciones, éstas han mostrado una gran variabilidad en su valor, originado tanto en variaciones en el volumen como en los precios. Esto ha afectado a nuestra economía, no sólo por sus efectos directos sobre el ingreso, sino también por sus efectos adversos sobre los ingresos tributarios del Gobierno Central y lo imprescindible de mantener un volumen adecuado de importaciones que satisfaga la demanda interna, tanto en consumo como en inversión.

Entre 1970 y 1977 las exportaciones de bienes en dólares corrientes crecieron a un ritmo muy favorable (20o/o anual). No obstante, en el trienio 1978–1980 las exportaciones aumentaron a una tasa media anual de un 8,5o/o a consecuencia del deterioro de los precios del café, y la abrupta caída del volumen exportado del cacao. En 1981, el valor de las exportaciones prácticamente se estancó a raíz de una caída de los precios de aproximadamente un 10o/o en promedio.

El estancamiento en el valor de las exportaciones se debe, en buena parte, a la estructura de éstas, pues en su mayoría están compuestas por bienes sujetos a

condiciones de precios impuestas por los compradores y adicionalmente, por restricciones de producción interna. Así las cosas, se han hecho esfuerzos por diversificarlas, lográndose algunos avances en este sentido, pues en 1970, a manera de ejemplo, las exportaciones industriales representaban el 23,1o/o del total, mientras que en 1980 esta proporción fue del 36,8o/o. Sin embargo, las exportaciones del país continúan dependiendo de unos pocos productos agropecuarios (café, banana y carne de ganado vacuno), los cuales representaron un 68,3o/o y un 54,8o/o del total de las exportaciones, en 1970 y 1981 respectivamente.

Por otra parte, las importaciones han jugado un papel fundamental en el funcionamiento del aparato productivo nacional, ante su elevada dependencia de materias primas, bienes intermedios y de capital importados.

En el período 1970- 1980, las importaciones en dólares corrientes han crecido a una tasa media anual de 17,4o/o. Este aumento ha sido propiciado en gran parte por fuertes alzas en los precios del petróleo, y en general, de todos los bienes importados.

Las importaciones han sido estimuladas por medio de un tipo de cambio sobrevaluado y la exención de gravámenes, sobre todo a nivel de materias primas y bienes de capital para la industria. El elevado ritmo de expansión de las importaciones propició un ensanchamiento continuo del déficit de la balanza comercial del país y la consecuente elevación del endeudamiento externo. Esas circunstancias, no compensadas por el ritmo de aumento de ingresos por exportaciones y más bien agravados por los efectos monetarios que provocó el cada vez más agudo desequilibrio fiscal, dieron origen a una tendencia a caer de las reservas monetarias internacionales. Consecuentemente, fue necesario introducir ajustes a la economía, en especial por medio de una fuerte devaluación del colón con respecto al dólar en el año 1981. A raíz de ello, las compras de bienes foráneos de ese ejercicio bajaron en un 21o/o, lo que dio lugar a una significativa reducción en el saldo comercial, toda vez que, como ya se ha señalado, las exportaciones registraron sólo un leve incremento.

5. EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO

A partir de 1950 el Estado adopta un papel importante en el desarrollo de la actividad económica y social del país con base en una concepción descentralizada de sus actividades. Es así como se crearon nuevas instituciones y se ampliaron las existentes en un afán de promover e impulsar la actividad económica del país y el aminoramiento de las desigualdades sociales.

La expansión del Estado ha sido acelerada desde entonces, y la última década no ha sido la excepción. Así, por ejemplo, la participación del valor agregado del

Sector Público en el PIB se incrementó de 18,2o/o en 1970, a un 23,5o/o en 1981.

En ese mismo período la carga tributaria* pasó de 16,7o/o a 21,4o/o.

Por otra parte, el empleo absorbido por el sector público, sumó 141 692 trabajadores a julio de 1981, que representa el 19,5o/o del total de la población ocupada del país, en 1973 dicho porcentaje era de 16o/o. Estos datos corroboran también el rápido crecimiento del sector.

La estructura del gasto público revela que la mayor proporción se dedica a gastos corrientes, en detrimento de la inversión pública.

El Estado se ha caracterizado por una elevada ineficiencia. La falta de coordinación entre instituciones, e incluso al nivel interno de éstas, y el tamaño que ha adquirido introduce serias deficiencias en la labor que debe cumplir el Estado, limitando el desarrollo de los sectores productivos al acaparar una alta proporción de los recursos financieros e introducir múltiples rigideces burocráticas.

En efecto, el creciente déficit presupuestario del sector público lo ha conducido a recurrir en una forma creciente al crédito del Sistema Bancario Nacional para financiarlo tomando recursos financieros que deberían apoyar la actividad de los sectores productivos.

Asimismo, el sector público ha recurrido en forma desproporcionada al endeudamiento externo, llegando a representar la deuda pública externa el 40o/o del PIB en 1980. Esta pesada carga se tornó insostenible en 1981 y condujo al país a entrar en una moratoria de pagos internacionales e iniciar un proceso para la renegociación de esa deuda.

Sin embargo, deben tenerse presentes los efectos positivos que ha generado el Estado sobre el desarrollo económico y social del país, reflejados en la generación de empleo; en la ampliación y mantenimiento de las redes de transporte; de la electrificación; de la vivienda; en el suministro de agua potable; en la promoción y desarrollo de proyectos de apoyo a los sectores agrícola e industrial; etc.

6. LOS ASPECTOS ENERGETICOS

Costa Rica es un país que requiere de una proporción muy alta de energía importada.

* *Relación entre los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social con el Producto Nacional Bruto (PNB).*

Hasta el año 1973 se consideraba que el KWh más económico, se producía si las plantas hidroeléctricas se complementaban hasta en un 30o/o con centrales térmicas que quemaban combustibles derivados del petróleo. A raíz de los problemas en el suministro y precio del petróleo que comenzaron a manifestarse en los años 1973--1974, se revisaron las premisas básicas de planeamiento del desarrollo del subsector eléctrico y se encontró que por razones económicas y estratégicas, el desarrollo futuro del mismo debía estar orientado hacia el máximo aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos que el país posee. Por lo tanto, a partir de ese momento el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) comenzó a intensificar la utilización de esos recursos ampliando plantas existentes y adelantando en lo posible la entrada en operación de la Planta Hidroeléctrica Arenal. El objetivo perseguido fue alcanzado a plenitud en el año 1980 con la puesta en marcha de la citada planta hidroeléctrica, por lo que la generación del sistema interconectado es a partir de ese año esencialmente hidroeléctrica. Sólo restan por interconectar a este sistema algunos centros de consumo aislado en la Zona Sur del país (Ciudad Neilly, Palmar, San Vito de Coto Brus y otros) que de acuerdo con los actuales programas quedarían servidos con energía hidroeléctrica a partir de 1983, cuando esos centros se enlacen al Sistema Nacional Interconectado.

El subsector en referencia ha alcanzado muy favorables niveles de desarrollo, ya que actualmente alrededor del 72o/o de nuestra población cuenta con servicios eléctricos en todo el país, se ha cubierto en un 100o/o la población urbana y en un 42o/o la población rural.

Al finalizar el año 1981, la capacidad total instalada en el país alcanzó 597 MW, de los cuales 444 MW corresponden a plantas hidroeléctricas y 153 MW a plantas térmicas. No obstante el desarrollo anteriormente mencionado, y que actualmente todas las necesidades del Sistema Nacional Interconectado se cubren con energía hidroeléctrica, el potencial hidroeléctrico utilizado es únicamente del 7,0o/o.

En cuanto a los hidrocarburos, el país depende en un 100o/o en la importación de petróleo y derivados. La situación energética nacional es crítica, ya que a corto y mediano plazo hay pocas posibilidades de sustitución de los hidrocarburos importados por fuentes nacionales de energía. El problema de la energía en Costa Rica, se vuelve más crítico al constatar que aproximadamente el 70o/o del consumo energético comercial del país, es suministrado por los derivados del petróleo.

Cabe destacar que la refinación en Costa Rica es una actividad competitiva, no solamente por las modificaciones que se han venido realizando en la refinería, sino también por la infraestructura que la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) ha desarrollado en transporte por oleoductos y modernos planteles de distribución. Esta infraestructura disminuye notablemente los costos al consumi-

dor final. Con la instalación de nuevos intercambiadores de calor en la planta (que aumentan su eficiencia energética) y la próxima entrada en operación a mediados del año entrante de la unidad de desintegración térmica, la refinería incrementará considerablemente el rendimiento del crudo y por lo tanto, igualmente, su eficiencia.

Esta situación de competitividad, así como los compromisos asumidos por Costa Rica ante sus dos principales suplidores de petróleo (México y Venezuela) en el contexto del Acuerdo de San José, implican que es importante continuar con las inversiones de RECOPE para aumentar aún más la eficiencia de la refinería.

Los elevados aumentos de precios en el petróleo han sido un factor determinante en la evolución de la economía mundial en la última década, y Costa Rica, desde luego, no ha escapado a esa influencia. En el período 1970-1981 el precio promedio por barril de petróleo aumentó de \$2,50 a \$35,00, lo cual ha tenido fuertes efectos negativos en la balanza de pagos y en las demás variables macroeconómicas del país.

Así, la participación relativa de las importaciones de hidrocarburos en el total de importaciones aumentó de 1,70/o en 1970 a 13,50/o en 1980. En relación con las exportaciones totales, las importaciones de hidrocarburos representaron un 2,40/o en 1970 y un 210/o en 1980.

No obstante la evolución de esos indicadores, los precios del petróleo no causaron estragos en la balanza de pagos antes de 1979, toda vez que las exportaciones y el endeudamiento externo crecieron rápidamente. Sin embargo, a partir de 1979 los nuevos aumentos del precio del petróleo, la caída abrupta de nuestros precios de exportación, el aumento generalizado de los precios de importación y la alta tasa de endeudamiento externo del país, condujeron a un fuerte desequilibrio externo.

El alza de los precios de los hidrocarburos tuvo un papel importante dentro del proceso inflacionario de la década, principalmente en los bienios 1973-1974 y 1979-1980, con lo cual en el país se afectaron los precios relativos y la actividad económica sufrió una fuerte contracción.

Se concluye que la tendencia alcista de los precios del petróleo ha afectado fuertemente el desarrollo económico y social del país en la última década, y es ésta una de las principales causas de la crisis que se vive actualmente.

7. LA EVOLUCION DE LOS ASPECTOS SOCIALES

Las dimensiones más relevantes de la pobreza

El nivel de la pobreza en el país se ha acentuado peligrosamente en los últimos años. En efecto, como se puede apreciar en el cuadro inserto, la proporción de familias pobres se ha incrementado abruptamente en los últimos años, al pasar de 24,8o/o en 1977 a 70,7o/o a julio de 1982, notándose un marcado deterioro a partir de 1980*.

De 1971 a 1977 se produjo un cambio significativo en la composición de las familias pobres, agravándose la situación de extrema pobreza y contrayéndose el grupo que no satisface las necesidades básicas**, lo cual hace presumir que en los últimos años también prevalecen los grupos de pobreza extrema.

Tan alarmante tendencia de la pobreza es consecuencia de la severa crisis económica que afecta al país y que ha deteriorado significativamente el poder adquisitivo de los ingresos, y que ha reducido la cobertura y los montos reales que se transfieren mediante los programas asistenciales que ha venido desarrollando el Estado, en favor de los sectores de ingresos más bajos.

Las familias pobres se caracterizan por estar conformadas por un número menor de perceptores de ingresos, con niveles de ingreso y de instrucción muy bajos, lo cual les reduce las posibilidades de inserción en el proceso productivo, incidiendo también en que los niños de estas familias presenten el mayor grado de desnutrición.

COSTA RICA: PROPORCION DE LAS FAMILIAS DEL PAIS CONSIDERADAS COMO POBRES

1971-1982
(porcentajes)

| AREA | 1971 | 1977 | JULIO | | |
|----------------|------|------|-------|------|------|
| | | | 1980 | 1981 | 1982 |
| TOTAL DEL PAIS | 25.1 | 24.8 | 41,7 | 56,4 | 70,7 |
| URBANA | | | 24,9 | 40,4 | 58,1 |
| RURAL | | | 57,7 | 72,1 | 82,9 |

FUENTE: CEPAL-MIDEPLAN, Ingreso y Pobreza en Costa Rica (borrador para discusión). San José, 1982.

* La metodología utilizada para el cálculo de la pobreza es un poco diferente en los años señalados. Sin embargo, las cifras permiten tener una idea acerca de la magnitud del fenómeno.

** La pobreza extrema se presenta en familias que, con sus ingresos, no cubren ni siquiera el costo de la canasta básica alimentaria. La no satisfacción de las necesidades básicas se define como aquella situación en la que las familias perciben un ingreso que cubre las necesidades alimentarias mínimas, pero que no llega a abarcar las demás necesidades básicas.

La pobreza en el área urbana es bastante menor que en la rural y que en el promedio nacional. Un factor que podría explicarlo sería el que históricamente han sido más elevados los niveles salariales de los trabajadores urbanos que los rurales. A pesar de lo anterior, ocurrió un crecimiento del grupo urbano de extrema pobreza que casi se duplicó entre 1971 y 1977, pasando a representar de un 4,7o/o de las familias en 1971, a un 7,5o/o en 1977.

Según las estimaciones más recientes para los años 1980–1982, la pobreza urbana se ha venido incrementando hasta llegar a un 58,1o/o en 1982.

Los estudios realizados sobre pobreza urbana dan una idea más detallada sobre la situación en que se encuentran las familias pobres del Area Metropolitana. Un primer elemento es que 3/4 partes de las familias pobres de la ciudad no vivían en tugurios.

La mayoría de las familias están afectadas directamente por el desempleo o subempleo. También entre ellas se encuentran sectores de la población (ancianos, madres solteras, inválidos y otras personas) que por impedimentos de diversa índole no pueden incorporarse al sistema productivo y cuya situación trasciende al ámbito de la incorporación al mercado de trabajo.

La pobreza en el área rural presentó niveles más elevados, así la proporción de familias pobres aumentó de 33o/o en 1971 a 34,3o/o en 1977 y a 82,9o/o en 1982.

Estos porcentajes ascendentes ponen en evidencia el progresivo y extensivo deterioro de las condiciones de vida de la población del área rural.

Los niveles de desnutrición de la población infantil de las familias en extrema pobreza, más que duplican el promedio nacional.

El nivel de educación formal de la población pobre es muy bajo. En 1978 más del 40o/o de los pobres no tenían instrucción o no habían alcanzado el cuarto grado de primaria.

Con respecto a la ubicación geográfica de la pobreza, el estudio sobre "Pobreza Rural"* señala que los cantones rurales del país que presentan los más altos grados de pobreza relativa, son precisamente aquellos que están más alejados del Area Metropolitana de San José y de éstos, los que se hallan en la peor situación son los ubicados en las zonas fronterizas. En la Península de Nicoya, en el Atlántico y en la parte Sur del país, también existe una alta proporción de cantones en situación de mayor pobreza.

* OFIPLAN. *La Dimensión de la Pobreza (estudio de la pobreza rural en Costa Rica)*, San José, febrero de 1981. Para estimar la situación de la pobreza en los cantones rurales se utilizó el criterio de no satisfacción de las necesidades básicas, medidas con las variables: salud, nutrición, vivienda y educación.

Estos cantones presentan otras características muy específicas: una baja densidad de la población, un incipiente desarrollo infraestructural, tanto vial como de servicios básicos (agua potable, electricidad, servicios sanitarios); altas tasas de fecundidad; altos porcentajes de la población económicamente activa trabajan en el sector primario (más del 80o/o); una tendencia muy elevada hacia el subempleo; gran concentración de la tierra; y, un patrón de explotación muy poco intensivo.

La satisfacción de las necesidades básicas más importantes

• Salud y Nutrición

— Salud**

En el pasado, se concentraron demasiados esfuerzos para el desarrollo en todos los aspectos, de nuestras ciudades. Paradójicamente en un país eminentemente agrícola, hubo un gran desarrollo urbano-céntrico, que no se acompañó de uno rural paralelo. En lo que respecta a la salud, también predominó un patrón similar: se construyeron numerosos hospitales y clínicas de consulta externa en las principales ciudades, con énfasis en el aspecto curativo, sin que se llevase a cabo una inversión proporcional en actividades tendentes a preservar la salud y prevenir la enfermedad. Fue a partir de 1970 que se inició, y ha ido consolidándose, la definición de una política estatal de carácter integral que ha conducido a una ampliación sustancial de la cobertura de los servicios, por medio de dos estrategias básicas: la atención primaria y la extensión de la seguridad social. Como resultado, la situación de salud ha cambiado desde una patología característica del subdesarrollo hacia un perfil patológico similar al de los países industrializados.

El descenso de la mortalidad obtenido desde entonces, se ha traducido en un aumento de la esperanza de vida al nacer, que en 1979 llegó a 73,2 años, ya que las tasas de mortalidad de todos los grupos de edad han descendido notoriamente, y es especialmente dramática la reducción de las menores de 5 años.

Las enfermedades infecciosas y parasitarias, que ocuparon en 1970 el primer lugar como causa de muerte, descendieron al finalizar aquel decenio al séptimo lugar, mientras pasaron a ocupar los tres primeros lugares las muertes producidas por enfermedades del aparato circulatorio; por tumores; y por accidentes, envenenamientos y violencias.

** Para un análisis más amplio de esta materia, véase el documento del Ministerio de Salud: *Salud en Costa Rica (Evaluación de la Situación en la Década de los años 70)*. San José, 1981.

La morbilidad por enfermedades transmisibles también sufrió una disminución notable, en especial la debida a enfermedades prevenibles por vacunación y por saneamiento ambiental básico, con el consiguiente incremento relativo de las enfermedades crónicas y degenerativas. La difteria y la poliomielitis fueron erradicadas; y otras enfermedades como el tétanos, la tosferina y el sarampión, fueron reducidas de manera notoria. Por su parte, las enfermedades de transmisión sexual presentaron una tendencia ascendente, que en parte podría deberse a mejoría en sus registros, y la morbilidad por accidentes de tránsito sufrió, entre 1973 y 1981, un incremento del 105o/o, en lo correspondiente a accidentes de carretera. Entre las enfermedades transmitidas por vectores, se logró el control de la malaria, a pesar de que tal logro se dificultó por la alta incidencia de este padecimiento en algunos países vecinos.

— La situación alimentaria

La alimentación es un proceso que está determinado por la disponibilidad de los alimentos; la capacidad de compra de la población y las acciones institucionales de complemento al ingreso familiar, como los programas de comedores escolares; los centros de educación y nutrición y de distribución de alimentos.

Durante la década pasada, la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita diarias fue bastante satisfactoria, y se superaron los requerimientos de la población. La oferta interna de calorías y proteínas fue suficiente; sin embargo, la desnutrición sigue siendo un problema entre algunos sectores sociales, especialmente los más pobres.

En 1978, el grupo de alimentos de mayor consumo fue el de los granos básicos, que en conjunto constituyó el 37o/o del total de calorías de la canasta básica. Las grasas contribuyeron con un 15o/o, los azúcares con un 13o/o, la leche con un 10o/o, la harina de trigo con un 8o/o y las carnes con un 7o/o*.

En ese año, la dieta costarricense superaba en promedio los requerimientos proteicos, al alcanzar una adecuación de 143o/o en el área urbana; un 125o/o en el área rural concentrada; y un 132o/o en el área rural dispersa.

En cuanto a calorías, la adecuación fue de un 99o/o, 96o/o y un 99o/o, respectivamente, o sea, ligeramente insuficiente. Aunque en promedio del consumo diario de calorías del pre-escolar era adecuado, más de la mitad (57o/o) consumía menos del 90o/o de las recomendaciones calóricas, el 24o/o menos del 70o/o y el 6o/o menos del 50o/o de las recomendaciones.

* *Canasta elaborada por el INISA en 1980, la cual refleja el patrón general del consumo del costarricense, según la Encuesta Nacional de Nutrición de 1978.*

- La situación nutricional

La desnutrición debe entenderse como un problema integral de insatisfacción de las necesidades básicas. Los factores que más se relacionan con el estado nutricional de la familia son: el ingreso per cápita, el nivel de instrucción del jefe, el tipo de abastecimiento de agua, y el nivel de hacinamiento de la vivienda* .

Estudios efectuados muestran que en 1978 mejoró sustancialmente el estado nutricional de niños pre-escolares, en comparación con el año 1966. En efecto, la proporción de menores de cinco años con desnutrición según peso/edad se redujo en un 130/o y según talla/edad en un 10,10/o entre esos años. Por otra parte, los pre-escolares de las familias del estrato de extrema pobreza sufren en mucho mayor proporción desnutrición. Por ejemplo, en ese mismo año, el 250/o de los niños menores de seis años pertenecientes a las familias urbanas cuyo ingreso familiar fue menor que el costo de la canasta básica alimentaria, presentó insuficiente peso para su talla, comparada con sólo el 90/o en las familias con ingresos más altos. En términos generales, las familias más pobres tenían por lo menos tres veces más el porcentaje de pre-escolares desnutridos que las familias de más altos ingresos.

El aumento ocurrido en los niveles de pobreza debido a la actual crisis económica puede contribuir a deteriorar los de nutrición. El Ministerio de Salud ha venido estudiando durante los últimos dos años los casos severos de niños desnutridos, y en marzo de 1982 se registró un incremento notable en el número de casos reportados, que se catalogaron como "brote epidémico".

Asimismo, la mayor desnutrición se presentaba en el área rural y especialmente en la rural dispersa, en donde el porcentaje de niños con grados II o III de peso insuficiente para su edad (120/o) alcanzaba el doble que el del área urbana (60/o).

Utilizando los indicadores de mortalidad infantil, mortalidad por causa de diarrea y retardo en talla de niños de primer grado, los cantones que han mostrado mayores grados de desnutrición son: Talamanca, Guácimo, Siquirres, Guatuso, Los Chiles, Upala y Buenos Aires, y en segundo término: Pococí, Central de Puntarenas, Golfito, Coto Brus y La Cruz**.

* *SIN del OCAF: Aspectos Socioeconómicos de la Nutrición, San José, 1980. Pág. 44.*

** *OFIPLAN, Departamento de Planificación Global Social. La Dimensión de la Pobreza; Estudio de la Pobreza Rural en Costa Rica, 1981, pp. 20-28. San José.*

En la década de los setenta mejoró la cobertura de los programas de abastecimiento de agua de cañería y eliminación de excretas en el área rural, ya que en la década anterior éstos cubrían casi el 100o/o en el área urbana, con excepción de los tugurios. No obstante, en 1979, un 61o/o de las viviendas del área rural dispersa se encontraban sin cañería y un 23o/o carecía de servicio sanitario.

— **Respuesta institucional en salud**

Para la prestación de servicios de salud, tanto preventivos como asistenciales, existe una red de establecimientos escalonados en varios niveles de atención y dispersos por todo el territorio nacional. Sin embargo, aún no se ha alcanzado a plenitud la articulación deseable entre ellos.

En la década recién pasada, los establecimientos sin camas aumentaron, mientras el número de camas hospitalarias disminuyó desde 4 por mil habitantes al inicio del decenio, hasta 3,4 por mil, con un índice ocupacional que fluctuó entre 75o/o y 80o/o. Las consultas médicas llegaron a un total de 6,6 millones, que significó un promedio de 3 consultas por habitante por año. Tanto las consultas como los egresos hospitalarios consumieron la mayor parte del presupuesto del Sector Salud.

Los esfuerzos de ampliación de la cobertura mediante la estrategia de atención primaria condujeron, al final de la década de los años 70, a que los programas de Salud Rural y Salud Comunitaria del Ministerio de Salud alcanzaran coberturas del orden del 60o/o de la población rural (95o/o de la población dispersa) y del 75o/o de la población urbana marginada. Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social, en su Régimen de Enfermedad y Maternidad, alcanzó una cobertura de asegurados y familiares del orden del 77o/o de la población nacional, que en la práctica fue mayor, si se considera a otros beneficiados de sus servicios por convenios o leyes especiales.

Para facilitar la estrategia de extensión de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, durante la década anterior se produjo el traspaso a esta Institución de la casi totalidad de los establecimientos hospitalarios bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud y de Juntas de Protección Social, con la única excepción del Hospital de San Ramón.

A pesar de los logros alcanzados, especialmente en la reducción de la mortalidad y la morbilidad por enfermedades de origen infeccioso, aún persisten serios problemas de salud y esa disminución no ha sido homogénea en todos los grupos ni en todas las regiones del país: aún hay un 20o/o de costarricenses cuyas facilidades de acceso a los servicios hospitalarios y a la consulta externa, son restringidas.

La prioridad asignada al saneamiento ambiental básico, se refleja en sus indi-

cadores de cobertura: el abastecimiento de agua alcanzó al 82o/o de la población total en 1980 (100o/o de la urbana y 65o/o de la rural) y la cobertura de disposición adecuada de excretas alcanzó al 91o/o de la población (96o/o de la urbana y 87o/o de la rural).

En el campo de la nutrición, la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares condujo a un marcado desarrollo e implementación de programas orientados a resolver las necesidades de importantes sectores de la población. Especial atención se prestó a los niños de edad pre-escolar, a los escolares y a las madres gestantes o lactantes, con programas como los desarrollados en los Centros de Educación y Nutrición (CEN), los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) y los comedores escolares, en un esfuerzo que se complementó con la extensión de la cobertura de los servicios por medio de los programas de atención primaria que, al contribuir en forma decisiva al descenso de la morbilidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, se convirtió en un elemento fundamental para la adecuada utilización biológica de los alimentos.

La participación relativa del gasto del Sector Salud dentro del gasto total del sector público, disminuyó en el período 1970-1980, desde un 22o/o hasta un 19o/o.

-- Síntesis de los principales problemas de salud

Existe tendencia al incremento de enfermedades de alto costo de tratamiento —especialmente crónicas y degenerativas, accidentes y nutricionales por exceso de ingesta— que contrasta paradójicamente con los remanentes que aún persisten de enfermedades prevenibles por vacunación o por saneamiento ambiental básico o de las nutricionales de tipo carencial.

Hay tendencia al crecimiento de las enfermedades de transmisión sexual y de la patología social, así como aumento progresivo de la contaminación ambiental.

Pese a los esfuerzos hechos, la cobertura de los servicios de salud aún no ha llegado a ser universal y en gran parte se basa en modelos de países con problemática social y económica diferente a la costarricense; la participación comunitaria no ha alcanzado su plena madurez; y aún existen serias deficiencias de coordinación y complementación de las acciones de las instituciones del sector.

. Educación

Nuestro país se ha caracterizado por el alto nivel educativo de su población, tanto en educación primaria como secundaria y superior. Además, la tasa de analfabetismo ha disminuido constantemente en los últimos 30 años: la proporción de personas de 10 años y más analfabetas pasó de 20,6o/o en 1950 a 15,6o/o en 1963, y a 11,5o/o en 1973. Por otra parte, la población de 7 años y

más tenía un promedio en 1950 de 2,7 años de estudio aprobados, cifra que se eleva a 4,4 años aprobados en el período 1963—1973. Tal avance se debió a una mayor incorporación y retención de la matrícula por parte del sistema educativo.

La expansión educativa alcanzada se debe, sobre todo, al interés y al esfuerzo de los gobiernos. La proporción del Presupuesto Nacional dedicado a la educación pasó de 25o/o en 1970 a 27o/o en 1981.

La educación estatal absorbió en 1981 el 97,4o/o de la matrícula del I y II ciclos y la educación privada el 2,6o/o. Con respecto al III ciclo y a la educación diversificada, el 94o/o correspondió al sector público y el 6o/o al privado. Es muy posible que a causa del actual deterioro en el nivel de ingresos de los costarricenses, producto de la crisis económica que afecta al país, parte importante de los estudiantes que asisten actualmente a centros privados, deba ser progresivamente absorbida por el Estado en los años futuros.

Puede considerarse que la expansión educativa en Costa Rica ha sido satisfactoria, ya que paulatinamente ha ido incrementándose el número de personas que tienen acceso a la educación.

La tasa de crecimiento anual de la matrícula total en el período 1971—1981 fue de 2,3o/o, pasando de 478 000 personas a 601 751. Sin embargo, el acceso a la educación no ha sido uniforme, pues se presentan grandes desigualdades entre las áreas urbana y rural. La tasa de analfabetismo rural en 1973 (15o/o) casi cuadruplica la urbana (4o/o). Las cifras de educación aprobada de la Población Económicamente Activa (PEA) revelan que la PEA agrícola sin educación o con educación primaria incompleta en 1973 era de 75o/o; y la no agrícola de 40o/o. La desigualdad en cuanto a las oportunidades educativas en la zona rural también se manifiesta al determinarse que el 69o/o de los cartones rurales del país, el nivel de educación de la población era bajo; las regiones que mostraron la situación más crítica, están localizadas principalmente en las dos franjas fronterizas del país*.

— La educación pre-escolar (kinder)

A este nivel educativo se le ha dado gran impulso en la última década a partir de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación en 1971. En el último decenio, la matrícula pre-escolar creció a una tasa anual promedio de 10,2o/o, pasando de 9 100 niños en 1971 a 23 969 en 1981. La educación pre-escolar se ha difundido especialmente en el área urbana.

* *El nivel educativo de la población rural se midió por medio de los siguientes indicadores: ningún grado de instrucción, algún grado de educación secundaria, y asistencia a algún centro regular de educación. OFIPLAN, La Dimensión de la Pobreza. Estudio de la Pobreza Rural en Costa Rica, San José, febrero 1981.*

— **La educación general básica**

En 1981, había en el país 2 944 escuelas y 261 colegios. Alrededor de un 95o/o de la población nacional entre los 6 y los 12 años estaba dentro del sistema educativo, y aproximadamente el 50o/o de la población nacional entre los 13 y los 18 años. Los que no fueron alcanzados por los servicios educativos en el primer grupo de edades habitaban en zonas muy dispersas, como por ejemplo en fincas, donde la prestación de estos servicios es muy costosa.

La matrícula inicial para el I, II y III ciclos, y la educación diversificada durante el período 1975—1981, registró la siguiente evolución:

**COSTA RICA: MATRICULA INICIAL SEGUN NIVELES DE
ENSEÑANZA
1975—1981**

| | 1975 | 1977 | 1979 | 1981 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
| I y II Ciclos | 361 303 | 367 026 | 354 037 | 347 974 |
| III Ciclo | 98 721 | 105 758 | 116 033 | 113 731 |
| Educ. Diversificada | 32 351 | 39 376 | 51 986 | 57 391 |

FUENTE: Ministerio de Educación Pública.

Para el I y II ciclos, la matrícula inicial muestra una ligera disminución entre 1975 y 1981. La de 1981, es un 96o/o de la correspondiente a 1975, mientras que la matrícula del III ciclo y la educación diversificada se incrementan en el período. La disminución en la matrícula en los dos primeros ciclos de la educación básica, se explica por la baja en el número de nacimientos que se produjo entre 1969 y 1974, período en que la fecundidad del país experimentó una sostenida tendencia a la disminución*. Además debe agregarse que un factor muy importante que ha contribuido a disminuir el nivel de la matrícula, es el deterioro en el nivel de los ingresos familiares que se ha dado en los últimos años, provocando que en algunos hogares donde tienen varios niños de edad escolar, no todos sean enviados a la escuela.

En el III ciclo y en la educación diversificada, se produjo un efecto demográfico inverso al anterior, ya que la matrícula, entre 1975 y 1981, corresponde a los

* Hay que tomar en cuenta que el número de nacimientos en Costa Rica, a partir de 1975 ha mostrado nuevamente una tendencia al aumento; es muy posible que para 1985, la matrícula de los ciclos I y II experimente un aumento en relación con la de 1981 y alcance un tamaño posiblemente superior al de 1975.

nacimientos en un período de natalidad en crecimiento. Otro factor que influyó en el incremento de la matrícula inicial, fue el sistema de promoción por ciclos o por unidades educativas, establecido a partir de 1971 en el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación. Sin embargo, en el período 1979–1981, se nota un decrecimiento en la matrícula, debido, muy posiblemente, a los efectos de la crisis sobre los hogares y que impide el envío a las instituciones educativas de los niños de las familias sin ingresos o con ingresos muy bajos.

En la educación diversificada, la participación relativa de la matrícula en la educación técnica aumentó notablemente durante la década, tal como puede apreciarse en las siguientes cifras:

**COSTA RICA: MATRICULA INICIAL SEGUN MODALIDADES DE
ENSEÑANZA
1971 y 1981**

| | 1971 | | 1981 | |
|-----------|--------|------|---------|------|
| | Abs. | Rel. | Abs. | Rel. |
| Académica | 67 372 | 94,4 | 103 215 | 77,2 |
| Técnica | 3 799 | 5,6 | 30 464 | 22,8 |

FUENTE: Ministerio de Educación Pública.

La educación diversificada académica está concentrada principalmente en el área urbana. En 1981, el 85,80/o de la matrícula correspondió al área urbana, mientras que la técnica el 49,30/o se ubicó en las zonas urbanas y el restante 50 70/o en la rural.

Deserción y promoción escolares

El nivel de deserción en el I y II ciclos de enseñanza se ha mantenido bastante bajo, disminuyendo de 4,60/o en 1971 a 40/o en 1981. La deserción en la educación media, manifestó una ligera tendencia ascendente en el decenio antes señalado: para 1971 fue de 9,60/o y diez años después alcanzó 10,20/o. En la educación media, se notan importantes diferencias en los porcentajes de deserción por área, en especial durante los dos primeros años (séptimo y octavo), cuando el estudiante tiene entre 13 y 15 años (es muy posible que una parte deserte para buscar algún trabajo remunerado). Por otra parte, la deserción en los colegios técnicos y académicos nocturnos, fue especialmente alta.

En el primer semestre de 1982, se estima que la deserción de los estudiantes

de la zona rural ha llegado a un 25o/o. Se considera que la causa primordial de este hecho, es la actual crisis económica y se teme que al finalizar el curso lectivo la inasistencia a lecciones sea mayor. También se tienen indicios de que en algunas escuelas y colegios, sobre todo en los agropecuarios, la deserción en este primer semestre de 1982, sea, aproximadamente, de un 20o/o.

Durante la década de 1971—1981, la tasa de promoción se mantuvo alrededor de 90o/o para el I y II ciclos y en 68o/o para el III ciclo y la educación diversificada, académica y técnica diurna. Aún cuando los niveles de aprobación en la educación general básica son —en general— bastante altos, la calidad de la enseñanza ha sido objeto de discusión en las diferentes esferas educativas. Con frecuencia se dice que “lo que se enseña a los jóvenes en el colégio es insuficiente para encontrar un trabajo aceptable y que sólo es una etapa de preparación para el ingreso a la universidad o a un centro de estudios superiores”. Así, a pesar del impulso que se le ha dado a la educación diversificada técnica, hasta ahora ésta no ha respondido a las necesidades productivas del país. Los egresados de la educación técnica agropecuaria —que se inició en 1960— se han preparado para ingresar básicamente al sector público. No obstante, a partir de 1980 se inició la reestructuración de la educación técnica diversificada, con el objeto de encauzarla hacia una preparación del estudiante que le permita integrarse a las actividades productivas de sus propias comunidades.

La educación técnica industrial, igual que las otras ramas de la educación técnica, ha tenido una rápida expansión, y no ha sido posible dotarla de personal docente más idóneo. La falta de personal calificado se refleja en el hecho de que muchas plazas han tenido que ser llenadas con los egresados de los mismos colegios técnicos. Por otra parte, el número de egresados no ha corrido parejas con el ritmo de crecimiento empresarial, especialmente en lo referente a la industria.

La educación superior

Hasta 1970 sólo existió en el país la Universidad de Costa Rica, con una población aproximada de 13 000 alumnos. En la década de 1970, se crearon: el Instituto Tecnológico de Costa Rica en 1971, la Universidad Nacional en 1973, la Universidad Estatal a Distancia en 1977, y la Universidad Autónoma de Centro América en 1975.

Durante el período 1974—1981, la matrícula de la educación superior estatal aumentó a una tasa anual promedio de 8,4o/o, pasando de 28 335 a 49 856 estudiantes. En el período analizado, la Universidad de Costa Rica concentró alrededor de dos terceras partes de la matrícula total, y el segundo lugar lo ocupó la Universidad Nacional, con una quinta parte. Es importante señalar que la matrícula de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) aumentó su participación relativa en el total de la educación superior estatal de 3o/o en 1978 a 14o/o en 1981.

En los últimos años se ha registrado un mayor ingreso a la UNED, de población joven e inactiva, con edades entre 18 y 21 años, que recién ha salido de secundaria. Esta situación parece indicar que no se están cumpliendo algunos de los objetivos de la UNED, como por ejemplo el de brindar la oportunidad de obtener una carrera universitaria a la población adulta que trabaja y que vive fuera de los grandes centros urbanos.

A partir de 1974, la mayoría de los graduados de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia provenían de las áreas de filosofía, letras, ciencias sociales y ciencias de la salud. Por su parte, en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el mayor número de graduados en 1981 correspondió a carreras industriales y agrícolas.

La formación profesional

La formación profesional que imparte el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) representa la opción más conveniente para los sectores de población que no han tenido oportunidad de prepararse académicamente e integrarse productivamente a la sociedad y para los trabajadores que, estando incorporados al proceso productivo, necesitan mejorar sus calificaciones ocupacionales.

En el decenio 1971—1981, el INA atendió a 346 053 personas, de las cuales un 55o/o recibieron formación en Seguridad Vial y un 45o/o fueron capacitados en diversas actividades productivas, particularmente agropecuarias e industriales. La tasa de deserción de esta Institución se ha mantenido muy favorable, del orden del 5o/o en ese período, por debajo de la correspondiente a la educación regular escolarizada.

Las restricciones presupuestarias de esta Institución han obligado a disminuir el número de participantes en los cursos regulares de 1982.

Vivienda

Cuantificar la magnitud del problema habitacional se torna difícil dado que existen diversos criterios para medir el déficit de viviendas en el país, razón por la cual se cuenta con cifras diferentes sobre el número de unidades habitacionales necesarias para satisfacer la demanda real. Sin embargo, las estimaciones disponibles indican que la situación es grave.

Según proyecciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) basadas en el crecimiento de la población, se estima que el déficit de vivienda para 1983 será de 103 285*, lo que significa que si se pretendiera dar solución

* *Considera las viviendas necesarias para las nuevas familias y viviendas malas con deterioro y hacinamiento registradas en el Censo de Vivienda de 1973.*

a este problema en un período de 4 años, se requeriría construir un promedio de 26 000 viviendas por año, con lo cual se cubriría solamente las unidades nuevas necesarias para ese año, sin tomar en cuenta las viviendas que requieren reparación o ampliación.

Los principales factores que determinan la problemática habitacional son, por una parte, de carácter demográfico y de distribución de ingreso; por otra, interviene el incremento en los costos de la propiedad y de los materiales para la construcción, así como también las condiciones de crédito.

El crecimiento acelerado de la población producido en las últimas décadas, afecta directamente la demanda de vivienda. En los últimos 30 años la población costarricense casi se triplicó, pasando de 858 245 habitantes en 1950 a 2 324 300 en julio de 1982.

El acceso a la vivienda está determinado por el nivel de ingreso de las familias, el cual proviene en la mayoría de los casos de los salarios que perciben por su trabajo. Los asalariados constituían el 66,50/o de la PEA en 1950, dicha proporción aumentó a 73,50/o en 1973 y, en marzo de 1982, a un 74,30/o. Debido al deterioro del poder adquisitivo de los salarios, resulta cada vez más difícil para la población asalariada gozar de acceso a la vivienda.

La situación es aún más crítica para el sector de población que vive en condiciones de pobreza, por cuanto cada día se aleja más de la posibilidad de poseer su propia vivienda con los servicios básicos mínimos, en razón del proceso inflacionario que vive el país y sus efectos en los costos de la construcción y de la propiedad.

Con respecto al incremento de precios registrado por los materiales de construcción, basta señalar que el índice de precios de los insumos básicos y mano de obra en la construcción de vivienda popular, creció en el período 1976-1980 a una tasa anual promedio de 12,20/o, en 1981 lo hizo en 44,20/o y el acumulado a agosto de 1982 en 79,30/o.

Las condiciones financieras para préstamos a la vivienda han sido cada vez más duras, al aumentarse las tasas de interés y reducirse los plazos de amortización de la deuda. Esta situación restringe cada vez más el financiamiento de la vivienda únicamente a los sectores con ingresos muy altos, ya que son los únicos que pueden cumplir con los requisitos exigidos. En efecto, las tasas de interés para préstamos a la vivienda, actualmente oscilan entre el 180/o y el 250/o, y el plazo máximo entre 15 y 10 años, según sean los montos del préstamo. Ello obliga a pagar mensualidades mayores y a exigir un determinado ingreso mínimo al solicitante, lo que está fuera del alcance de gran parte de la población.

Esta misma situación ocurre aunque no en la misma proporción, con el financiamiento otorgado por las instituciones estatales encargadas de atender problemas habitacionales. Los altos costos experimentados por los materiales de construcción, el valor de la tierra y la mano de obra han conducido a que los costos de las viviendas de interés social se hayan incrementando sustancialmente.

Por otra parte, la única institución que cuenta con sistemas más flexibles para el financiamiento de la vivienda a los sectores de menores recursos es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la que a partir de un estudio socio-económico, determina la propiedad de atención y las mensualidades. Sin embargo, sus limitaciones presupuestarias y algunas administrativas y de planeamiento, han originado que la institución en lugar de aumentar la construcción de viviendas para responder a la demanda creciente, la haya reducido significativamente, pues en 1981 sólo edificó 376 unidades habitacionales en tanto que construyó 994 el año anterior.

La mayor parte de las instituciones financieras públicas y privadas disminuyeron el número y el monto de inversiones para vivienda en los años 1978-1981. En ese período, el Sistema Bancario Nacional disminuyó el número de soluciones en un 69o/o y el INVU en un 31,3o/o. En términos generales, en el año 1981 se efectuaron 2 711 inversiones menos que en el año anterior, alcanzando una cifra del orden de los 15 438 unidades construidas, en tanto que el promedio anual de viviendas construidas en el período 1978-1981 fue de 17 360.

El IMAS estima que la población residente en zonas de tugurios era de aproximadamente 36 000 familias en 1980, casi la mitad concentrada en el Área Metropolitana. Si se considera que esta es la institución responsable de brindar solución a este tipo de problema habitacional y que el promedio de viviendas construidas en los últimos cuatro años fue de sólo 682, se infiere que manteniendo este nivel de producción, se necesitarían 53 años para dotar de vivienda a estas 36 000 familias, sin incluir la reparación de las viviendas que se deterioren ni la eliminación de eventuales tugurios.

Organizaciones sociales

La posibilidad de que Costa Rica supere con éxito la crisis que vive actualmente, depende en buena medida de las formas de organización de que disponga para perfeccionar su sistema económico, político y social. Por tanto, en toda actividad importante que emprenda el Estado para desarrollar el país, debe haber participación activa y crítica de los grupos interesados.

Dentro de las organizaciones sociales que se enmarcan dentro del proceso productivo y que le dan un fuerte contenido a la democratización económica de la sociedad, adquieren especial importancia las empresas asociativas, las cooperativas, las asociaciones de desarrollo, las asociaciones voluntarias y los sindicatos.

Las empresas asociativas

Es importante dedicar especial atención a todas aquellas empresas asociativas de producción que se gestan y desarrollan principalmente en el sector agropecuario y que incluyen diferentes tipos de cooperativismo como son el autogestionario y el cogestionario.

Estas empresas han orientado su actividad productiva hacia las áreas de los granos básicos, el café, la caña de azúcar y la ganadería de engorde, principalmente. Los rendimientos promedio obtenidos en esos cultivos son inferiores al promedio nacional, con excepción del maíz y el frijol. La razón principal de esta situación es que las empresas no disponen de la tecnología necesaria para estos cultivos, y en algunos casos tienden a un uso irracional de los instrumentos e insumos. Este problema está vinculado íntimamente con el tipo de capacitación, asistencia técnica y manejo crediticio a que están sujetos.

En lo que atañe a la participación del Estado en la consolidación de este tipo de organizaciones, se manifiesta la falta de una política clara y definida para el apoyo y consolidación de las formas asociativas que agrupan a los sectores de menores ingresos, particularmente en el sector agropecuario, y la existencia de un alto grado de descoordinación institucional para apoyarlas.

Otros problemas importantes y muy comunes para la mayoría de estas organizaciones son de carácter administrativo, de debilitamiento de su organización interna, ausencia de un planeamiento participativo y poca claridad ideológica frente a los grandes problemas y potencialidades de los modelos de empresa asociativa.

Cooperativas

En nuestro país, la creación de organizaciones cooperativas ha contado con un marcado impulso. Durante los años 1974 a 1978, se fundaron 189 cooperativas, lo que arroja un promedio de aproximadamente 38 por año, también a ese período corresponde el mayor incremento en el número de asociados.

En el período 1978—1981 se registró un aumento en el número de cooperativas de sólo 12, para situarse en un total de 350, y un incremento más tenue en el número de asociados, dando una contracción en 1981.

Lo anterior significa que el promedio del número de asociados por cada cooperativa tiende a disminuir, produciéndose una subutilización de la infraestructura creada para cada cooperativa y un aumento en el costo de su funcionamiento para los asociados.

De acuerdo con su actividad, las cooperativas de ahorro y crédito son las que más han crecido a través de los años en cuanto a número y cantidad de asociados. Otros tipos de cooperativas importantes por su número son las agropecuarias, seguidas por las de tipo múltiple.

Los principales problemas del funcionamiento que afectan a las cooperativas son la ausencia de cuadros de dirección y las fallas en su capacitación y promoción.

En el plano económico, los problemas más relevantes son su baja capacidad de acumulación de capital, ahorro e inversión; ausencia de crédito cooperativo; insuficiente financiación para impulsar proyectos importantes para el desarrollo de las comunidades, así como ausencia de proyectos regionales de desarrollo que respalden una financiación adecuada y que orienten las inversiones.

Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad

Hasta diciembre de 1981 existían en el país 1 062 Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, de las cuales alrededor del 90o/o son integrales y el resto son específicas*.

El 51,4o/o de las asociaciones de desarrollo comunal se constituyeron antes de 1976. En el transcurso de ese año y en 1977, se creó un 24,9o/o del total hoy existente. Es decir, que cerca de las tres cuartas partes de las Asociaciones de Desarrollo Integral, nacieron hace más de 5 años.

A pesar de que la Ley de Desarrollo de la Comunidad, expresa que todo grupo que se dedique al desarrollo de la comunidad, debe tener la autorización de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), en las comunidades existen organizaciones que, en la mayoría de los casos no están vinculadas con las Asociaciones de Desarrollo, lo que produce dispersión de recursos humanos y financieros, al ocurrir su atomización sin ninguna planificación integral.

Es importante destacar que las asociaciones de Desarrollo se han dedicado con gran énfasis a funciones que no corresponden, en general, a las prioridades de sus comunidades, al centrarse en actividades como la elaboración de obras de infraestructura, de embellecimiento y de tipo cultural, que en algunos casos desvían la atención de las comunidades de las situaciones que merecen su mayor interés y dedicación, como son aquellas referidas a la situación socio-económica de sus habitantes.

* *Las Asociaciones de Desarrollo Integral de la Comunidad son definidas por la Ley y el Reglamento sobre el Desarrollo de la Comunidad como organismos comunitarios con una circunscripción territorial determinada, que representa a las personas que viven en una misma comunidad y por lo tanto están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar económica, social y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cualesquiera organismos públicos y privados. Las Asociaciones Específicas son aquellas constituidas para el fomento de un programa determinado (Ej.: Asociación pro-acueductos, pro-salón comunal, etc.) y que están adscritas a la Asociación de Desarrollo Integral de la Comunidad a la cual pertenecen.*

Algunas comunidades, conscientes de la necesidad de impulsar acciones al respecto, han iniciado proyectos dirigidos a la producción que permita la absorción de mano de obra local, como una forma de enfrentar la crisis actual. En estos momentos hay 17 proyectos en marcha y 31 en etapa de idea o de estudios preliminares.

Las organizaciones voluntarias

En 1980 existían 945 organizaciones voluntarias, de las cuales más de un tercio se ubicaban en la provincia de San José. De acuerdo con la clasificación por área de servicio, la mayor proporción de estas organizaciones corresponden a juntas de educación y patronatos escolares, comités de obras (infraestructura) y salud comunitaria. Salvo algunas excepciones, estas organizaciones tienen una visión muy restringida de su trabajo, lo que les impide establecer una relación adecuada con la situación y problemática nacional.

El trabajo de las organizaciones voluntarias debe ser un complemento de los programas asistenciales del Estado, pero en la práctica no ha ocurrido así, debido a la poca coordinación que existe entre ambas instancias, lo que provoca, en muchos casos, repetición de la prestación de servicios. Además, confrontan obstáculos financieros que limitan el desarrollo de algunos de sus programas. Es cada vez más difícil concederles recursos económicos adecuados, debido a los recortes presupuestarios de las entidades estatales que las subvencionan y de las donaciones de las empresas que las apoyan. También los presupuestos de organizaciones internacionales que las alimentan, se han visto disminuidos.

Sindicatos

El rol propio de las organizaciones sindicales consiste en obtener el resguardo de los derechos elementales de los individuos en sus relaciones de trabajo y, asimismo, en generar las condiciones para ampliar la capacidad de negociación de los sectores asalariados.

Entre 1945 y 1969 se constituyeron legalmente 255 sindicatos y a partir de 1970 se constituyeron 436, el período de mayor formación es el comprendido entre 1970 y 1977, en que se constituyeron 266 sindicatos. A partir de ese último año se manifiesta un decrecimiento en la creación de sindicatos, especialmente en las ramas de comercio, industria y transporte. En la rama de servicios es donde existen un mayor número de sindicatos, debido en gran parte a que ahí se incluyen los correspondientes a servicios prestados por el Estado.

En el año 1981, el 45o/o del total de sindicatos constituidos legalmente hasta esa fecha, permanecían activos. Al relacionar la población asalariada del total del país con la afiliación sindical en 1982, se tiene que alrededor de un 17o/o de ésta pertenece a sindicatos.

Costa Rica ha ratificado los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y al derecho de sindicalización y de negociación colectiva.

En nuestro país, históricamente, el mayor porcentaje de interrupciones laborales por conflictos de trabajo, han ocurrido dentro de las actividades de la agricultura, caza, silvicultura, y pesca.

La situación de la población anciana

En las tres últimas décadas, la población anciana de Costa Rica ha venido creciendo a un ritmo similar a la población total, representando un 5,2o/o de la misma en 1950 y 5,6o/o en 1980. Pero, se pronostica que para el año 2000 y 2025, estas proporciones aumentarán a 7,4o/o y 14o/o respectivamente como consecuencia de los descensos ocurridos en las tasas de natalidad y el aumento en la esperanza de vida.

En 1980, un 46,8o/o de las personas mayores de 60 años vivían en el área rural. Y, para el año 2000 se ha estimado que la población anciana rural alcanzará al 34,5o/o, en tanto que la urbana representará el 65,5o/o de la población anciana total.

Los recursos económicos que perciben proceden generalmente del producto de su trabajo —si son activas—, y de las pensiones que extienden las instituciones de protección social y laboral.

En 1973, un 36,4o/o de las personas mayores de 60 años formaban parte de la población económicamente activa; un 60o/o de las cuales trabajaban en el área rural desempeñando, aproximadamente la mitad de éstos, labores agrícolas.

En 1982, la participación de este grupo de personas en la PEA bajó a 26,3o/o y sigue siendo la actividad agrícola la rama en la que más se desempeñan laboralmente.

Como se puede observar, la proporción de esta población que trabaja es muy reducida, desaprovechándose una considerable cantidad de recursos humanos que, en muchos casos, estaría en capacidad de aportar sus conocimientos y experiencias para el desarrollo del país.

Es importante destacar que conforme aumenta la población anciana, también aumenta la carga para el Estado, del que pasa a depender en algún grado. Además, gran parte de los que no gozan de protección estatal adecuada, pasan a engrosar el ejército de pobres y a aumentar la indigencia y sus problemas.

Los ingresos económicos de los ancianos no activos provienen fundamental-

mente de las pensiones establecidas por los regímenes de pensiones de la seguridad social, administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La protección institucional se convierte en la fuente de ingresos más importantes para las personas que tienen derecho a acogerse a la jubilación.

La mayor parte de los jubilados (75 295), pertenecen a los regímenes de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual administra los dos regímenes más importantes del país: Invalidez, Vejez y Muerte con 27 172 beneficiarios, y el Régimen no Contributivo por monto básico que cubre a 48 123 beneficiarios.

Las pensiones administradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social junto con las de los regímenes especiales que tienen algunas instituciones para sus empleados, abarcan aproximadamente a 12 586 personas*.

La mayoría de los jubilados, no tienen capacidad para satisfacer con sus propios medios sus necesidades básicas vitales o para pagarse su estancia en alguna de las residencias, construidas especialmente para atenderlos.

De acuerdo con su condición económica, los ancianos viven con sus familiares; en instituciones de albergue; con personas ajenas a su familia o solos.

Los hijos y familiares se constituyen en una fuente importante de ayuda especialmente cuando han envejecido y viven solos. Sin embargo, la institucionalización es la forma en que los hijos encuentran ayuda o alivio para las responsabilidades que tienen con sus padres de edad avanzada. La situación de los ancianos sin ningún tipo de ingreso, es muy grave.

En Costa Rica existen actualmente 24 hogares de ancianos que alojan a 1 608 personas, pero muchos de estos centros no cuentan con los servicios o instalaciones adecuadas para alojar a esta población. Esta forma de vida es colectiva y las personas con quienes obliga esta convivencia presentan características diferentes en cuanto a costumbres, hábitos, edades, formas de pensamiento, etc.

En el orden institucional, se han creado entes de manera desordenada, sin la debida coordinación y orientación, y sin los recursos mínimos; en muchos casos se carece de programas de trabajo adecuados para la rehabilitación del anciano.

Con el fin de lograr un régimen de atención general y especializado para los

* Debe tomarse en cuenta que la política del Estado en el campo de la Seguridad Social, se ha basado en los principios de universalización y solidaridad. La existencia de regímenes específicos, además de los manejados por la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo, que conceden privilegios a ciertos grupos sociales, ponen en entredicho esos principios.

ancianos, la Caja Costarricense de Seguro Social ha venido ampliando algunos programas gerontológicos. Estableció el Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes, que cuenta con 231 camas. Los viejos que están internados en alguna institución de salud por lo general demandan mucha asistencia y sus escasos recursos hacen que, frecuentemente, desarrollen cuadros con fuertes características psicosomáticas que empeoran la situación de su salud.

Por ello, su ingreso al hospital debería hacerse únicamente cuando necesite estar bajo estricto control médico. No necesariamente porque esté inválido debe ser internado en un centro de salud.

No se dispone de datos actualizados sobre la educación de la población adulta que permitan hacer un análisis más profundo de esta situación. No obstante, según el Censo de Población de 1973, un 25o/o de las personas mayores de 60 años eran analfabetas, ya fuera por falta de oportunidad de asistir a los centros educativos o por desuso. El problema del analfabetismo de los ancianos deber ser atendido. Su falta de instrucción los desprestigia y les impide su incorporación a gran cantidad de actividades de rehabilitación que se les pueden brindar.

8. ACENTUACION DEL DETERIORO ECONOMICO Y SOCIAL

Hemos dado en las páginas anteriores una imagen del desarrollo que ha seguido el país entre 1970 y 1980, como continuación del estilo de desarrollo que se adoptó desde 1950. Se podría concluir que el país ha crecido en una forma no acorde con la disponibilidad de recursos del país ni basada en una planificación adecuada. Se ha engendrado una estructura económica muy vulnerable a los cambios del comercio mundial y con una producción escasamente diversificada que poco ha ampliado la base económica nacional. Esto, a su vez, genera contradicciones entre el nivel de bienestar del país como un todo y el desarrollo de la estructura productiva, problema acentuado por la existencia de una alta concentración de la riqueza.

Bajo estas condiciones, las crisis económicas implican un serio deterioro del bienestar de la sociedad, con los consecuentes problemas que esto trae, pues el productor puede trasladar sus problemas de costo hacia el ingreso real de los consumidores al no enfrentar serios obstáculos de demanda, lo que es cierto sobre todo a nivel de bienes agropecuarios exportables. Además, los bienes agrícolas tienden a poseer una demanda muy inelástica a las variaciones de los precios. Por otro lado la concentración de la riqueza permite que en los períodos de inflación la brecha entre pobres y ricos se amplíe recibiendo los primeros todo el embate de la crisis, mientras que los segundos pueden mantener su riqueza invertida en bienes reales que preservan su poder adquisitivo protegiéndose así de la inflación.

Desde 1979 la relación de los términos de intercambio empezó a caer abruptamente como producto del alto crecimiento de los precios de las importaciones, al que se agregaron en algunos años (1978 y 1981), caídas en los precios de las exportaciones. Ese fenómeno trajo un aumento en el saldo adverso del comercio exterior y, correlativamente, se registró un incremento desordenado del endeudamiento público externo*. En 1980 los resultados fueron evidentes: la balanza comercial presentó un déficit de 540 millones de dólares**, la deuda externa alcanzó el 59o/o del PIB, el servicio de la deuda externa alcanzó el 48o/o de las exportaciones anuales y el déficit del sector público no financiero se situó en un 10,4o/o del PIB.

Al no tomarse decisiones de política económica acordes con la situación financiera del país, las reservas monetarias internacionales se tornaron negativas, y el país continuó importando mucho más de lo que sus posibilidades económicas y financieras permitían. Como consecuencia de esta falta de previsión, los problemas generados por la deteriorada situación externa del país, se acentuaron paso a paso.

En el mercado cambiario las decisiones de política fueron adoptadas en forma lenta y en muchos casos, no en el momento más oportuno, lo que impidió que rindieran el efecto esperado, y no fue posible entonces, conservar un régimen cambiario basado en un tipo de cambio fijo y único. Hubo pues que liberarlo, haciéndose evidente una vez más esa falta de oportunidad, puesto que en ese momento el Banco Central no poseía los dólares necesarios para controlar el mercado; la especulación se adueñó de éste y el tipo de cambio empezó una carrera ascendente que vino a desestabilizar totalmente nuestra economía en 1981.

Este factor, acompañado de un nuevo deterioro de los términos de intercambio en 1981 (17,2o/o), introdujo a nuestra economía en una profunda recesión, con la característica de escalada vertiginosa de precios internos. Algunas de sus consecuencias fueron las siguientes: ***

- a) Un incremento sin precedentes en el índice de precios al por mayor (117o/o) y al consumidor (65o/o);

* En el bienio 1979-1980 la deuda externa total creció en un 54o/o: la deuda pública externa creció en un 66o/o y la deuda externa privada en un 25o/o.

** Un 54o/o de las exportaciones totales.

*** Para una explicación detallada de estas consecuencias referirse al documento: OFIPLAN, Análisis de la situación económica de Costa Rica en 1981, mayo 1982.

- b) Una caída del PIB real de 4,6o/o. Los sectores que más influyeron en el descenso de la producción fueron: construcción (-11,6o/o), comercio (-18,5o/o) y la industria manufacturera (-3,7o/o). El sector agrícola tuvo un crecimiento del 1,2o/o gracias al aumento de la producción de café, banano y carne de ganado vacuno, actividades que fueron favorecidas por el aumento del tipo de cambio, pues una alta proporción de su producción se dedica a la exportación;
- c) Una caída del 21o/o en el valor de las importaciones, y un débil aumento de las exportaciones (2,9o/o) gracias al incremento de los volúmenes exportados, pues los precios cayeron en un 10o/o;
- d) En concordancia con lo anterior, el desempleo se acentuó*, dada la caída general de la actividad económica, la cual a su vez indujo a un mayor número de personas a buscar empleo al disminuir el poder adquisitivo de las familias, puesto que el salario real cayó en un 24,5o/o entre noviembre de 1980 y noviembre de 1981. La subutilización del trabajo también mostró un incremento importante durante el año;
- e) El déficit efectivo del sector público no financiero. El aumento del déficit se explica por la situación cambiaria, que afectó sensiblemente a aquellas instituciones que utilizan recursos externos en montos considerables (como el ICE y RECOPE); y
- f) Aunque no poseen datos al respecto, es de esperarse que la distribución del ingreso y la riqueza haya sufrido un serio deterioro. A manera de ejemplo, la caída del salario promedio real superó enormemente la caída del ingreso real del país como un todo.

Cabe destacar de todo lo expuesto, tres hechos importantes que han llevado a nuestro país a desembocar en la crisis que atraviesa actualmente:

- i) Las características que ha asumido nuestra estructura económica como resultado del estilo de desarrollo que hemos seguido desde 1950, divorciando la demanda interna de la producción interna y provocando que nuestra economía haya alcanzado un alto grado de dependencia con el exterior, con patrones de consumo que no se avienen con nuestras condiciones económicas y culturales.

* *La tasa de desempleo abierto pasó de 5,5o/o a 8,7o/o entre noviembre de 1980 y noviembre de 1981.*

- ii) Los problemas del comercio internacional, representados básicamente por un deterioro persistente de los términos de intercambio y una escasa disponibilidad de mercados para la exportación.
- iii) La falta de acciones rápidas y precisas en la política económica, sobre todo en los últimos 4 años, y particularmente en cuanto al control del mercado cambiario.

9. SINTESIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAIS

— Estructurales

- a) La estructura económica costarricense es altamente sensible a los movimientos de la actividad económica mundial, dado su reducido tamaño, su apertura al exterior y la escasa diversificación en los bienes exportados. El comercio exterior es fundamental para el desarrollo de la actividad económica interna.
- b) Posee un sector industrial que representa aproximadamente el 22o/o del PIB real, con las siguientes deficiencias:
 - Depende de una gran cantidad de insumos y bienes de capital importados para su subsistencia.
 - Se desarrolló bajo una elevada barrera proteccionista que aún se mantiene, y disfruta de altos subsidios fiscales, por lo que su competitividad internacional es sumamente baja, predominando la ineficiencia en la producción.
 - Muestra una tendencia al estancamiento progresivo al agotarse las posibilidades de sustitución fácil de importaciones (elaboración de las últimas etapas necesarias para obtener el bien final) sobre cuya base se mantuvo el crecimiento histórico del sector industrial.
 - Posee muy escasa relación con los otros sectores económicos del país.
 - Utiliza técnicas intensivas en capital, por lo que sus posibilidades de generación de empleo son relativamente bajas; además, muestra subutilización del factor capital.
 - La exportación del sector industrial es relativamente bajo y dirigida fundamentalmente a mercados protegidos, como el centroamericano;

- c) Posee un sector agropecuario que representa aproximadamente el 19o/o del PIB real, con las siguientes deficiencias:
 - Depende para su crecimiento de las condiciones de exportación y de los precios de los productos exportados, elementos que son sumamente fluctuantes.
 - Posee poca diversificación en cuanto a producción y exportación.
 - Muestra una tendencia al estancamiento debido a la falta de incentivos y al relativo agotamiento de la frontera agrícola.
 - Prevalece la concentración de la tierra en pocos propietarios.
 - Registra una tendencia a utilizar técnicas intensivas en capital, debido fundamentalmente a la existencia de incentivos fiscales y crediticios que las han hecho relativamente baratas;
 - d) Posee un enorme nivel de endeudamiento externo, que restringe las posibilidades de obtener crédito en el exterior, y reclama una alta proporción de los ingresos de divisas del país para mantener el pago de sus servicios (amortización e intereses);
 - e) Posee un sector público de gran tamaño y persistentemente deficitario, en el que predomina la ineficiencia administrativa (falta de coordinación y previsión), y que posee una estructura tributaria basada en impuestos a los sectores de ingresos medios y bajos;
 - f) Es una economía en la que prevalece el uso ineficiente de los factores de producción, con subutilización del trabajo, capital y la tierra; y
 - g) Se presenta una elevada y creciente concentración del ingreso y la riqueza, problema que se acentúa debido a tendencias hacia la polarización del desarrollo en el sector urbano en detrimento del rural.
- **Coyunturales***
- a) Una tendencia persistente al aumento del tipo de cambio, puesto que la escasez de divisas y las políticas adoptadas en la última administración, han hecho que se pierda el control sobre éste;

* *Estos problemas se encuentran en íntima relación con los problemas estructurales, y han adquirido toda su magnitud en el período 1981-1982.*

- b) Como respuesta al aumento del tipo de cambio se ha generado un fuerte proceso inflacionario, lo cual dentro de nuestra estructura productiva se traduce en disminución de los salarios reales, desempleo y recesión general de la economía;
- c) Una tendencia clara al deterioro de los términos de intercambio que se traduce en pérdida de divisas y el consiguiente desincentivo al crecimiento de la economía;
- d) Una ausencia de medidas de política económica rápida, precisas y coherentes, que enmarcadas dentro de una visión del conjunto de la economía, permitan amortiguar los golpes de la crisis. En particular es importante tratar de lograr una mayor coordinación en las acciones del sector público, tanto a nivel interinstitucional como dentro de las instituciones y empresas públicas;
- e) El proceso inflacionario que afecta a la economía está incidiendo negativamente en el nivel de vida de la población, especialmente en los sectores de menores ingresos, trayendo consigo un aumento sin precedentes de la pobreza;
- f) La baja de los ingresos reales de la población está produciendo variaciones en los hábitos alimenticios y un acceso cada vez más difícil a los bienes alimentarios básicos. En el corto plazo, ambos fenómenos podrían desmejorar la situación alimentaria y nutricional de los costarricenses;
- g) La situación económica también ha traído consigo un debilitamiento y virtual desaparición del pequeño y mediano empresario, con un aumento del desempleo y del subempleo;
- h) Las medidas que se han implementado para frenar el gasto público, han afectado los principales programas sociales, reduciendo las posibilidades de atención a los sectores más necesitados, todo lo cual se manifiesta en los siguientes indicadores:
 - Ausencia de programas institucionales y escasez de recursos crediticios, para dotar de vivienda a los sectores de menores ingresos.
 - Baja en la calidad de la educación, reducción de la población estudiantil que asiste a los centros de educación, y aumento en la deserción escolar.

- Debilitamiento de los principales programas de salud preventiva, que puede originar un retroceso en los favorables índices de salud alcanzados en años anteriores; en disminución
- i) La imposibilidad de los sectores de bajos y medianos ingresos para satisfacer sus necesidades más urgentes, está provocando un aumento preocupante en el uso de mecanismos de presión por parte de dichos grupos para que se resuelvan sus problemas.

CAPITULO II

LAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN EL MEDIANO PLAZO

1. EL MARCO ECONOMICO MUNDIAL

La evolución reciente que se ha observado en la economía mundial, pone de manifiesto la compleja problemática que afrontan tanto las economías industrializadas como aquellas en vía de desarrollo, para lograr como otrora, elevadas y sostenidas tasas de expansión de la producción. Este fenómeno, que empieza a vislumbrarse ya a finales de la década de los sesenta con el desmoronamiento del sistema monetario—financiero de paridades fijas creado en 1944 en Bretton Woods y que desembocó luego en la llamada "crisis energética" de 1973—74, termina prácticamente con todo un ciclo de expansión económica mundial.

Del análisis de la situación sobre el quehacer económico internacional, así como de las perspectivas en esta nueva década, se conforma un cuadro que comparado con cifras del desempeño económico del pasado, resulta desalentador.

En 1980 y 1981 el Producto Bruto a nivel mundial creció a tasas aproximadas al 2,0o/o, las cuales obviamente difieren diametralmente con las de 5,4o/o y 3,6o/o sucedidas en las dos décadas anteriores en su orden, lo que indica así una fuerte recesión económica. Dicho fenómeno parece haberse extendido a la mayoría de las naciones, aunque afecta mayormente a las más industrializadas que a los países con menos desarrollo industrial y económico, pues en las economías de mercado desarrolladas que durante el período 1978—80 alcanzaron cifras de 3,5o/o de crecimiento medio anual, en 1981 este indicador decayó al 1,2o/o y se espera que en 1982 llegue a sólo 0,8o/o. Mientras los países en desarrollo, que en conjunto habían crecido a tasas de 5,9o/o y 5,1o/o en las décadas anteriores, logran en la actualidad un moderado crecimiento de 3,5o/o.

El cuadro siguiente muestra también que la recuperación económica tanto para los países industrializados como para los poco desarrollados, podría ser lenta y moderada pues, en el quinquenio 1980—1985 se prevé un promedio anual de

crecimiento de apenas 3,3o/o y 5,3o/o (previsiones altas) para dichos grupos, cifras que están muy por debajo de las observadas en épocas anteriores. Este indicador se incrementará en el quinquenio siguiente:

PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR REGIONES

—tasas de crecimiento real—

| | 1960-70 | 1970-80 | 1980-81 | PROYECCIONES* | | | |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------------|-------|---------|-------|
| | | | | 1980-85 | | 1985-90 | |
| | | | | altas | bajas | altas | bajas |
| Países industrializados | 4,1 | 3,3 | 1,3 | 3,3 | 2,6 | 4,0 | 3,0 |
| Países en desarrollo | 5,9 | 5,1 | 3,5 | 5,3 | 4,1 | 6,1 | 4,9 |
| Exp. de petróleo | 6,5 | 5,2 | 2,2 | 6,2 | 4,9 | 6,8 | 5,9 |
| Imp. de petróleo | 5,7 | 5,1 | 4,7 | 5,0 | 3,8 | 5,8 | 4,4 |
| América Latina y el Caribe | 5,3 | 6,0 | 5,3 | 5,1 | 4,4 | 6,0 | 4,8 |

* Proyecciones del Banco Mundial.

FUENTE: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1981 pp. 12 y 17.

La causa fundamental que afecta el proceso de recuperación estriba en que, siendo el actual un período de ajustes internacionales, los factores que actúan alteran directamente el propio contenido del mecanismo de crecimiento económico mundial en el largo plazo, variando a su vez las estructuras económico-productivas. Así lo revelan para los países más desarrollados, la persistente caída de la productividad del trabajo y de las inversiones, el lento crecimiento del proceso de formación de capital, la declinante rentabilidad de las inversiones expresadas en la menor participación de las utilidades en el ingreso*, los obstáculos que en algunos países enfrenta el proceso de innovación tecnológica y la aparición de mayor capacidad ociosa en un creciente número de sectores clave de la industria, con lo cual está obligando a encarar un proceso de "reindustrialización", encaminado a modernizar aquellas ramas productivas que han perdido competitividad y a ajustar sus economías a los nuevos costos de la energía y a la protección del medio ambiente.

* Entre los períodos 1957-1973 y 1973-1978 las tasas medias anuales de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera descendieron de 2,1o/o a 0,8o/o en los Estados Unidos; de 8,9o/o a 3,0o/o en Japón, de 4,8o/o a 2,9o/o en Francia; de 4,6o/o a 3,1o/o en la República Federal Alemana y de 3,0o/o a 0,7o/o en Gran Bretaña. Por otro lado, en los Estados Unidos entre 1960 y 1978, en la estructura de costos de producción de las empresas, los intereses aumentaron de 1,3o/o a 3,0o/o mientras los beneficios después de descontados los impuestos, descendieron de 6,7o/o a 4,6o/o; paralelamente la tasa de autofinanciamiento de las empresas decayó de 73o/o a 48o/o.

En forma paralela al fenómeno de recesión mundial, persiste una tendencia inflacionaria cuya virulencia puede apreciarse al observar las tasas de variación en el nivel del índice de precios al consumidor registradas, tanto en los países industrializados como en los países de menor desarrollo. En los primeros, de los tradicionales aumentos que generalmente no rebasaban el 4o/o anual (período 1963—72) pasaron a cifras que se acercan al 10o/o y más, según el año y el país considerado. Dicha tendencia se asocia al carácter estructural de las causas que la generan. En efecto, obviamente además del factor de mayor trascendencia, que en este caso lo originan los persistentes aumentos encaminados a determinar una justa retribución por el verdadero costo social del petróleo y de otros productos básicos, se debe mencionar la relativa facilidad con que los productores han podido trasladar el aumento de los costos de producción al consumidor, tratando de evitar con ello la caída de la rentabilidad de las inversiones, sin contar además factores tales como excedentes de la cuenta del petróleo de los países productores de ese bien, el reciclaje de recursos y otros.

El fenómeno de la inflación ha podido extenderse a la mayoría de las naciones gracias a los vínculos comerciales y financieros cada vez más estrechos entre los países, pues al incrementarse por un lado los precios internacionales del petróleo y de las materias primas, y por otro, el de las manufacturas elaboradas en los países industrializados, aumentan los costos de producción para los países importadores, obligando con ello necesariamente, a ajustar continuamente los precios en el mercado interno. Obviamente no se puede olvidar también la presencia de otros factores de orden interno que aumentan la liquidez monetaria en estos países, de los cuales el principal que podría mencionarse lo constituyen los déficit en las cuentas fiscales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países afectados.

Mientras en los países industrializados los incrementos del índice de precios al consumidor durante 1981 oscilaron alrededor del 10o/o, en los países en desarrollo importadores de petróleo, se incrementaron en un 36o/o y en los exportadores de este bien el incremento es de casi 13o/o (para América Latina llega a 59o/o).

Para contrarrestar los efectos nocivos de la recesión y la inflación, los países industrializados han adoptado una serie de medidas restrictivas que afectan principalmente el comercio internacional y las relaciones monetario—financieras.

Dentro de las medidas que afectan al comercio internacional se pueden observar claramente dos nuevas tendencias: en primer lugar, de la aplicación de instrumentos meramente nacionales, se ha pasado a mecanismos que adquieren el carácter de acuerdos internacionales; y en segundo lugar, las restricciones arancelarias han perdido importancia en relación con las no arancelarias. Ha sido de esta

manera como a través de negociaciones en las reuniones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se ha logrado reducir aranceles en un vasto número de rubros que afectan el 75o/o de las importaciones. Sin embargo, las medidas y barreras no arancelarias, que tienen un mayor impacto protector (restricciones cuantitativas, cuotas, normas sanitarias y técnicas, etc.) escapan totalmente a cualquier legislación.

Estas medidas afectan por otro lado las exportaciones de los países menos desarrollados por cuanto éstos tienen menor capacidad de negociación en los mercados internacionales, y siendo las exportaciones una variable muy importante para su desarrollo, el efecto sobre sus economías es mayor. Las cifras pertinentes indican que el déficit combinado en la cuenta corriente de estos países pasó de \$8,3 miles de millones en 1970 a \$61,0 miles de millones en 1980 y se espera que llegue a \$78,4 miles de millones en 1985 y \$104,2 miles de millones en 1990. Mientras que, en los países exportadores de petróleo la evolución ha sido de \$4,7 miles de millones en 1970 a \$4,1 miles de millones en 1980 y se espera que para los años 1985 y 1990 correspondan cifras de \$14,0 y \$12,0 miles de millones*.

En términos globales, para el quinquenio siguiente se prevé una reducción en el crecimiento del comercio mundial en el cual las exportaciones pasan de una cifra promedio anual de 5,3o/o correspondiente al decenio anterior a una de sólo 5,0o/o de crecimiento (proyección alta) o de apenas 3,5o/o (proyección baja); mientras que las importaciones desde los países industrializados se reducen únicamente 3,9o/o ó 2,6o/o según la opción alta o baja previsible.

Las medidas restrictivas adoptadas por los países industrializados, conjuntamente con las restricciones y necesidades de financiamiento que implican los déficit de balanza de pagos de los países importadores de petróleo, ejercieron su efecto sobre el sistema financiero internacional, al elevar las tasas de interés de los principales bancos europeos y norteamericanos.

En los bancos europeos que toman como referencia la tasa interbancaria londinense (LIBOR) los intereses subieron de 5,5o/o anual en 1972 a 11,0o/o en 1974 y llegaron a 16,7o/o (en promedio) en 1981; y en los bancos norteamericanos la tasa preferencial que sirve de referencia subió para esos años de 5,2o/o a 10,7o/o y 18,8o/o respectivamente. Esta alza significa una carga adicional para los países en desarrollo por cuanto obliga a aumentar los pagos por el servicio de la deuda externa. Cabe mencionar que el crecimiento de la deuda externa en los países en desarrollo importadores de petróleo ha sido exagerada, pues de un monto de \$48 000 millones que se tenía en 1970 se pasó a un total de \$301 300 millo-

* *Cifras del Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial, 1980 y 1981.*

nes en 1980, mientras que en los países exportadores de este bien pasó de \$19 700 a \$137 400 millones para dichos años. Las expectativas sobre la evolución de la deuda externa, dado el problema mencionado de recesión, caída del comercio exterior y aumentos en los precios de materias primas y de bienes manufacturados, indican que ésta seguirá aumentando rápidamente para los países importadores de petróleo y se situará en \$557 300 millones en 1985 y \$1 047 000 millones en 1990 según las proyecciones altas (o bien \$539,0 y \$872,7 miles de millones, respectivamente, con las proyecciones bajas).

Por último, conviene mencionar que los problemas suscitados de recesión productiva y aumentos persistentes en los precios, de baja rentabilidad de las inversiones, de medidas restrictivas de comercio exterior y gasto fiscal, etc., tienen un efecto negativo sobre el empleo, por cuanto decae la capacidad de absorción de este factor. En los países industrializados, actualmente la tasa de desempleo llega a 7,6o/o que obviamente resulta bastante alta comparada con el promedio de 3,2o/o que existió en el período de 1963-72. Sobre el empleo en los países en desarrollo, aunque no existen las cifras pertinentes, se podría asumir que se haya visto afectado a raíz de la agudización de los problemas estructurales del crecimiento y ajuste al mercado internacional.

En términos generales, la economía mundial afrontará en los próximos años una serie de ajustes muy significativos para su ulterior desarrollo, que afectarán consecuentemente a las economías en desarrollo y sobre todo a aquellas cuya estructura es abierta y muy dependiente del mercado externo, como es el caso de Costa Rica.

2 LAS CONDICIONES SOCIOPOLITICAS DE LA SUBREGION CENTROAMERICANA

Los cambios acaecidos durante los últimos treinta años, en la estructura económica, tuvieron una repercusión importante en el desarrollo socioeconómico de los países de Centroamérica. En efecto, durante las últimas décadas el crecimiento del Producto Interno superó el 5,4o/o en promedio anual; sin embargo, ese crecimiento económico por sí mismo no fue suficiente para que los beneficios se irradiaran a sectores mayoritarios de la población.

Gran parte del crecimiento global observado se explica por el dinamismo que lograron nuevas actividades; entre ellas, la actividad del sector industrial que creció a una tasa promedio de 8,5o/o —una de las más altas obtenidas en varios países de América Latina, solamente cuatro de veintidós países la pudieron superar— y logró elevar el índice de industrialización de 11,5o/o en 1950 a 19o/o en 1979. No obstante, estos logros fueron factibles gracias a la acumulación de capital en las zonas urbanas, aprovechando la política estatal que otorgó elevados incentivos

y propició el libre comercio intrazonal, una alta barrera proteccionista por medio del arancel externo común, los incentivos fiscales y recursos externos abundantes. Así, el desarrollo industrial, no se sustentó en el ahorro interno privado centroamericano, sino que fue el capital internacional y los préstamos externos los que lo hicieron posible generando un endeudamiento público y privado en el largo plazo, de características impresionantes para la pequeñez de estas economías.

La Deuda Pública Externa creció treinta y cinco veces entre 1960 y 1977 y en 1979 llegó a un total de 6 081 millones de dólares, lo que equivale a una deuda per cápita de más de 300 dólares, que probablemente se eleve al efectuar una depuración en la contabilización del endeudamiento ocurrido entre 1979 y 1981. Para comprender la magnitud de este desequilibrio, cabe recordar que en 1970, Centroamérica pagaba 92 millones de dólares por el servicio de esta deuda y en 1979 tuvo que desembolsar un total de 625,8 millones de dólares.

AMERICA CENTRAL: Deuda Pública Externa
--en millones de dólares--

| PAIS | 1973 | 1979 |
|--------------|-----------------------|-----------------------|
| Guatemala | 192,3 | 836,0 |
| El Salvador | 193,6 | 734,0 |
| Honduras | 207,2 | 1 186,0 |
| Nicaragua | 478,1 | 1 456,0 |
| Costa Rica | 338,1 | 1 869,0 |
| TOTAL | <u>1 409,3</u> | <u>6 081,0</u> |

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo. Informes Anuales, 1974 y 1980-81.

La estrechez de la base económica centroamericana ha acrecentado la ya conocida vulnerabilidad de las cinco economías nacionales, lo que ha ayudado en cierta forma, a agudizar la crisis de la integración subregional. La virtual quiebra del Mercado Común Centroamericano ha puesto de relieve la fragilidad de sus bases y las debilidades propias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Así, el crecimiento industrial, altamente dependiente del exterior y producto de la integración de los cinco países centroamericanos, condujo hacia una diferenciación de productividad entre las diferentes actividades, que funcionan junto a la economía agrícola de exportación, olvidándose prácticamente de la integración vertical de la producción.

Pero además de ello, fomentó dos tipos de concentración: una geográfica, puesto que dio estímulos a concentrar las actividades productivas y administrativas en algunos centros urbanos, aprovechando así las externalidades de aglomeración del mercado, con el resultado consecuente del atraso en el campo; y otra, más grave aún, la concentración del ingreso.

En lo que atañe a la distribución del ingreso, vale destacar que los países con mayor crecimiento industrial, exceptuada Costa Rica, presentan una mayor concentración del ingreso. Efectivamente, en Guatemala y El Salvador, el 20o/o de las familias de más bajo ingreso perciben apenas el 3,5o/o y 2,0o/o respectivamente, del total de los ingresos; mientras en el otro lado de la balanza, el 20o/o de las familias de mayor ingreso perciben el 58o/o y el 66o/o del total, en cada uno de los países mencionados.

Por otra parte, el crecimiento del sector agropecuario, a pesar de ser inferior al de otras actividades, ha logrado permanecer como eje central del crecimiento de la región. En efecto, en veinticinco años se triplicó la producción de café, se duplicó la producción de banano y aparecieron nuevos cultivos como el algodón y el azúcar, y surgieron por su importancia en el mercado internacional, la carne y los mariscos. Sin embargo, el incremento de esta producción se puede explicar gracias a la expansión de la frontera agrícola, que en algunos países quedó virtualmente agotada, y muy escasamente a los aumentos de la productividad o al uso intensivo o racional de los recursos productivos.

Es así como, la dependencia de la economía subregional respecto del mercado externo, ya no es sólo para colocar el café y los otros pocos productos de exportación tradicional; es además de orden tecnológico y financiero. De esta manera, para el funcionamiento del aparato productivo en general, resulta imprescindible la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital, y —desde luego— financiamiento foráneo.

Los años ochenta por ello, marcan una difícil etapa en el desarrollo económico y social de los países centroamericanos, en la cual y debido a la crisis económica que sufren los países industrializados con los que se tienen vínculos comerciales y financieros muy fuertes, se aceleró en forma drástica el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado en las últimas décadas.

Pero la crisis no es sólo de carácter económico, sino que a ella se une la crisis política, como resultado de la primera, y, así, a la problemática política se agregan los desajustes económicos para conformar todo un cuadro de contradicciones que profundizan los problemas sociales de la subregión.

La crisis económica y política ha hecho estragos en la población de estos pe-

queños países, y ha conducido a una efervescencia guerrillera sin precedentes, que mantiene en estado de guerra a buena parte del territorio centroamericano. Todo este proceso se concentra en aquellos países donde la inequidad social es más alta, produciendo una descomposición político—institucional que refleja las dificultades de los gobiernos para restablecer el orden y la concordia, pero —principalmente— para resolver los graves problemas sociopolíticos y económicos de la subregión centroamericana.

3. LOS FACTORES PREVISIBLES QUE INCIDIRAN EN EL DEVENIR ECONOMICO—SOCIAL DE COSTA RICA EN EL MEDIANO PLAZO

Nuestro sistema económico se caracteriza en gran medida por su dependencia del comercio exterior, y en general, de todas las variables relacionadas con el sector externo, de tal forma que factores tales como los precios del petróleo, de las manufacturas y de los insumos que importamos, la recesión y la inflación que actualmente azota a los países industrializados, la ayuda financiera, los conflictos bélicos entre naciones, y en fin todas aquellas relaciones diplomáticas, políticas y económicas entre los países influyen marcadamente en el desarrollo del país. Sin embargo, dado su origen, las acciones que se pueden ejercer sobre estas variables son mínimas o están sujetas a grandes restricciones.

Asimismo, las características que ha adoptado la economía nacional a través de su desempeño medido por la evolución de las variables del sector externo, se convierten a su vez en factores determinantes o condicionantes específicos para su desarrollo en el mediano plazo. Simultáneamente, el déficit fiscal, la inflación, el desempleo, etc., serán factores internos de la mayor importancia para el futuro. Pero, caso contrario a los factores externos, su manejo apropiado es de una mayor trascendencia por cuanto compete a las autoridades nacionales responsables de la política económica y social.

— Factores externos

Uno de los principales puntos que conviene aclarar, dentro del conjunto de factores de origen externo y cuyo efecto es de gran significado para el desarrollo del país, es el que se refiere a la actual recesión de las principales economías industrializadas. La importancia de este hecho radica en que cada vez se hace más patente la necesidad para nuestra economía de ampliar y diversificar la canasta de exportaciones, lo que a su vez depende de los ingresos de las políticas adoptadas en los países importadores de nuestros bienes.

Hasta 1980, las exportaciones costarricenses hacia esos países conformaban casi el 80o/o del total exportado, y esta situación no se ha modificado durante el transcurso de la década. Mientras, las exportaciones hacia Centroamérica, que al inicio del proceso de integración habían mostrado un gran dinamismo, sobre todo

para el sector industrial, prácticamente han sufrido un estancamiento a causa de los problemas sociales de la región que actualmente amenazan con la paralización total de esta actividad. Así, la mayor parte de nuestro comercio quedaría a merced casi exclusivamente del mercado de las naciones industrializadas.

La crisis económica que afrontan estos países, caracterizada principalmente por un estancamiento estructural de la producción y de una persistente alza en los precios, ha llevado a la adopción de diferentes políticas proteccionistas que significan un serio obstáculo para los países en desarrollo por cuanto limitan la ampliación y diversificación de sus exportaciones. De tal modo que las barreras arancelarias y la adopción de distintos códigos de conducta para el comercio exterior aplicado por los países industrializados para proteger su producción interna, resta potencialidad a la dinámica exportadora de los países en desarrollo, sobre todo a aquellos cuya economía depende del mercado de los países industrializados, como es el caso costarricense.

Cabe agregar además, que no existen buenas perspectivas para una próxima apertura de estos mercados a nuestros productos agrícolas de exportación; más por el contrario, la acción ejercida sobre los precios de estos bienes hacia la baja, motivada tanto por la falta de demanda en el mercado internacional, así como por las políticas de protección y el exceso de oferta de algunos de ellos (café, banano y cacao) significa la erosión de esfuerzos por parte de la economía nacional hacia el exterior.

Por otro lado, el país aún no ha podido prescindir significativamente de las importaciones de materias primas y esencialmente de petróleo, cuya importancia estratégica para el desarrollo económico es primordial.

Las perspectivas que a mediano y a largo plazo se vislumbran sobre los precios de este producto, hacen pensar que estos seguirán incrementándose hasta llegar a hacer rentables otras formas de energía que en la actualidad tienen costos muy altos. Por lo tanto, en la medida que los precios de los hidrocarburos continúan su tendencia alcista, se restringen las posibilidades para un crecimiento más rápido y sostenido de nuestra economía.

Esto mismo sucede para el caso de importaciones de insumos, materias primas y de equipo y maquinaria, cuyos precios internacionales se ven afectados en la actualidad tanto por efectos del alza en los precios del petróleo dado que algunos lo utilizan como un insumo para la producción, o bien en el transporte; como también por la inflación que afecta a los países productores de manufacturas lo que lleva a constantes elevaciones de los precios de estos bienes.

El resultado de esta situación se manifiesta con el deterioro de los términos

de intercambio, proceso mediante el cual se erosionan recursos hacia el exterior, puesto que el país tiene que comprar bienes de importación más caros en tanto que vende productos cada vez más baratos.

En lo que concierne a las formas de ayuda financiera a los países en desarrollo, conviene destacar que últimamente ésta se ha visto reducida, debido a varios factores cuyo origen fundamental es la creciente necesidad de préstamos por parte de los países subdesarrollados usuarios, sus crecientes déficit en las cuentas de Balanza de Pagos como también por la menor aportación de activos provenientes de los países industrializados participantes y que actualmente se ven envueltos en la crisis económica. El agudizamiento de este proceso ha desviado la atención hacia la búsqueda de fuentes privadas de financiamiento externo, con lo cual la participación de éstas frente a la ayuda concesionaria aumenta significativamente, en detrimento de los países subdesarrollados.

En Costa Rica particularmente, gran parte de los préstamos externos percibidos en los últimos años, tanto por el sector público como por el sector privado, proceden de estas últimas fuentes de financiamiento, las que usualmente otorgan préstamos en condiciones muy onerosas (altas tasas de interés, períodos de gracia muy reducidos, plazos de amortización cortos). Los efectos nocivos ocasionados por una política descuidada de endeudamiento externo se dejan sentir a partir de 1981, cuando el país ya no pudo hacer frente a las obligaciones contraídas, puesto que tenía que destinar gran parte de sus ingresos de exportación para el pago del principal y de los intereses de la deuda externa. La agudización de la crisis mundial, con la caída en los precios de nuestros productos de exportación así como de la demanda por ellos, agravado además por factores internos, condujeron a la paralización total de pagos por concepto de amortización e intereses de la deuda externa, lo que casi llevó a declarar al país en bancarrota con las consecuencias funestas que esto implica.

Estos hechos revelan que las expectativas de crecimiento utilizando fuentes de financiamiento externo como se hizo en el pasado, prácticamente se han agotado, creando la necesidad de continuar el desarrollo económico y social poniendo énfasis en la utilización del ahorro interno.

La apertura del mercado estadounidense formulada en el "Programa de Apoyo Económico para la Cuenca del Caribe" y que es auspiciado por el Gobierno de los Estados Unidos de América, podría calificarse como un factor altamente positivo para el desarrollo futuro de la nación, ya que contempla además la ayuda financiera para el desarrollo de actividades productivas. La puesta en marcha de este Programa abrirá mayores posibilidades para el aumento de la diversificación de las exportaciones y, por ende, del crecimiento económico general.

Y por último, cabe considerar dentro del conjunto de factores externos que podrían incidir en el desarrollo del país, los problemas sociopolíticos en que se encuentra sumida la subregión centroamericana, que aunque en forma directa no ha afectado a Costa Rica, sí lo ha hecho en forma indirecta, puesto que muchos de los problemas internos de nuestro país tienen su origen en la crisis centroamericana o en la virtual quiebra del mercado regional: caída del comercio intrarregional, suspensión de pagos, inmigración de personas y salida de divisas, son —entre otros—, fenómenos que afectan el desenvolvimiento de la economía nacional y cuyo origen se puede explicar —en parte— por los problemas sociopolíticos de Centroamérica.

— Factores Internos

Conforme se comentó ya, la conveniencia de diferenciar los factores que incidirán en el futuro socioeconómico costarricense, se origina en la necesidad de afrontar el futuro de la mejor forma posible, buscando identificar aquellos factores sobre los cuales se puede ejercer algún tipo de control. En este caso, los factores internos presentan un marco propicio para dicha acción dado que la evolución que puedan tener ciertas variables, cuyo control incumbe a las instituciones políticas nacionales, incidirán en forma directa sobre el ulterior desarrollo nacional.

Efectivamente, a causa de la crisis en que se ha visto envuelta la economía costarricense, algunas variables económicas se convierten en factores que en cierta forma pueden influir positiva o negativamente sobre el desarrollo del país. Entre éstos adquieren gran importancia la inversión y el ahorro interno. Prácticamente, a partir del inicio de la presente década y a causa de los problemas internos en el tipo de cambio y alza de los precios ha caído sensiblemente la inversión en capital fijo, tanto para el sector privado como público. Así, por ejemplo, en 1970 la inversión en capital fijo significó un 14,0/o de la demanda global para luego ascender a un 18,60/o en 1980 y decaer a sólo 12,40/o en 1981. La caída de la formación de capital fijo en términos reales (colones de 1966), en los últimos dos años, fue de 9,40/o y 27,60/o, respectivamente.

Lógicamente, esta caída en la capacidad de inversión el país significa un serio condicionante para la economía nacional, en el futuro, limitando drásticamente la potencialidad de producción. Cabe agregar además que, en vista del carácter severo de la crisis, sus orígenes y efectos en el corto plazo, no es previsible una mejora en dicho indicador, puesto que gran parte de los ingresos captados por la actividad productiva se destinará a pagar enormes deudas contraídas con el exterior, mermando la capacidad de ahorro interno. Por otro lado, las continuas alzas de precios, así como la caída del poder adquisitivo de los ingresos, significan un gran cambio hacia el aumento de la propensión al consumo en detrimento del ahorro interno de las familias.

Esto, aunado a la incapacidad en que ha entrado el país en cuanto a la captación de préstamos desde el exterior, obliga en cierta forma a una disminución de la oferta de bienes y servicios a nivel interno para el mediano plazo. Obviamente, en realidad no se puede afirmar que el país haya perdido totalmente la fuente de ingresos provenientes del exterior; más bien, dado que la economía nacional necesita actualmente de la contratación de préstamos externos para lograr el cambio estructural, lo obliga a ampliar su deuda externa. Sin embargo, lo que es importante anotar es que el país ha alcanzado prácticamente el techo en el endeudamiento externo y, por lo tanto, los recursos foráneos no ingresarán al país en las proporciones en que lo hacían anteriormente, además esto lleva a poner mayor atención a las condiciones en que los créditos sean contratados y obliga también a realizar una programación adecuada del destino de los créditos, a fin de que sirvan verdaderamente para elevar el potencial productivo del país y no como anteriormente, para solventar déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El monto de la deuda externa, que en 1981 sobrepasa la cifra de 3 500 millones de dólares, resulta de una magnitud tal que ha llegado a rebasar el tamaño del Producto Interno Bruto generado durante ese mismo año (utilizando el tipo de cambio oficial de 20 colones por dólar).

Además, se convierte en un factor de resolución clave para el ulterior desarrollo económico del país, cuyo efecto inmediato se dejará sentir negativamente sobre el ahorro interno y, consecuentemente, en la inversión y el consumo. O sea que, el ajuste necesario a que se verá sometida la economía nacional para poder en el futuro enjugar la deuda contraída con el exterior, restringirá el avance de las demás variables económicas, desde los procesos productivos hasta la realización y consumo de los bienes y en fin, sobre el bienestar general de la población.

Por otro lado, el déficit fiscal, dado el excesivo gasto público por sobre los ingresos percibidos, impone la necesidad de una contracción en el crecimiento del consumo público, lo que a su vez implica deprimir la producción de bienes demandados por el sector público, y disminuir el volumen de inversión de las instituciones públicas. No entraremos en detalles sobre eficiencia y eficacia del sector público, en la orientación de los recursos productivos o de su aprovechamiento, puesto que estos problemas son analizados en otros acápite. En todo caso, dado el problema actual del fisco se prevé que, en el mediano plazo, además del ajuste con el exterior mencionado arriba, se agrega el ajuste fiscal cuya importancia económica es trascendental para subsanar problemas actuales de expansión monetaria, de balanza de pagos y del tipo de cambio.

La acción conjunta de los ajustes tanto internos como externos tendrán un efecto negativo sobre la demanda de bienes y servicios y, por ende, en la producción y el empleo.

Esta última variable o más bien su antítesis —el desempleo— se encuentra seriamente afectado por la agudización de la crisis. En efecto, las estadísticas sobre el desempleo abierto así lo demuestran, pues de una cifra que oscilaba entre 4o/o y 5o/o durante la década anterior, se ha pasado al 9,5o/o y más al inicio de la presente.

El futuro se presenta poco propicio para reducir el desempleo, por cuanto la contracción a que está expuesta la economía nacional, producto de los ajustes interno y externo, incidirá negativamente sobre el empleo, mientras que la recuperación a los niveles normales de éste, a causa del género de crisis por la que atraviesa el país, podría ser lenta y prolongada.

Conviene por último incluir, como uno de los factores que incidirán en el devenir socioeconómico del país, el mecanismo con que podrían realizarse los ajustes indicados. Tal mecanismo estaría orientado a cambiar los precios relativos internos tanto para las diferentes actividades productivas como en relación con los precios externos.

El cambio necesario en la conducción de la política económica, para enfrentar la crisis, plantea que para lograr los objetivos de estabilización y recuperación de la actividad económica, resulta imperativo cambiar la relación de precios, puesto que el modelo de desarrollo seguido utiliza precisamente este mecanismo para fomentar y proteger ciertas actividades. Esto implica entonces la revisión de un conjunto de normas en las que el Estado tiene capacidad de acción y que se reflejarían precisamente sobre los precios de los bienes producidos por aquellas actividades que se quiere afectar. Dicho en otra forma, el ajuste a que está sometida la economía nacional para lograr su recuperación, se traduce en restricciones a la demanda interna global, utilizando para ello el mecanismo de precios, con lo cual estos soportarían fuerte presión mientras se haga efectivo dicho ajusted.

Todo este proceso afectará la distribución del ingreso y de la riqueza entre los diferentes estratos sociales, dado que podría utilizarse al sistema de precios como mecanismo de ajuste y por lo tanto los costos se trasladarían a los estratos de más bajo ingreso por cuanto estos tienen menor capacidad organizativa para afrontar la crisis, provocando así la ampliación de la brecha de ingresos y polarizándose aún más a la población que constituye tales estratos.

4. LA DECISION POLITICA PARA ENFRENTAR LA SITUACION CRITICA DE HOY Y LA NECESIDAD DE UN CAMBIO EN LA CONDUCCION DE LA ECONOMIA NACIONAL

El estado lamentable en que devino la economía nacional por diversos factores internos y externos, y por las repercusiones de orden social que amenazan con

echar por tierra los logros de treinta años de avances sociales, obligan a introducir cambios sustanciales en la conducción de la política económica. Ciertamente, entre las características más sobresalientes de este estado caótico de la economía se encuentra el elevado déficit fiscal, la devaluación vertical y sostenida del colón, la pérdida de control del mercado cambiario por parte del Banco Central, la disminución paulatina y acentuada de la producción nacional, la consecuente desocupación que supera todos los indicadores de los últimos treinta años, el incremento inflacionario que resquebrajó totalmente el poder adquisitivo de los ingresos familiares, el exorbitante saldo de la deuda pública externa y la cesación en el pago de su servicio con el consecuente desprestigio ante la comunidad financiera internacional, todo ello como un cúmulo insoportable de problemas para nuestra democracia, hacen imperativo un cambio profundo en la conducción de los destinos de la economía y de la sociedad.

La nueva estrategia busca como objetivo principal el logro de la estabilización económica en el menor tiempo posible concomitantemente con los esfuerzos para enfrentar el reto inmenso de la reconstrucción del país. Pero para lograr la estabilización y la recuperación como pasos previos para el desarrollo autosostenido, el objetivo central y condición indispensable para ellos, lo constituye el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en la gestión gubernamental y la recuperación del prestigio internacional de nuestro país. Unido a este objetivo primordial está la necesidad del consenso nacional para combatir la miseria, fortalecer la libertad y la justicia social, y reactivar y acrecentar la producción. Hacia esos fines generales se encamina la acción gubernamental en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982--1986.

CAPITULO III

LA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA RECUPERACION Y EL DESARROLLO

1. EL MARCO GENERAL PARA LA PLANIFICACION DEL MEDIANO PLAZO

La experiencia del desarrollo costarricense en la década de los setenta, muestra los crecientes esfuerzos del Estado por mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza por medio de la acción del aparato público, lo cual ha permitido el logro de altos indicadores en salud, educación, vivienda, seguridad social y avances en el combate de la miseria. Asimismo, la acción del Estado ha apoyado fuertemente la evolución favorable en el sector privado, que ha obtenido la protección y subsidios públicos que le han permitido avanzar en su crecimiento, aunque este crecimiento haya estado favoreciendo a unos sectores productivos en detrimento de otros.

Los beneficios logrados por el desarrollo alcanzado no se distribuyeron, proporcionalmente, más hacia las clases desposeídas; asimismo ha ido manifestándose el desarrollo desigual de las regiones del país.

Hacia el término de la década de los setenta e inicios de la de los ochenta, la economía costarricense ha entrado en un período de seria crisis, la peor desde la Segunda Guerra Mundial, que amenaza con echar por tierra los logros de treinta años de crecimiento y desarrollo.

La magnitud de la crisis económica en que se encuentra atascada la sociedad costarricense hoy, aparte de los peligros que representa para la estabilidad social y política, tendrá efectos inmediatos y directos en el mediano plazo por lo que será necesario introducir una serie de correctivos que atenúen esos efectos adversos. Sin embargo, en el mediano plazo la economía y la sociedad costarricenses podrán aprovechar esta lección que vivimos hoy para enderezar el esquema de desarrollo que ha marcado nuestro devenir histórico-económico en las últimas tres décadas pero tratando de conservar, o evitando que se deterioren, o mejorando aún los altos indicadores del bienestar social alcanzado.

No obstante las serias limitaciones que deben enfrentarse para aminorar las fuerzas que inducen al deterioro paulatino y sostenido de la economía desde hace aproximadamente tres años, se reconoce que el país tiene recursos y capacidad para revertir la situación que a primera vista parece irreversible. Sin embargo, los esfuerzos por estabilizar la economía exigirán sacrificios y reacomodo de fuerzas y de orientación de la economía nacional. Los requisitos más sobresalientes tienen que ver con un cambio en el estilo de vida del costarricense: desde la modificación de los patrones de consumo hasta las actividades productivas a que usualmente se dedica, desde un mayor ahorro personal hasta una mayor moderación en los gastos públicos. Los requisitos exigen por tanto un mayor esfuerzo productivo especialmente orientado a la exportación, el logro de la reducción del déficit del gasto público estableciendo un orden de prelación en los programas y en las instituciones que permanecerán para dar soporte a la acción redistributiva del Estado y a la acción reanimadora del proceso productivo del sector privado, sin olvidar que, en todos estos requisitos juega papel primordial el fortalecimiento y el desarrollo del sector agropecuario, base de la nueva estrategia que permitirá superar la crisis y reorientar la economía por senderos que conduzcan a un ritmo sostenido de desarrollo económico y social.

En todo este panorama que tiene por delante el quehacer económico nacional en el mediano plazo, y en general en la década de los ochenta, no se omite el enfrentamiento de las influencias externas, económicas y políticas, a que se verán sometidas la economía y la sociedad costarricenses. En efecto, deberá apuntarse el persistente deterioro en los términos de intercambio en general, y los recurrentes incrementos en el precio de los hidrocarburos en particular, así como el encarecimiento de los recursos financieros para el desarrollo y los efectos de la inflación foránea principalmente en los países industrializados con quienes mantenemos nexos comerciales, y las políticas proteccionistas que esos países adoptan en detrimento de nuestras posibilidades de exportación; a todo lo cual se unen los desasosiegos políticos que persistirán en la subregión centroamericana y el incremento de las actividades terroristas internacionales que repercuten en Costa Rica.

Todos estos eventos previsibles para el mediano plazo, exigirán denodados esfuerzos del Gobierno de la República para atacar a tiempo los esperados efectos económicos adversos derivados de las relaciones económicas internacionales y neutralizar las repercusiones políticas originadas en la turbulencia guerrillera en Centroamérica y los cambios en la conducción política de las naciones centroamericanas.

La previsible evolución de las condiciones en que se desarrollará la economía nacional en el mediano plazo, y principalmente, por las condiciones en que se encuentra hoy, obligan al planteamiento de una nueva estrategia que considera el logro, por su orden, de i) estabilización, de ii) la reactivación de las actividades productivas, y iii) de desarrollo económico y social como proceso de crecimiento y cambio estructural.

Los objetivos de desarrollo para el mediano plazo buscan alcanzar una mayor democracia política, el logro de una sociedad de bienestar, y la estructuración de una economía con ritmo sostenido de desarrollo. Las grandes líneas de acción para el mediano y largo plazo pueden resumirse en las de **orden político**, cuales son las de fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de la participación popular; las de **índole social**, que tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida, de combate a la miseria actual y potencial, y en fin, del logro de una distribución más igualitaria del ingreso y de la riqueza; y, las de **carácter económico**, o sea las que buscan el acrecentamiento de la eficiencia del aparato productivo, la disminución de los desbalances regionales, y el mejoramiento y reestructuración del aparato estatal.

2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1986

OBJETIVO GENERAL

La situación del país que se ha analizado en el Capítulo I, exige un replanteamiento de la estrategia de desarrollo seguida por nuestro país, la cual abarca no sólo un cambio en los modelos de producción y consumo, sino que incide en las estructuras políticas, éticas y morales de nuestra sociedad. Requiere una revisión profunda de la estructura productiva. En particular se impone revisar el modelo industrial y la concepción de industria, para lograr la sustitución de importaciones e incrementar las exportaciones. Asimismo, se plantea un nuevo rol central, en el proceso productivo, al sector agropecuario el cual deberá cumplir con tres requisitos fundamentales: lograr autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, producción de los insumos para la industria, y producir excedentes para la exportación.

La justicia social sólo la podemos lograr a plenitud brindando más oportunidad a un número mayor de costarricenses para que puedan ingresar en el proceso productivo y dar así cumplimiento y sustento real al lema de integrar una sociedad con más propietarios y menos proletarios. Para esto la modificación de la estructura productiva es totalmente consecuente.

La democracia como sistema político debe mejorarse y vigorizarse, para lo que se hace necesario trascender el libre ejercicio del sufragio e incursionar en los derechos de participación no sólo en los procesos políticos sino también en el proceso productivo, permitiendo así el acceso e incorporación plena al sistema, de los sectores sociales menos favorecidos.

Es indispensable tomar conciencia plena de nuestra situación real como un país pobre en una crisis que por primera vez se presenta con la severidad que es-

tamos experimentando; nuestros gustos y preferencias hacia el consumo y la ostentación, deben ser suplantados por un modelo de trabajo, sacrificio y restricción. No podemos seguir parasitando el Estado con funcionarios públicos que no logran justificar ni en forma parcial su salario, no podemos seguir esperando que el Gobierno nos siga regalando las obras para nuestro usufructo, no podemos continuar el camino de las mal llamadas "conquistas laborales" que no son más que aumentos salariales en compensación de menos horas de trabajo.

Debemos erradicar los políticos corruptos y los funcionarios públicos deshonrados; la empresa privada debe buscar la eficiencia en sus sistemas productivos y en sus unidades de apoyo; el Estado no puede seguir subvencionando la incapacidad, improvisación y la falta de creatividad que hace de algunas empresas unidades de producción no rentables y menos aún competitivas en el mercado internacional.

Nuestra posición debe ser honesta y decidida, el país necesita más trabajo y menos desperdicio, no podemos seguir viviendo con verdades a medias, nuestra situación es crítica y sólo con una visión positiva y clara saldremos adelante. Los cuatro años del presente período, representan un símbolo de lucha y desafío por vencer la crisis económica y social; esta crisis representa oportunidad y peligro. Oportunidad de virar el rumbo de nuestra sociedad y emerger con una sociedad más justa, racional y productiva; peligro de que se resquebraje nuestra estructura productiva y se deshaga nuestro sistema democrático. Hay que demostrar que tenemos la capacidad, la imaginación y el empeño para aprovechar esta oportunidad histórica.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 se dividen en dos grandes campos: los de carácter político y los de índole económica y social

Objetivos políticos

Estos objetivos derivan de los compromisos con la democracia y con los valores éticos y culturales que ha asumido el Gobierno de la República para el período del Plan.

Fortalecimiento de la democracia

Este objetivo no sólo busca la conservación de los logros alcanzados por la democracia política en Costa Rica, sino también su ampliación a los campos económico y social. En un mundo y en un continente que se olvidan con demasiada frecuencia del ser humano concreto ante el Estado, un partido o una clase todopoderosa, se hace imperativo el resguardo de los derechos que nuestro pueblo ha establecido y la consolidación de aquellos que tienen una débil realidad

en estos momentos. Nuestro sistema tiene que ser mejorado: tiene defectos que exigen rectificaciones. Pero la confianza en el sistema democrático otorga a los mandatarios costarricenses su mayor fortaleza.

- **Apego irrestricto a los valores éticos y culturales**

Es un lema reconocido por todos los costarricenses que los recursos públicos son de todos y, por eso, deben ser usados en beneficio de todos y no en provecho de unos pocos. Es necesario poner énfasis en ese compromiso; una sociedad puede tener desarrollo económico, leyes sociales progresistas y respeto a los derechos políticos, pero no existirá un ambiente sano y pacífico, si los recursos del Estado no se administran con honradez absoluta, si las actividades gubernamentales se transforman en fuentes de enriquecimiento para parientes y amigos del mandatario. El Gobierno de la República buscará a toda costa que sus actividades no sean el negocio de unos pocos, sino una gran empresa al servicio de todos. En un país pobre y en crisis severa, la riqueza, producto del esfuerzo nacional, no puede ser disfrutada ilícitamente por unos cuantos.

Asimismo, el desarrollo no debe ser visto como un simple aumento de los medios materiales, porque si así fuera "¿para qué tractores sin violines?". Por eso el desarrollo se busca como garantía de los bienes esenciales para el mantenimiento de una vida digna, pero acompañada de oportunidades de alto valor cultural, que enriquezcan el espíritu y permitan a todos, en la más plena libertad, escoger los caminos por los cuales darán su contribución a la cultura y al desarrollo nacionales.

Objetivos económicos y sociales

Estos objetivos son fundamentales en los compromisos con la producción y con la justicia social que ha asumido el Gobierno de la República para el mediano plazo.

- **Mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza**

El desarrollo económico tiende a crear, por un lado, pequeños grupos que logran acumular excesivo poder económico y, por el otro, organizaciones sindicales y de otro tipo que luchan contra los que tienen mayor poderío económico. El Estado, por su parte, crea grandes organismos burocráticos para mediar en el conflicto, y se ve comprometido en la situación, aunque no lo quiera. En esta circunstancia, sin embargo, hay miles y miles de ciudadanos que quedan en condiciones desfavorables porque no tienen oportunidad para organizarse y velar por su seguridad y bienestar en el terreno de la producción y de la distribución. En consecuencia, para el mediano plazo, uno de los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, es el de modificar este esquema injusto, que no sirve para combatir la pobreza y la marginalidad social de quienes no tienen poder adquisitivo o posibilidad de actuar sobre el mercado y sobre las

estructuras del Estado. Los beneficios sociales que hacen posible una mayor producción nacional deben llegar directa y rápidamente a los sectores marginados, a las mujeres, niños y ancianos, a los minusválidos, a las minorías aborígenes, a los obreros y campesinos desorganizados, a todos los que no pueden defenderse debido a especiales circunstancias personales y culturales. Esto se hará más necesario en la medida en que la crisis con que se inicia este Plan Nacional de Desarrollo afecte más y más a estos sectores sociales.

En síntesis, se buscará recuperar y consolidar las bases de una sociedad de bienestar general, que permita una amplia difusión de los beneficios del desarrollo y un aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y naturales del país.

Crecimiento económico

Este objetivo debe ser ubicado en el contexto del mediano plazo, por cuanto se requerirá —en principio— lograr los objetivos de corto plazo relativos a la estabilización y la recuperación de la economía nacional. Estos dos objetivos de corto plazo son requisitos sine qua non para el logro del crecimiento económico sostenido. En ese sentido, la política económica estará guiada —en principio— por el objetivo general de alcanzar una situación de estabilidad de la economía al menor costo social posible y de modo que se logren sentar, cuanto antes, las bases para un desarrollo sostenido de la economía, garantizando así el mantenimiento y fortalecimiento de nuestra democracia.

Incremento de la eficiencia de los sectores productivos

Al igual que la industria, la agricultura puede y debe proveer empleo justamente remunerado, cuando se eleve su productividad. Nuestra agricultura tradicional, rutinaria e ineficiente, debe ser transformada en una actividad tecnificada, productiva, que proporcione vida decente a nuestra población rural, que detenga la migración del campo hacia la ciudad con todas sus graves secuelas económicas y sociales.

Ha llegado el momento de dar inicio a la segunda etapa de nuestro desarrollo, volviendo los ojos a la agricultura, que constituye el pivote fundamental de nuestra economía y de nuestra vida democrática.

Por su parte, el proceso de industrialización debe complementarse con agroindustrias que aprovechen materias primas y recursos naturales nacionales y que abran nuevas fuentes de empleo rural.

El esfuerzo colectivo para modernizar la agricultura, requiere la adopción de nuevas técnicas de organización de la producción y de un mínimo de seguridades para obtener una adecuada rentabilidad. Para alcanzar la tecnificación necesaria se requiere encontrar la tecnología apropiada, que los productores sepan usarla, y

que se use eficientemente. La investigación y la extensión, bien concebidas, lograrán estos puntos. Los incentivos estarán constituidos por un sistema de precios que retribuya los costos y produzca ganancias justas, conjuntamente con el crédito que se constituya en elemento de apoyo sustantivo a la gestión empresarial del productor, y el seguro contra desastres climáticos y otros fuera del dominio del productor.

La tecnificación de la agricultura se promoverá con la debida consideración de todos los factores del sistema productivo, desde la siembra hasta el transporte y el sistema de comercialización que ponga el producto en manos del consumidor a precios también justos.

Por otra parte, la revitalización del sector industrial costarricense tendrán atención prioritaria dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986. Al sector público le corresponderá actuar como apoyo, como impulsador, como gestor de una política comercial externa, que abra los mercados al sector privado para que éste, al sentirse estimulado y apoyado, racionalice, modernice y tecnifique su producción, tanto para sustituir competitivamente la mayor cantidad posible de importaciones, como para extenderse, en el Mercado Común Centroamericano e irrumpir en nuevos mercados, particularmente del área del Caribe.

Dentro del objetivo del incremento de la eficiencia de los sectores productivos se buscará aprovechar el uso de la capacidad instalada ociosa de la industria nacional, en todos aquellos casos en que esa capacidad pueda ser puesta en funcionamiento sin detrimento de la eficiencia. Esto tiene particular importancia por la posibilidad de promover nuevas exportaciones, o de sustituir importaciones de manera selectiva, siempre que ello se haga dentro de la necesaria racionalidad económica. Debe tenerse presente que, si bien en el corto plazo, el fomento de las exportaciones y la sustitución racional de importaciones tiene una importancia primordial, en el mediano y el largo plazo, es la eficiencia económica de las empresas lo único que garantiza su rentabilidad privada y social, y por lo tanto, su supervivencia y crecimiento.

• **Fortalecimiento de los procesos socioculturales para perfeccionar la democracia**

En lugar de nuevas y vastas instituciones burocráticas estatales, se impulsarán formas de participación social ampliada y directa de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias y de base (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, cámaras y asociaciones empresariales y profesionales, organizaciones de desarrollo comunal, asociaciones de consumidores y de protectores del ambiente).

El momento en que vivimos es crucial dado el deterioro de los valores más

importantes que han caracterizado el estilo de vida de nuestra sociedad. El sistema democrático corre peligro ante las diversas corrientes ideológicas que generan acciones de violencia y terrorismo. Estos elementos constituyen un desafío al estilo de vida práctico y equilibrado que caracteriza al pueblo costarricense. Es aquí donde el reto de la educación se hace tangible e impostergable, ya que no puede ésta permanecer ajena al desafío que en este momento le plantea la sociedad.

Debe regenerarse el clima pedagógico que impera en nuestras instituciones de enseñanza, de tal modo que la educación pueda constituir una respuesta adecuada a los cambios económicos, sociales, culturales y políticos del presente. En consecuencia, las tareas que en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 deben emprenderse en el campo educativo, son de importancia histórica. Deberá cumplirse el postulado constitucional de desarrollar un sistema nacional de educación, cuya planificación comprenda desde la enseñanza pre—escolar hasta la universitaria, y dentro del cual se fijen las bases para obtener el pleno desarrollo del país. Este sistema irá enmarcado dentro de una política destinada a lograr la creación de un nuevo ciudadano costarricense, sobre la base del programa estudio—trabajo, con énfasis en las cooperativas juveniles y dirigido a producir nuestra propia tecnología.

En el ámbito cultural de los objetivos de política buscarán auspiciar, estimular, proteger y establecer las condiciones adecuadas para la creación, progreso y difusión de la producción artística, literaria y científica, dentro de la más absoluta libertad. Se tratará de que las políticas culturales sean formativas, participativas y continuadas y se integren en el desarrollo de la educación costarricense, y de difundir la creación artística y literaria, dentro del país, para el conocimiento del pueblo, y en el extranjero.

• **Disminución de las diferencias entre regiones y aumento de la participación en la gestión del desarrollo**

Es necesario disminuir los desbalances regionales que tienden a concentrar la inversión en la zona central del país por cuanto esto debilita a las propias empresas y crea pobreza de los sectores laborales en muchas áreas de la economía y de la geografía nacionales, distribuyendo desigualmente los beneficios del desarrollo.

No basta con generar empleo, garantizar el derecho y estimular la sindicalización. Hay que ir hacia nuevas formas de propiedad, organización, participación y distribución de beneficios, que eviten el paternalismo y la injerencia excesiva del Estado. Hay que confiar en la capacidad de autoorganización y autoadministración de los trabajadores, para superar las fórmulas tradicionales de producción y de distribución de los beneficios.

Se buscará la regionalización de la actividad estatal, sin que se altere la unidad de la acción gubernamental y la necesaria coordinación institucional. Ello requiere también la participación efectiva de los organismos locales, el aumento de la productividad de la región y el manejo simultáneo de los aspectos organizativos, económicos, sociales y físicos.

• **Mejoramiento de la capacidad de exportación**

El incremento en el valor de nuestras exportaciones es un punto central de la política económica para el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

El incremento en el valor deberá provenir de la producción de un mayor valor agregado y del aumento en el volumen, para lo cual se pondrá en práctica la política cambiaria que fomentará tales políticas exportadoras, se dará un vigoroso impulso al sector agropecuario donde tanto los productos de exportación tradicionales, como muchos otros nuevos, ofrecen perspectivas que el país debe aprovechar en el corto plazo y se facilitará la importación y producción de insumos necesarios para el fomento del desarrollo nacional, en particular del sector exportador.

3. LAS CARACTERISTICAS DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La nueva estrategia de desarrollo se propone convertir al sector agropecuario en el pivote central del desarrollo de la economía costarricense en los próximos años. Parte del planteamiento político de volver a la tierra, entendiendo que la mayor potencialidad del desarrollo nacional está en transformar los recursos provenientes del sector primario nacional, antes que los del exterior. Estamos seguros de que en la situación del presente, será esa estrategia basada en el trabajo y la producción la que logrará sacar adelante al país.

La transformación del sector agropecuario se orienta a lograr su modernización, aumentando la productividad y mejorando el desarrollo tecnológico, a partir de la investigación y la adaptación de una tecnología que tenga sus bases en las condiciones particulares de la economía y la sociedad costarricenses. En este sentido se plantea además la incorporación de las tierras ociosas a la producción, mediante la actuación de instituciones especializadas en el reordenamiento agrario, y a través del sistema bancario nacional, con líneas de crédito que permitan la participación de nuevos sectores sociales a la estructura de la tenencia de la tierra.

El objetivo central del sector agropecuario será convertir al país en un gran productor de alimentos, tanto para el mercado nacional como para la exportación. Con este propósito deberá prestarse atención especial a la producción de insumos en su doble sentido, insumos para la producción agropecuaria, a partir de los re-

curso naturales existentes, así como insumos para la industria a través del desarrollo industrial del sector agropecuario.

El impulso al sector agropecuario se enmarca además en una visión totalmente diferente del sector rural; debe transformarse el hábitat agrario de modo que las condiciones de vida en el campo se eleven, reduciéndose así la tendencia a migrar hacia las zonas urbanas. Significa transformar la vida del costarricense en todas sus dimensiones, reduciendo las diferencias entre el campo y la ciudad, alterando las pautas de consumo, generando otra sociedad más frugal.

Con esta nueva perspectiva cobran particular vigencia las políticas de desarrollo regional, y el subsistema de desarrollo regional como instrumento de planificación. Implica asimismo una modificación sustancial de los patrones de asignación de la inversión pública; en particular ésta debe dirigirse a la construcción de una gran red de caminos de penetración que integren adecuadamente las regiones y permitan el acceso de la misma al mercado nacional e internacional. Por otra parte, deberá consolidarse la coordinación del sector agropecuario a fin de lograr una mayor eficiencia y un impacto más directo de los recursos que el país asigna a estas instituciones, coordinando a su vez con las instituciones encargadas de promover la comercialización de los productos a nivel internacional, a fin de aumentar la capacidad de negociación y colocación de los productos en nuevos mercados.

Para hacer viable lo anterior debe modificarse profundamente todo el esquema de desarrollo tecnológico, desde la incorporación de tecnología del exterior hasta la generación y adaptación de tecnología generada en el país. Debe reducirse drásticamente la utilización de tecnología importada, tanto químicas, como mecánicas y biológicas o agronómicas. Deberán predominar las tecnologías intermedias o apropiadas a los recursos existentes, estimular la utilización de fertilizantes orgánicos y de control biológico, así como la utilización de combustibles generados a partir de productos naturales. Debe transformarse toda la estructura de extensión agropecuaria y, sobre todo, la de investigación y desarrollo tecnológico, modificando sus objetivos de forma que los recursos asignados a esas actividades, impliquen un verdadero mejoramiento en los niveles de productividad y eficiencia.

Por otra parte, la industria costarricense seguirá contando con el apoyo del Estado, orientando su desarrollo en los próximos años de manera selectiva, utilizando los siguientes criterios: a) industria procesadora de productos agropecuarios y otras materias primas nacionales, b) industria de sustitución de importaciones, c) industrias altamente generadoras de empleo; d) industrias que producen insumos (equipos, herramientas, etc.) para el desarrollo agropecuario. Además, el apoyo estatal al sector industrial tomará muy en cuenta el balance favorable de las plantas industriales en sus transacciones con el exterior.

De esta forma la industria se basará en una programación nacional en la que se ponderen sus interrelaciones sectoriales, así como la vocación especial de la zona, tomando en cuenta las ventajas comparativas y el grado de utilización de los recursos del país; asimismo su contribución al mejoramiento de la balanza de pagos y, por supuesto, su aporte social.

Dentro de este marco, se impone una revisión de la estructura de protección de la industria, tanto los aspectos impositivos como los arancelarios, con el objetivo final de establecer un sano grado de competencia, que sirva de acicate a las empresas nacionales para aumentar su productividad. El proceso de sustitución de importaciones deberá ser fomentado y continuado de manera selectiva, basado en criterios de competitividad local e internacional. El criterio de competitividad, aplicable en última instancia a cualquier tipo de industria, no implicará un único criterio de rentabilidad a corto plazo, puesto que algunas inversiones sólo manifiestan su racionalidad económica en plazos mayores, como parte de un conjunto de proyectos complementarios.

Aquí también, deberán modificarse las pautas de adopción tecnológica, tratando de estimular al máximo las capacidades nacionales de producción de partes y respuestos; de consultoría de ingeniería; las actividades de normalización y metodología de control de calidad; la estructura de información, etc.

Como apoyo a este objetivo se buscará modificar las pautas de consumo del pueblo costarricense, orientándolo hacia las manufacturas nacionales en un sentido más acorde con nuestra realidad económica y con nuestra dotación de recursos naturales. Asimismo, las actividades de normalización deberán tratar de reducir la diversidad de productos y de presentaciones que empequeñecen y desintegran el mercado local, de manera que se aprovechen algunas ventajas de la escala de planta existente.

Asimismo, deberán renovarse los procesos de comercialización existentes procurando aumentar el valor agregado de la producción, información oportuna a los consumidores, clasificación de los productos según su calidad y sobre todo aumentando la capacidad de negociación y de maniobra tanto a nivel del área centroamericana como de nuevos mercados.

El desarrollo de esta estrategia implica necesariamente una revisión de la participación del Estado costarricense en la economía tanto en su forma como en su fondo, cuestionando no sólo el desarrollo institucional alcanzado hasta el presente sino las áreas y campos que han merecido su atención. No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo parte del supuesto de que el Estado es uno de los principales agentes de desarrollo del país, y de que una simple disminución de los gastos, como muchos sectores propugnan, puede constituir un elemento desestimulante y negativo en la actual crisis por la que atraviesa el país.

Por esta razón, la revisión y modernización del Estado costarricense se apoyará en dos criterios fundamentales: a) mejoramiento de la eficiencia acudiendo a la revisión de los sistemas y procesos administrativos, consolidando la coordinación y la eliminación de las repeticiones, por medio del sistema nacional de planificación, particularmente de los subsistemas de regionalización y de sectorialización. Asimismo, se promoverá la consolidación de la figura de los ministros como cabezas rectoras y principales responsables políticos de la acción sectorial del Estado, tal y como lo dispone la Ley General de la Administración Pública. Para mejorar la eficiencia se buscará la flexibilidad de los presupuestos, la integración de los sistemas de contabilidad y la racionalización del uso de los recursos humanos; b) el mejoramiento de la eficacia, evaluando periódicamente el cumplimiento de los objetivos institucionales y de los programas que se desarrollan, a fin de lograr un mayor impacto de los recursos sobre la acción directa de las instituciones del Estado y evitar un crecimiento adecuado de la burocracia.

Corresponde al Estado, dentro del marco de la presente estrategia, desempeñar una activa función en pro del desarrollo y la justicia social. Para este efecto continuará con la inversión en actividades productivas que aún no han sido explotadas, organizando transitoriamente su desarrollo, trasladándose luego al sector privado, ya sean empresas cooperativas, autogestionarias o empresas mixtas.

Asimismo, le corresponde organizar la asignación de los recursos financieros y humanos de forma tal que los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo se conviertan realmente en el inicio de una sociedad más justa y más racional, y enmarcada dentro de las circunstancias que impone el desarrollo en los próximos años.

Una acción adelantada por el Estado costarricense en el pasado y que deberá continuar mejorándose y reorientándose, la constituye su papel redistribuidor de la riqueza, y promotor de la justicia social y de las garantías individuales. No obstante, es necesario rectificar las acciones paternalistas que han desarrollado una actitud pasiva y conformista de los ciudadanos tanto en el campo de la acción social propiamente dicha, como en la acción empresarial. En consecuencia, el Estado participará estimulando la iniciativa privada y la incorporación de los ciudadanos a la actividad productiva como recurso básico para lograr una mejor distribución de la riqueza. Deberá consolidarse la planificación regional y las regiones estimularán la participación de las comunidades agrupadas, e integrarán y recuperarán el papel de los Gobiernos Locales en todo el proceso de planificación.

Además, tendrá la más alta atención todo lo que se refiere a la responsabilidad del Estado para velar por la paz y la seguridad de sus ciudadanos, a fin de que prevalezca un clima de tranquilidad y de confianza en el desarrollo del país, en especial en esta época de graves convulsiones a nivel subregional centroamericano.

En el campo de las finanzas públicas, es preciso lograr el saneamiento de la hacienda pública mediante una transformación de los sistemas tributarios del país, a fin de que los gastos de las instituciones del Estado se financien preferentemente mediante impuestos directos y progresivos. Asimismo, deberán eliminarse todos aquellos gastos innecesarios o que no se ajustan ni concuerdan con la frugalidad y sacrificios impuestos a los sectores populares. En el campo de la acción institucional, deberá consolidarse el Sector Finanzas en el cual corresponde al Ministro de Hacienda la dirección y formulación de las directrices. Dentro de este marco institucional, deberá plantearse una revisión del Sistema Bancario Nacional, desde su función como banca nacionalizada promotora del desarrollo y de la democracia económica, hasta de la orientación y criterios para la asignación de los recursos.

La inversión pública deberá asignarse de manera que contribuya a solventar cuellos de botella en la infraestructura económica que inciden de manera negativa en la producción agropecuaria; en particular, se requiere la construcción de una red integrada de caminos de penetración que permitan la incorporación de todos los rincones del país a la producción; la creación de centros de acopio y cámaras de frío que permitan un mejor aprovechamiento de la producción y una comercialización eficiente tanto para el mercado nacional como para el internacional; y el acrecentamiento de la eficiencia en la infraestructura portuaria y en los sistemas de embalaje.

En el campo del transporte, tendrá gran importancia el mejoramiento del transporte público así como el desarrollo de la red ferrocarrilera, como un medio de lograr mejores tarifas y la utilización de energéticos de origen nacional. Igualmente el Estado velará por el mejoramiento de la infraestructura del transporte marítimo y aéreo, particularmente hacia el mercado internacional a fin de facilitar la capacidad de exportación de nuestros productos.

Por otra parte, deberán revisarse los sistemas educativos y el contenido de los programas con el fin de crear hombres capaces de desarrollar su iniciativa en función de las necesidades del país en el presente, así como conocedores de la historia patria, de sus valores y tradiciones y, por ende, capaces de consolidar la nacionalidad costarricense en esta hora de grandes conflictos internacionales.

La enseñanza superior deberá ajustarse a las limitaciones de hoy e incorporarse activamente a la búsqueda de soluciones, particularmente por medio de la investigación científica y del desarrollo de tecnología apropiada para el mejor uso y aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Desde ya, debe iniciarse la preparación de recursos humanos en áreas de gran desarrollo tecnológico, en los que el país podrá tener importantes beneficios en el futuro como la informática y la bio-ingeniería.

En el campo de la salud, el Plan Nacional de Desarrollo promoverá la consolidación de la salud preventiva propiciando la participación popular organizada en la preservación de la salud pública. Se propiciará la reorganización de los actuales sistemas de prestación de servicios, de forma tal que, sin disminuir la calidad de los servicios y más bien mejorándolos, se revisen los procedimientos establecidos a fin de ajustarlos a las condiciones actuales. Deberá continuarse con los esfuerzos de regionalización de la prestación de servicios de salud, y de consolidación del sector salud definiéndose el papel rector del Ministro de Salud en la coordinación de los sistemas preventivo y curativo. Debe reducirse toda dependencia del exterior en esta área, en particular aumentando la producción de medicamentos.

En el momento actual, cobra gran importancia dentro de la nueva estrategia de desarrollo del país, la consolidación de la acción en el sector trabajo y seguridad social. En este sentido, el plan prevé la formación de un nuevo sector productivo en el país integrado por las empresas cooperativas y autogestionarias y la participación de las Asociaciones Solidaristas y del movimiento sindical democrático, en un esfuerzo por lograr un movimiento de unidad nacional frente a la crisis. La incorporación al trabajo de toda la población económicamente activa y la consolidación del sistema de seguridad social, deberán ser línea permanente de acción a lo largo de la presente estrategia de desarrollo.

El Estado tendrá la ineludible obligación de garantizarle a la sociedad que los ajustes del cambio social no provoquen miseria, hambre o ignorancia de las mayorías, ni el enriquecimiento ilimitado de unos cuantos. Pero debe lograrse la mayor democracia en lo social, sustentada en empresas productivas, públicas, privadas y mixtas. Es posible llevar a la práctica nuevos sistemas de participación y motivación, que eleven la eficiencia, la productividad y el bienestar, sin sacrificar el capital ni la propiedad, que estos puedan asumir, según avanzados moldes de justicia, solidaridad y responsabilidad social. El Estado a su vez, procurará mantener y promover el principio de que toda familia tiene derecho a una vivienda digna, para lo cual se propone crear las condiciones sociales y materiales que hagan posible su cumplimiento. Asimismo, deberá revisarse la adquisición de insumos y tecnología de los últimos años a fin de lograr la reincorporación de materiales tradicionales descontinuados en la construcción, con la tecnología y el desarrollo científico de un considerable número de profesionales ligados a la rama de la construcción.

En el campo de la vivienda tiene gran importancia la consolidación del sector vivienda, a fin de lograr una verdadera racionalización en la asignación de los recursos y planes de desarrollo urbano, que ordenen el crecimiento de las ciudades.

En razón de la dinámica democrática que muestra el país, el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 procurará disminuir el ritmo de concentración de la po-

blación con el conglomerado metropolitano, impulsando la planificación regional y la creación de nuevas fuentes de trabajo y empleo en las regiones, y un desarrollo más equilibrado. Asimismo, se procurará detener el proceso de concentración de la población en el sector terciario de la economía, fomentando la explotación de los recursos naturales y su procesamiento industrial, una mayor tasa de participación por sexo, mediante la incorporación de la mujer al trabajo y la plena ocupación de la población económicamente activa.

Por último, aunque no menos importante, las investigaciones demográficas señalan que la tasa de crecimiento de la población mayor de sesenta años crece a un ritmo superior al de la población total del país, lo que plantea la necesidad de crear las condiciones institucionales y humanas para el disfrute de una vida digna para este grupo de población; para lograr su plena integración en la dinámica social y cultural del país, habrá que modificar normas y valores culturales de una sociedad eminentemente joven, como la actual.

4. LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

a) Las políticas de emergencia para enfrentar la crisis y lograr la estabilización económica

El diagnóstico de la economía costarricense ha revelado las debilidades estructurales que condujeron, ante un manejo inadecuado e ineficiente de la política económica en los últimos tres años, a la peor crisis que recuerda la historia económica y social en los últimos treinta años.

Ha quedado claro que el progreso socioeconómico que Costa Rica inició como resultado de la Guerra Civil 1948 y de las acciones de la Junta Fundadora de la Segunda República, permitió alcanzar niveles relativamente altos dentro del contexto regional americano en los indicadores de salud, educación, vivienda y seguridad social, pero este progreso no ha corrido parejas con una transformación de intensidad similar en las estructuras productivas. La economía nacional permanece sujeta a la vulnerabilidad del reducido número de productos exportables y de un tipo de industrialización estrechamente vinculado al Mercado Común Centroamericano y a los inconvenientes de un limitado patrón tecnológico, que ha dificultado de manera creciente al sistema en su conjunto, afrontar y satisfacer los compromisos sociales adquiridos sin profundizar el desequilibrio financiero interno y externo. El persistente déficit del sector público y las restricciones originadas en el sector externo, han comprometido seriamente la capacidad de la economía de continuar expandiéndose a los ritmos de años precedentes, contribuyendo precisamente a ahondar los desequilibrios aludidos. Con esa situación coincidió el deterioro de los términos del intercambio desde 1979, que vino a poner de relieve, más nítidamente las restricciones externas tras el breve auge cafetalero del bienio 1976-1977.

La crisis por la que atraviesa Costa Rica actualmente es de tal magnitud —lo mismo serán sus efectos en el mediano plazo— que se estima de extrema urgencia la adopción de disposiciones que permitan, por lo menos, atenuarla. Sería ocioso ahondar en un examen detallado de las causas que le han originado, tanto internas como externas, y que hemos tratado de sintetizar en el diagnóstico; extenderse en ese examen quizás sólo serviría para agravar el debate nacional y las diferencias que son naturales entre los distintos grupos ideológicos del país.

Cualquier programa de estabilización financiera y de reactivación económica, requerirá de un horizonte más prolongado en el tiempo, que bien puede abarcar el proyecto completo de la Administración Monge Alvarez. Por otra parte, de no tomarse medidas correctivas, la evolución de la situación actual comprometerá los avances sociales ya logrados, reforzando las tendencias hacia la inequidad social y por consiguiente planteando el riesgo adicional de deparar efectos imprevisibles en el plano político.

La crisis ha ido agravándose a lo largo del último año, por lo que previsiblemente habrá resultados recesivos aún más intensos que los actuales, dada la multiplicidad de conflictos que se fueron acumulando en el área productiva: insuficiencia de materias primas, agotamiento de existencias, falta de estímulo crediticio adecuado, relativa desatención del mantenimiento de equipos, inestabilidad financiera que a la vez nutre un clima de incertidumbre que afecta las decisiones de los agentes económicos, inflación y consiguiente elevación de costos de producción y depresión de la demanda.

Corregir esos desequilibrios, sobre todo ante el cúmulo de pasivos que arrastran (nivel negativo de reservas monetarias internacionales netas, deuda pública externa elevada, rigidez en el sistema impositivo, compromisos inalienables en materia de gasto público y pérdida de confianza por parte del sector privado), habrá de exigir sacrificios y costos sociales de diversa índole.

Se estima que en la coyuntura actual no se dispone de la opción de perseguir una política que ponga el acento en la estabilización y que al mismo tiempo modere sus consecuencias recesivas, frente a la posibilidad de poner el énfasis en mantener un nivel aceptable de la actividad económica, pero moderando sus efectos inflacionarios adversos. Lo impide el estrecho margen de maniobra que impone a la conducción de la política económica costarricense su extrema dependencia del comportamiento de su sector externo. En síntesis, se requiere de un manejo selectivo y cuidadoso de la política económica para lograr ajustes estructurales al menor costo social posible.

La necesidad permanente de contraponer medidas de estabilización a medidas de reactivación y la necesidad de ajustar la aplicación de políticas a las cam-

biantes circunstancias de la coyuntura, imponen un requisito indispensable a la aplicación de la política económica: efectuarla de manera flexible, precisamente para graduar su aplicación en la forma que lo exija la propia dinámica de los acontecimientos. El punto central para la planificación de mediano plazo, es que las disposiciones adoptadas para hacer frente a la coyuntura de que se trata, deberán ser congruentes con las orientaciones generales de política económica de mediano plazo, porque sólo así facilitará la articulación del programa de emergencia con los objetivos de desarrollo de mayor aliento del país.

La magnitud de los desequilibrios es tan grave que se debe pensar en que el período de transición habrá de medirse en años y no en meses. Sucede, sin embargo, en este caso, que puede ser más realista diseñar medidas de política económica para su aplicación inmediata sin olvidar el carácter íntegro de conjunto de medidas de política económica para el mediano plazo. Todas buscan dirigirse hacia la orientación general de una mayor austeridad en el gasto público, en la expansión del crédito, en el consumo, y en el nivel de las importaciones. Asimismo, apuntan, sobre bases selectivas, a aminorar los costos sociales de esta política general de ajuste financiero para el logro de una posterior reactivación económica.

Las medidas de política que impone la emergencia nacional producto de la crisis en que ha entrado la economía desde hace aproximadamente tres años, con un crecimiento paulatino del deterioro en los indicadores macroeconómicos y sociales, según ha quedado establecido en el diagnóstico, se distribuyen en dos grandes áreas: i) las de estabilización económica y social, propiamente, y ii) las de austeridad y racionalización de la Administración Pública. También consideran los lineamientos de política para el corto plazo, un conjunto de medidas tendientes a promover la reactivación económica en el menor plazo posible, sin olvidar que eventualmente podrían surgir incompatibilidades entre políticas de estabilización y políticas de reactivación.

Lineamientos para la estabilización económica y social

Políticas cambiaria y monetaria

El complejo y delicado problema cambiario, es sin duda alguna, el causante mayor del profundo desajuste de la economía; empero, no debe olvidarse la dosis de responsabilidad que compete a las políticas hacendaria y monetaria que le antecedieron. El país necesariamente debe contar con un nuevo régimen cambiario que logre la estabilización del colón, que racionalice la disponibilidad de divisas y ordene a la vez las políticas monetaria y crediticia. Las medidas cambiarias y monetarias que se proponen para su aplicación en el corto plazo, apuntan hacia los objetivos de estabilización del valor del colón, la eliminación de los factores privados especulativos, la salida injustificada de divisas, la restricción de las importaciones suntuarias, el aseguramiento de divisas para medicinas y otros artículos

esenciales de consumo y para materias primas y maquinaria indispensable para el funcionamiento del aparato productivo del país. En ese sentido, el Banco Central elaborará, después de retomar —mediante las modificaciones a su ley orgánica—* las menguadas facultades de autoridad monetaria y de único tenedor y canalizador de las divisas del país, un presupuesto de divisas que le permitirá asignar esos escasos recursos conforme a un orden de prelación que parte desde lo esencial e indispensable (donde se cataloga el restablecimiento del servicio de la deuda pública externa como un medio de obtener recursos de la comunidad financiera internacional) hasta los bienes que sólo serán adquiridos en el tanto en que primero se hayan satisfecho los requerimientos de bienes y servicios indispensables y medianamente indispensables para el país.

En la elaboración del presupuesto de divisas, colaborarán obligadamente con el Banco Central, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Industria, Energía y Minas, así como cualesquiera otras entidades del Sector Público que se consideren pertinentes. El conocimiento y aprobación corresponderá, desde luego, a la Junta Directiva del Banco Central.

El Banco Central establecerá la debida congruencia entre el presupuesto de divisas, el presupuesto monetario y el programa crediticio, para lo cual considerará todo el conjunto de medidas de política económica y social que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1982–1986 en general, y los demás lineamientos de política para la estabilización y la reactivación económicas en particular.

Política crediticia

La política crediticia constituirá uno de los puntos centrales de los esfuerzos por la estabilización y la futura reactivación de la economía nacional. En efecto, resulta claro que el país no puede reactivar su economía si no dispone de una política crediticia definida y consistente, que permita a los sectores productivos emprender programas agresivos y crear riqueza en la medida en que el país la está necesitando urgentemente. En consecuencia, se proponen los siguientes lineamientos:

- Retornar a la participación del crédito privado dentro del crédito total existente en 1978, que destinaba dos tercios de cada colón para préstamos al sector privado y un tercio para el sector público.

* Por Ley 6789 de 3 de agosto de 1982, publicada en La Gaceta de 10 de agosto de 1982, ha sido modificada la Ley Orgánica del Banco Central en sus artículos 93, 94 y 100, y se han agregado otras disposiciones pertinentes.

- Canalizar los recursos crediticios hacia la producción con fondos suficientes para la agricultura, la industria, y, dentro de estos recursos, para las líneas prioritarias que se deriven de las políticas que el Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 define para ellos.
- Aplicar un sistema simple de tasas de interés, pero selectivamente diferenciadas en favor de las actividades prioritarias, especialmente del pequeño productor.
- Mejora los procedimientos de gestión para el trámite de las solicitudes de crédito para los sectores productivos.

Política hacendaria

La política hacendaria busca atacar los dos problemas fundamentales del sector público: i) el déficit financiero, y ii) la renegociación de la deuda externa. La reducción paulatina del déficit financiero del sector público permitirá ir eliminando una de las causas básicas de la actual crisis económica, que empuja a fuertes emisiones monetarias inorgánicas; y, la renegociación de la deuda pública externa posibilitará la reapertura de las fuentes de financiamiento foráneo para la recuperación y el desarrollo económicos. Los lineamientos en este campo de la política hacendaria, pretenden enfrentar los problemas con toda una serie de medidas de diferente naturaleza, todas encaminadas a frenar el crecimiento y, de ser posible, reducir el gasto público, lograr un incremento de los ingresos corrientes y una mayor eficiencia en todo el aparato público.

Las principales medidas en el ámbito hacendario abarcan:

- . Una reducción del 10o/o en el presupuesto de todas las instituciones autónomas, para acomodarlos a las posibilidades actuales de nuestra economía.
- . Ningún incremento en el gasto de los Poderes de la República durante 1982 y 1983, salvo en lo que indique nuestro ordenamiento legal.
- . Aprobación de una sustancial modificación en el sistema tributario del país, para lograr una mayor recaudación fiscal y una más ordenada distribución en la carga tributaria.
- . Reestructurar la administración tributaria para evitar la evasión, incrementar la recaudación y lograr una mayor equidad en la distribución del bienestar económico.
- . Renegociación de la Deuda Externa Pública con el objetivo de extender su pago en el largo plazo y atenuar la carga del servicio en el corto pla-

zo, que disminuya sustancialmente el carácter oneroso que actualmente tiene.

- Obtención de nuevos créditos de origen multilateral y bilateral para el desarrollo, en condiciones adecuadas a nuestras necesidades y posibilidades.
- Incrementar los precios y tarifas en los servicios públicos con el propósito de reducir los elevados déficit que actualmente enfrentan instituciones y empresas del Estado y evitar la virtual quiebra que se produciría en entidades vitales para la vida económica y social de la nación.
- Eliminar paulatinamente todos aquellos subsidios y subvenciones que concede el sector público en la actualidad, con el propósito de que se cumpla el sano principio de que el servicio debe ser al costo, y de que se eviten las graves distorsiones en la asignación de los recursos que esos subsidios han producido en el pasado y continúan produciendo en el presente.
- Revisión de los impuestos selectivos de consumo con el propósito de reducir la adquisición de bienes que no son de primera necesidad.

Política de precios e ingresos

Esta política pretende poner en práctica una serie de medidas para amortiguar los efectos negativos que los esfuerzos por la estabilización económica pudieran producir en los sectores sociales de menores ingresos, y a la vez, mantener el compromiso con la justicia social.

— Precios y protección al consumidor

Para lograr el control de la especulación y el acaparamiento, así como para dar cumplimiento a la Ley de Protección al Consumidor, se fortalecerán los instrumentos para aplicar la legislación vigente con la promoción de organizaciones de los consumidores nombrando "Inspectores de Precios a los Regidores y Síndicos Municipales de todo el país", impulsando a la vez la creación y puesta en marcha de la Procuraduría del Consumidor*.

Paralelamente, y con el objeto de garantizar las existencias en el mercado de

* *El proyecto de nueva Ley de Protección al Consumidor ha sido publicado en La Gaceta del 26 de octubre de 1982. Asimismo, por Ley 6815 del 27 de septiembre de 1982, publicado en La Gaceta del 19 de octubre de 1982, ha sido creada la Procuraduría de Defensa del Consumidor.*

los alimentos y artículos de la Canasta Básica Oficial a precios populares, se empleará el rigor legal contra los acaparadores, especialmente contrabandistas. Asimismo, el Gobierno apoyará directamente las actividades productivas que proveen los alimentos y artículos de consumo básico y programará los abastecimientos de origen externo, cuando estos fueren indispensables por insuficiencia productiva interna.

— **Salarios**

De acuerdo con los aumentos en los precios de la canasta básica, de los servicios públicos y del transporte, se procederá al reajuste de los salarios en los niveles más bajos en los sectores privado y público. Con ese objeto, se establecerá un Comité Coordinador de las políticas en estos campos a manera de mecanismo que relacione las fijaciones de salarios, precios y tarifas de los servicios públicos. Simultáneamente se establecerá una Comisión de Salarios para el Sector Público que aconsejará la política para seguir en este campo.

— **Asignaciones Familiares**

Con la finalidad de mantener una dotación global de ingresos apropiada para los estratos más necesitados de la población, el Programa de Asignaciones Familiares continuará y mejorará sus actividades con donaciones externas de alimentos principalmente, prestando atención prioritaria a las actividades de alimentación y nutrición, auxilio al desempleo, capacitación y formación profesional y vivienda.

En torno al Programa de Asignaciones Familiares se coordinarán nacionalmente los múltiples programas de bienestar social, tanto públicos como privados, para evitar repeticiones innecesarias y lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos. Asimismo, Asignaciones Familiares, por medio de las instituciones públicas apropiadas, pondrá en ejecución un plan de emergencia de distribución de alimentos para los grupos marginados y de bajos ingresos, actividad en la cual colaborarán principalmente el Instituto Mixto de Ayuda Social, las municipalidades y las organizaciones comunales de bienestar social.

Políticas de salud y vivienda

En el ramo de la salud, se establecerá un patrón nacional básico de medicamentos para uso de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud*. Incluirá los principales productos de uso habitual y de mayor necesidad, en la determinación de los cuales se obtendrá la asesoría directa de la Organización Mundial de la Salud. Concomitantemente se creará un Laboratorio Nacional

* Por D.E. 13878—SPPS del 22 de setiembre de 1982, publicado en *La Gaceta del 20 de octubre de 1982*, ha sido establecido el *Reglamento del Formulario Terapéutico Nacional*.

de Productos Farmacéuticos a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, para ampliar su capacidad productiva. Este laboratorio se encargará de producir la mayor parte de las medicinas del llamado cuadro básico y estará facultado, además, para vender a las farmacias privadas a precios más bajos que los del mercado pero de conformidad con su estructura de costos, ya que de acuerdo con la Ley General de la Salud, se puede importar la materia prima para preparar dichos medicamentos con el consiguiente ahorro de divisas.

En el campo de la vivienda, el Estado, por medio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, unificará la asignación de recursos y la elaboración de los proyectos para la construcción de viviendas de interés social. Otras instituciones del sector social, principalmente el Instituto Mixto de Ayuda Social, trabajarán coordinadamente con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en la solución del problema habitacional que sufren las familias, los grupos y las personas de muy escasos recursos económicos y que por su condición de marginados no tienen acceso a fuentes de crédito para vivienda.

Lineamientos para la austeridad y la racionalización de la Administración Pública

En la economía costarricense, el Sector Público juega un papel preponderante, no sólo como regulador y estabilizador de las actividades económicas, sino también en calidad de activo agente de redistribución del ingreso y de la riqueza. En la evolución del Sector Público en los últimos treinta años, su estructura se ha hipertrofiado y ha llegado a ser factor de controversia por su ineficiencia y por el amplio campo de acción que ha venido asumiendo al penetrar las más diversas actividades del quehacer económico nacional.

Por estas razones y por la necesidad imperiosa de introducir austeridad y racionalidad en el aparato del Estado para el logro de la estabilización económica y social en el más corto plazo, se dan a continuación una serie de lineamientos que tienden a la eliminación de privilegios en el servicio público, al mejoramiento de la gestión administrativa y la racionalización del gasto, y a la reestructuración del aparato público y su disminución sustancial.

Medidas para la eliminación de privilegios en el servicio público

— Prohibir a Ministros y Viceministros, Presidentes Ejecutivos, Vicepresidentes Ejecutivos y Gerentes de las Instituciones y Empresas del Estado, negociar cualquier disminución de la jornada de trabajo en sus dependencias o instituciones, así como negociar condiciones de trabajo fuera de las normas de la Ley General de la Administración Pública.

-- Aplicar una política salarial en todo el Sector Público que evite si-

tuciones de privilegio para determinados sectores. Asimismo, se obligará a un estricto cumplimiento del horario de trabajo, asegurando el servicio eficiente al público, y ampliando ese horario en una hora diaria por el término de un año (mayo 1982—mayo 1983) como una contribución de los empleados públicos a los esfuerzos por resolver la situación caótica de la economía nacional. Simultáneamente, se procederá a la eliminación de los feriados cuya celebración no sea de pago obligatorio según el Código de Trabajo.

— Suprimir los privilegios de utilización de instalaciones de recreo y otras instalaciones o bienes de las instituciones descentralizadas, por parte de altos funcionarios del Estado y sus familiares. Esas instalaciones y bienes (principalmente en manos de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, de la Refinadora Costarricense de Petróleo, del Instituto Nacional de Seguros, y otras que determinará el estudio que al efecto será encomendado a la Contraloría General de la República) deberán dedicarse exclusivamente a la atención de necesidades de carácter público. En el caso de que esto no fuera factible, se procederá a la venta mediante licitación pública.

-- Mantener el sistema de autorización oficial restrictiva para que, en caso absolutamente necesario, los funcionarios públicos de cualquier nivel viajen al exterior en funciones de su cargo. Este sistema, que adoptará criterios más estrictos de autorización, se basa en el que actualmente rige los viajes al exterior y que supervisa el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica con el refrendo de la Contraloría General de la República, todo de conformidad con la norma general 69 del Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal 1982.

— El Poder Ejecutivo hará todas las gestiones necesarias para la aprobación del Proyecto de Ley contra el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, el cual busca prevenir, perseguir y sancionar ese tipo de delitos y prohibir a los funcionarios públicos recibir regalos que comprometan su integridad ética y moral.

— Restringir el uso de vehículos oficiales y su chofer, al Presidente de la República, los dos Vicepresidentes, los Ministros de Estado, los Viceministros, los Presidentes Ejecutivos y los Gerentes de Instituciones y empresas estatales. Los demás vehículos del sector público serán usados de acuerdo con una severa reglamentación que, en principio, sólo permitirá el uso del 50o/o del parque automotor del Sector Público.

Medidas para el mejoramiento de la gestión administrativa y la racionalización del gasto

— Prohibir la creación de plazas o puestos públicos adicionales a los ya existentes en las diferentes instituciones del Estado, cuando im-

pliquen aumentos en los presupuestos. Se dará continuidad así a la norma general 66 del Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal de 1982, que prohíbe crear nuevas plazas en organismos descentralizados, dependencias y entes adscritos a ministerios y, en general, en los que se rigen por presupuestos que no requieran aprobación de la Asamblea Legislativa.

- Se establecerán normas que permitan una mayor movilidad del personal del Poder Ejecutivo en concordancia con lo establecido en la norma general 79 del Presupuesto Nacional para 1982 que autoriza el traslado de puestos de un programa u otro de un mismo título o en títulos diferentes, con el fin de fortalecer los que el Poder Ejecutivo considere de carácter prioritario.

- Se establecerá un catálogo nacional general de referencia para compras y aprovisionamiento del sector público, para efectos de racionalizar y uniformar el patrimonio nacional.

- Se fortalecerá la autoridad encargada de administrar el sistema de compras y proveeduría del Estado, y se establecerá un mecanismo de control estricto para la autorización de compras y utilización de materiales y equipos para la administración centralizada y descentralizada, con miras a evitar duplicación y desperdicio.

- Se establecerá un mecanismo de evaluación de programas, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, tendiente a determinar la eficiencia de los diferentes organismos e instituciones del Estado y proceder a desechar aquellos que se consideren innecesarios. En principio, este mecanismo considerará dentro de sus parámetros de evaluación el carácter sustantivo estrechamente ligado a la entidad o ministerio, del programa de que se trate; y eliminará todos aquellos que no se avengan con las funciones sustantivas del ente o ministerio, traspasando en consecuencia los recursos humanos a los programas prioritarios para el logro de una mejor gestión del Sector Público y con el objeto de atenuar los eventuales problemas de desempleo que pudieran generarse.

- En concordancia con el anterior lineamiento, y conforme se logre la reactivación económica, se promoverá la constitución de los mecanismos apropiados que permitan la transferencia paulatina al sector privado del personal innecesario en el sector público.

- Se estudiará inmediatamente, con el concurso de la Contraloría General de la República, una serie de reformas legales tendientes a agilizar la contratación pública, con el objetivo de establecer un plan de obras públicas de emergencia por parte del Gobierno Central para activar la producción agropecuaria.

Finalmente, en materia de **seguridad pública** y para garantizar la seguridad de bienes y personas, y lograr un freno a la delincuencia y al terrorismo y la preservación de la paz en todo el territorio nacional, se establecerá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República y encargado de dictar y ejecutar las medidas necesarias para conseguir los propósitos antes enunciados. Asimismo, se reorganizará y capacitará al máximo a la Guardia Civil, a la Guardia Rural, a la Agencia de Seguridad Nacional y a la Unidad de Prevención del Delito para que en forma coordinada y eficiente, se constituyan en una efectiva garantía para la paz y la seguridad públicas. Además, se formará un cuerpo especializado de inteligencia y de lucha contra el terrorismo y se dará total respaldo al Organismo de Investigación Judicial en sus funciones de apoyo a los tribunales de justicia.

Así también, se fortalecerá la Escuela Nacional de Policía, la recién creada Policía Metropolitana especializada en el delito urbano, los sistemas de vigilancia aérea y rural, y el combate a los críticos problemas de tráfico y consumo de drogas, para configurar así un cuadro de real protección a los ciudadanos basado en un proceso de tecnificación y modernización de la Seguridad Pública.

Medidas para la reestructuración del aparato público y su disminución sustancial

— Se procederá a la reestructuración del aparato público eliminando programas y dependencias dispersas en una primera etapa, para entrar luego a aglutinar en Ministerios o instituciones especializadas ya creadas, entidades menores que continúen subsistiendo aisladamente pero de las que conviene conservar las funciones y atribuciones que la ley les da. Se buscará por tanto el fortalecimiento de la estructura y de las finanzas del Estado en lo que son sus funciones básicas, no sólo en las que tradicionalmente se atribuyen al Estado, sino que en aquellas que la experiencia costarricense ha mostrado que son indispensables para el cumplimiento de la gestión redistributiva estatal. Este lineamiento se apoyará con la ejecución del anteriormente propuesto mecanismo de evaluación de programas, que pondrá en práctica el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

— En el campo de las empresas estatales, especial atención merecerá la reestructuración de la Corporación Costarricense de Desarrollo y la Refinadora Costarricense de Petróleo, las que ha acumulado al presente (mayo, 1982) un enorme déficit que gravita negativamente en las finanzas del Sector Público. Se procederá, en consecuencia, a una revisión exhaustiva de la organización y el funcionamiento de estas empresas, con miras al logro de una mayor eficiencia y un mejor aprovechamiento de sus recursos. En el caso de CODESA, se estudiará su situación económica y la de sus subsidiarias, a efecto de eliminar su financiamiento mediante emisión monetari inorgánica del Banco Central, y se to-

marán medidas para transferir estas empresas al sector privado, cooperativo, co-gestionario o autogestionario, según sea la conveniencia nacional*. Y en el caso de RECOPE, se controlará la calidad de sus productos, se revisará su política de precios y subsidios y se implementará un programa para desarrollar nuevas fuentes de energía.

b) Las políticas para la reactivación económica

Las políticas de reactivación de la economía que postula el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, buscan establecer un balance entre el programa de política económica de corto plazo, cual es de lograr un nivel aceptable de actividad económica y de empleo, dentro de un proceso de ajustes estructurales. Consecuentemente, se tratará de atacar los problemas inherentes a la estabilización de la economía pero, al mismo tiempo, las políticas propugnarán el impulso del proceso de reactivación del aparato productivo.

La política de la reactivación en el corto plazo se concentrará en las acciones que conduzcan a elevar especialmente la producción de alimentos, la exportable y toda la que contribuya a atenuar el problema del desempleo y de la subocupación. Al mismo tiempo, se buscará su consistencia con la reorientación del desarrollo en el mediano plazo caracterizado por un crecimiento desconcentrado de la propiedad de las unidades productivas, poniendo énfasis en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la creación de puestos de trabajo y en los efectos positivos sobre la balanza de pagos.

Entre las actividades primarias, especial prioridad se dará a las siguientes: i) la de los productos de exportación tradicionales; ii) la de los alimentos agrícolas; y, iii) la de los productos de la pesca.

Con respecto a la producción de bienes que exporta tradicionalmente Costa Rica (café, banano, carne, azúcar y cacao) prácticamente no hay nada novedoso que pudiera incrementar fuertemente el nivel de sus actividades habituales a excepción quizás de los reajustes de precio para reactivar el cultivo de la caña de azúcar y del apoyo técnico y de sanidad vegetal para el caso del cacao. Las políticas en esos campos sólo requieren de su mantenimiento y mejoramiento continuo a tono con la evolución del mercado internacional de esos productos, las necesidades del mercado interno y los requisitos para un adecuado desempeño de las unidades productivas en los campos señalados.

El segundo grupo de productos prioritarios está en manos de unidades peque-

* *Por Ley 6811 del 10 de setiembre de 1982, publicada en La Gaceta del 13 de setiembre de 1982, se autoriza a CODESA --según norma general 182-- para que, durante un período de un año, pueda vender acciones a sus empresas conforme a las reglas que esa ley expresamente señala.*

ñas (frijol, maíz, verduras, frutas) y medianas (arroz, carne, lácteos, aves y huevos) y aparte de las políticas globales de estabilización que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, se adelantarán las acciones de apoyo más directo, incluyendo garantía y suministro de algunos insumos para el conjunto de actividades productivas señaladas. En ese mismo orden de ideas, y en lo que al tercer grupo de productos se refiere, se prestará apoyo prioritario a las cooperativas pesqueras, tanto para actividades de explotación como de procesamiento. En estos dos últimos casos se atenderá preferentemente no sólo a la fase de producción, sino también a la comercialización y al almacenamiento de los alimentos básicos.

En el área industrial, debe destacarse lo referente a la agroindustria, sobre todo por lo que atañe al área rural, que permitirá movilizar el potencial de recursos nacionales —naturales y humanos— como un complemento de la actividad agrícola, favoreciendo a mediano y a largo plazos el desarrollo rural integral. Consecuentemente, se impulsarán las industrias rurales y las acciones de apoyo congruentes con el objetivo de ensanchamiento del mercado interno y el incremento de la demanda y del nivel de ingreso de los sectores de población en condiciones precarias. Además, con base en las agroindustrias rurales se promoverá el desarrollo de nuevas actividades de exportación que contribuyan al proceso de diversificación productiva. También dentro del área industrial, se considerará prioritariamente la industrialización de productos tradicionales de exportación como un medio de darles a esos bienes un mayor valor agregado nacional.

Cabe mencionar además, en el campo de la manufactura, la importancia que deberá otorgarse a la industria de ciertos materiales de construcción (ladrillos, madera, cerámica, materiales de revestimiento) puesto que es de origen nacional una gran parte de los insumos que utiliza, y por los efectos que sobre esas actividades productivas ejercerá la reanimación del sector de la construcción.

En lo que se refiere a la actividad de la construcción como tal, se apoyará su reactivación global por las oportunidades que ofrece para la absorción de empleo en forma directa —tanto mano de obra con escasa calificación, como de mayor nivel técnico— así como indirecta por los insumos de origen nacional ya mencionados. Se tomarán en cuenta tanto las posibilidades de ampliación de las fuentes de trabajo en forma más o menos inmediata, como también la determinación selectiva de áreas tecnológicas que requieren mucha mano de obra (v.gr. mantenimiento de la infraestructura básica y acondicionamiento de la vivienda de interés social). Es en ese contexto que los esfuerzos de la política de reactivación económica darán su concurso al área social mediante la puesta en práctica de un programa nacional de vivienda. Se promoverá de esta manera la reactivación del sector construcción y simultáneamente se buscará resolver los críticos problemas de ocupación y de vivienda, que han aflorado en toda su magnitud al llegar a su clímax la crisis económica y social de Costa Rica.

Asimismo, los esfuerzos en pro de la reactivación económica buscarán estimular actividades en las que se espera una alta absorción de mano de obra, cuales son los casos de los servicios de mantenimiento de vehículos y de reparación de electrodomésticos, y los casos de producción de muebles y su reparación. Por su parte, las municipalidades crearán puestos de trabajo en labores de ornato y reparaciones, y los retribuirán con base en salarios que satisfagan el criterio de un mínimo de subsistencia.

Por lo que atañe a la selección y las prioridades establecidas para las áreas productivas, éstas se dirigen principalmente al logro de tres objetivos: i) racionalizar el uso de los recursos reales y financieros disponibles en el futuro inmediato; ii) contribuir, en forma directa e indirecta, a la reactivación económica general del país; y, iii) asegurar que la reactivación de esas áreas forme parte de una política de empleo del corto plazo, destinada a atenuar los efectos de la recesión, que en los últimos años ha contribuido a incrementar el desempleo abierto y el subempleo. Consecuentemente, se apoyarán los proyectos que promuevan la industria de la maquila, y se propiciará un mayor uso de la capacidad instalada en el caso de las plantas industriales dedicadas a las actividades de producción de alimentos, vestuario, calzado y artesanías.

Esos criterios serán también los que enmarcarán el programa de salvamento de empresas en peligro de quiebra por razón de la devaluación y de la inflación, factores estos que han encarecido el abastecimiento de materias primas y deprimido la demanda de productos finales de esas empresas, a los cuales se han unido las restricciones impuestas al crédito y el resquebrajamiento del Mercado Común Centroamericano por los problemas internos que sufren los países.

En lo que se refiere al efecto del gasto público sobre el nivel de la actividad productiva y el empleo, no obstante la política de austeridad global esbozada en el área de lineamientos para la estabilización económica, se buscará reorientar el gasto en forma selectiva para que contribuya decisivamente a hacer más dinámicas algunas áreas de la economía y a crear oportunidades de trabajo. En tal sentido, se programará la puesta en práctica de un plan integral de obras públicas de emergencia para reactivar la producción agropecuaria y agroindustrial.

c) La políticas para la acción gubernamental en el mediano plazo

El conjunto de lineamientos de política económica y social para el mediano plazo que se proponen en esta nueva estrategia de desarrollo, persiguen darles coherencia a las acciones gubernamentales en el marco de los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. Si bien es cierto que las políticas para la estabilización y la recuperación económicas tendrán un plazo que se podrá prolongar en algunos casos durante todo el período del Plan, también lo es el hecho de que existe todo un amplio campo de la política econó-

mica y social que requiere de la atención consistente y coordinada de las diversas instancias gubernamentales, con el fin de evitar la aparición de distorsiones y obstáculos al desarrollo autosostenido y a la búsqueda de una sociedad de bienestar, luego de superar la situación crítica de hoy.

-- Lineamientos de política monetaria, crediticia y cambiaria

Política monetaria y crediticia

La emisión monetaria será muy restringida y guardará estrecha relación con la expansión de la producción real y las necesidades imprescindibles de liquidez en la economía. Se procurará reducir al máximo la emisión inorgánica y seguir una política de redescuentos y préstamos directos del Banco Central a los Bancos Comerciales del Estado, muy selectiva y limitada, y buscando ajustar el costo de estos recursos al precio relativo del capital financiero. Por su parte, el financiamiento del Banco Central al Gobierno Central deberá ir sustituyéndose por otras fuentes no inflacionarias, hasta lograr que en el mediano plazo, esta forma de financiamiento sea más bien el uso ocasional y complementario a otros mecanismos vigentes, y que tienen por objeto enfrentar insuficiencias temporales de liquidez del Gobierno Central.

Por su parte, las operaciones de mercado abierto (venta de bonos de estabilización monetaria) continuarán en estrecha relación con la situación de liquidez en la economía y la capacitación de recursos por parte de los bancos comerciales. Para lograr ese cometido, las tasas de interés de los bancos se fijarán tomando como base las tasas de interés pasivas. Con ello se buscará esterilizar parte de los excesos de medio circulante que puedan presentarse en la economía, sin afectar la captación de recursos que utilizarán los bancos comerciales del Estado para sustentar las necesidades de crédito de los sectores productivos prioritarios.

Las tasas de interés pasivas al igual que las activas, en moneda nacional, deberán estar ligadas a la tasa básica pasiva la cual se establecerá con base en tres indicadores: i) la inflación interna medida por el aumento anual del índice general de precios al por mayor; ii) la demanda de crédito y la oferta de recursos prestables en los bancos estatales; y, iii) las tasas de interés pasivas en los mercados financieros de Estados Unidos y Panamá, por estar el sistema costarricense muy ligado a esos dos centros financieros. Las tasas de interés pasivas para depósitos en moneda extranjera se ajustarán a los criterios que señale el comportamiento de las tasas pasivas internacionales, las cuales dependen de factores totalmente exógenos a las condiciones imperantes en nuestra economía.

Las tasas de interés activas se mantendrán subsidiadas para los préstamos al pequeño productor y empresario, a las cooperativas y a otras formas de organización colectiva de los trabajadores, así como para actividades que se consideren de

vital importancia para el país. Aunque algunas actividades del sector agropecuario contaren inicialmente con tasas de interés más bajas que para las otras actividades productivas y de servicios, se buscará en el mediano plazo unificarlas con la tasa de mercado, cuando el productor agropecuario nacional comprenda el verdadero papel que éstas juegan en la asignación de recursos en la economía, aprenda a incorporar el costo de los recursos financieros en su cálculo económico, y supere la barrera psicológica que lo ha afectado, desestimulando la producción, cuando ha tenido que pagar tasas de interés muy elevadas en relación con lo que ha sido la experiencia en el país.

En el mediano plazo, las tasas de interés activas tenderán a ser positivas en términos reales.

En cuanto a los encajes legales bancarios, se modificarán si las condiciones de liquidez de la economía así lo exigen, como una medida de uso discrecional. Por consiguiente, el encaje legal aplicable a los Bancos del Estado, se usará como un instrumento paralelo a otros en la consecución de los objetivos de liquidez en la economía.

El crédito bancario se orientará a sustentar, al menos, las necesidades mínimas de financiamiento de los sectores agropecuario e industrial y dentro de éstos, las actividades prioritarias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986. En el caso de actividades directamente relacionadas con el sector externo, se promoverá la utilización de recursos propios a fin de que el crédito bancario sea más bien un complemento para el desarrollo adecuado de la actividad productiva, antes que un sustituto. Al programa crediticio anual deberá dársele un seguimiento y una revisión permanentes, con el propósito de ajustarlo a los requerimientos reales de fondos de los sectores productivos, pero enmarcado dentro de un crecimiento anual del crédito a precios corrientes acorde con el programa de estabilización de la economía nacional.

En la medida de lo posible, se procurará que el programa crediticio se sustente en los recursos propios de los bancos.

Se promoverá que, a la par de la existencia de las garantías hipotecarias y fiduciarias sobre los préstamos concedidos, se pueda optar por un sistema de garantías basado en la viabilidad técnica, rentabilidad prevista y capacidad gerencial para la ejecución de los proyectos de inversión. A la vez, se estudiará la posibilidad de establecer un sistema de seguros que cubra las inversiones de envergadura, a fin de proteger la cartera del Sistema Bancario Nacional.

Por otra parte, se desarrollará un programa de supervisión más estrecha de los programas de inversión que limite al máximo posible la desviación del crédito, y se

establecerán severas penas a las personas físicas o jurídicas a las que se les compruebe que han utilizado los fondos bancarios en actividades distintas a las de los planes de inversión propuestos y aprobados por los bancos.

Se reducirá, en forma paulatina, la dependencia del sector público del crédito bancario, sustituyéndolo por otras fuentes de recursos sanos, mayor eficiencia en la administración tributaria y utilización más racional del gasto público.

Finalmente, se impulsará la formulación de presupuestos de fuente y uso de fondos para todo el sector público financiero que permita un control más adecuado y una utilización más racional de la totalidad del flujo de fondos de las entidades públicas financieras que maximice su repercusión pasiva en la actividad económica del país.

Política cambiaria

A fin de restablecer la confianza de definir reglas claras a quienes toman decisiones empresariales, se promoverá la estabilidad del tipo de cambio, sin que esto signifique mantener fija la paridad del colón con respecto al dólar, toda vez que el tipo de cambio es el resultado de las políticas monetarias, crediticia y fiscal que se instrumenten. Así, bajo un régimen de flexibilidad cambiaria, el tipo de cambio deberá reflejar y prever la evolución del comercio exterior del país, las repercusiones de las políticas macroeconómicas vinculadas a la política cambiaria, y las condiciones internas de la economía, fijándose de acuerdo con las tendencias reales y de largo plazo, y buscando eliminar las variaciones especulativas de corto plazo. Como un instrumento de apoyo en el corto plazo, el Banco Central tendrá la negociación interna de divisas y determinará su utilización con base en un presupuesto anual de divisas que será revisado trimestralmente o cuando las circunstancias económico-financieras del país así lo exijan. De esta forma, se restringirá la venta de divisas a las disponibilidades reales y de acuerdo con un estricto orden de prioridad.

- Lineamientos de política fiscal

Política tributaria

Al presentar los lineamientos básicos de una política tributaria, no se pretende formular una política de características rígidas, sino una guía general que pueda servir de referencia, para las futuras decisiones que debe tomar el país en cuanto a la modificación del sistema tributario.

En el ramo impositivo se buscará hacer más justo el sistema tributario de modo que todo impuesto, de una u otra forma, afecte alguna de las tres expresiones de capacidad contributiva: consumo, ingreso y riqueza; y que se atenúe el grado de regresión que manifieste el sistema actual balanceado las características regresi-

vas de algunos impuestos con las progresivas de otros. Simultáneamente, las modificaciones al sistema tributario actual perseguirán el logro de una mayor recaudación de ingresos, con el fin de disminuir el déficit financiero del Gobierno Central, y la promoción del desarrollo económico y social mediante un mejor uso de los factores de la producción.

Asimismo, la política tributaria deberá hacer todos los esfuerzos para lograr que el destino de los impuestos sea la caja única del Gobierno Central, como medio muy importante de reordenar las finanzas públicas.

El Arancel Externo Común y el nivel y la composición de las exoneraciones fiscales actualmente vigentes, serán objeto de una revisión a fondo para adoptarlos a las condiciones imperantes en el Mercado Común Centraamericano, y a las particulares de los países miembros.

Por lo que atañe a la administración tributaria, deberá modificarse el ordenamiento administrativo para lograr una disminución en la evasión de los impuestos, dotando de mejores instrumentos legales a los órganos hacendarios, y para alcanzar una disminución en el costo de la recaudación de los impuestos.

Además de las reformas en la estructura de los tributos que se propone, será necesario racionalizar las exenciones a las empresas combinando la protección efectiva que se estima que necesitan, con los niveles de tarifas adecuadas para la importación de materia prima y bienes de capital. Para adoptar nuevos aranceles es necesario lograr el acuerdo de las tarifas arancelarias y su aplicación a nivel de Centroamérica; en tanto que para la eliminación y racionalización de las exoneraciones fiscales, se aprovechará la coyuntura favorable que se presentará en 1983 cuando vence el régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial.

Política de gasto público

Los esfuerzos del Gobierno por controlar el gasto, sin aumentar el desempleo, no podrán sostenerse, si no se reestructura sustancialmente en muy corto plazo el sistema tributario. Es allí donde el Gobierno tiene actualmente el principal problema, pues los niveles de endeudamiento externo e interno, impiden que esta situación pueda ser superada por la vía del crédito.

Uno de los medios más importantes de que dispone el Gobierno para alcanzar los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986, lo constituye la política de gasto público, la cual define hacia dónde deben orientarse los esfuerzos del sector público para contribuir al desarrollo económico del país.

El cumplimiento de esos objetivos previstos, implica la adecuación y ajuste permanente de las políticas públicas para adaptarlas al proceso cambiante de la

economía y la actividad social. Es a través de la planificación operativa oportuna que los objetivos globales del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 podrán ser alcanzados, mediante un programa de acción desagregado anualmente, organizado alrededor del Presupuesto del Sector Público, y en concordancia con el Presupuesto Monetario, el Programa Crediticio, el Presupuesto de Divisas, y las políticas globales para la acción gubernamental.

Ahora bien, para llevar a cabo cualquier política de gasto público, será indispensable que exista un organismo que regule y controle el gasto del Sector Público como un todo. De ahí la necesidad imperiosa de darle base legal a la Autoridad Presupuestaria para sustentar la acción coherente en materia de gasto.

Los entes descentralizados de servicio y las empresas públicas, deberán seguir una política de tarifas o de precios del servicio del costo, más un porcentaje adecuado para capitalización, y el Gobierno Central hará lo propio con la reestructuración del sistema tributario, de tal manera que el volumen del gasto público se armonice con los niveles de ingresos.

Se suspenderá la ejecución de obras de infraestructura que no estén en etapa avanzada y que no sean financiadas con crédito externo; en tanto que se apoyarán exclusivamente aquellas obras de bajo costo e inmediata realización (no más de 24 meses para la ejecución total), que vayan en beneficio del sector productivo del país, en especial de las actividades orientadas a la exportación.

Asimismo, se hará una revisión exhaustiva de las actuales realizaciones de las instituciones del Sector Público y de los programas presupuestarios del Gobierno Central, a fin de eliminar las duplicaciones existentes y aprovechar mejor los escasos recursos disponibles a través de su redistribución.

El gasto público total deberá permanecer congelado; únicamente se permitirán los incrementos para financiar las alzas en los costos de los recursos humanos y materiales en los distintos servicios que presta el Estado. De manera excepcional, cuando la capacidad de financiamiento lo permita, se destinarán recursos adicionales al apoyo del Sector Agropecuario y para las actividades de la seguridad pública.

El crecimiento burocrático deberá ser detenido; y las necesidades de los recursos humanos, resueltas con vacantes y traslados de personal. Para ello se hace necesario poner en práctica normas que permiten la reubicación del personal público, sin perjuicio de los derechos laborales adquiridos. En refuerzo de lo anterior, no se crearán nuevas unidades administrativas; sólo se reestructurarán las existentes de acuerdo con el orden de prioridad de las actividades estratégicas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986.

El Sector Público comprará bienes y servicios nacionales; en tanto que los niveles de endeudamiento no deberán ser mayores en ningún caso, a los gastos de capital, a efecto de que se promueva la generación de ahorro en la cuenta corriente.

El gasto público tendrá como prioridad, estimular a los sectores productivos, favorecer la situación de importaciones y fomentar las exportaciones, todo con el propósito de atacar los problemas crónicos de balanza de pagos.

Finalmente, se procederá a adelantar las acciones que permitan establecer el Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad Nacional, como instrumento fundamental para el seguimiento y evaluación de las finanzas de todo el Sector Público, y tener así la capacidad de adoptar medidas correctivas oportunas y de racionalizar los escasos recursos públicos.

— **Lineamientos de política sobre tarifas para las empresas públicas**

Las dificultades financieras en que se han visto envueltas las empresas públicas por razón de los agudos problemas cambiarios e inflacionarios de los últimos dos años, imponen un manejo más racional de las tarifas que cobran por los bienes y servicios públicos que venden en el mercado. Si bien se busca no afectar en demasía el poder adquisitivo de los costarricenses al incrementar las tarifas de los servicios públicos, sí debe quedar muy clara la necesidad de lograr el equilibrio financiero de las empresas públicas y asegurar la continuidad de su existencia y el aporte al desarrollo económico y social.

En consecuencia, la política sobre tarifas para las empresas públicas perseguirá la consecución de gran racionalidad financiera, distribuyendo el costo del bien o servicio de que se trate de una manera equitativa entre los distintos estratos de la población, tratando de afectar en menor medida a los sectores de menores ingresos.

Los principales lineamientos de política en este campo abarcan los siguientes:

. Utilizar las tarifas como un instrumento para racionalizar el consumo de los bienes y servicios escasos de que dispone el país y como un medio para obtener recursos suficientes en el mediano plazo, que les permita a las empresas autofinanciarse, acudiendo —una vez lograda la estabilidad financiera— a fuentes foráneas de financiamiento, preferiblemente bancos de desarrollo, como un medio de adelantar sus programas de inversión, y en calidad de complemento al ahorro interno generado.

. Transformar el actual Servicio Nacional de Electricidad, en un ente regulador de todas las tarifas de las empresas públicas, el cual deberá es-

tabiecer —con la cooperación de éstas— un sistema de tarifas que les permita a las empresas mantener indefinidamente un equilibrio entre sus costos y sus ingresos, más un margen apropiado para financiar sus programas de desarrollo.

Incluir en la legislación que para la regulación de las empresas públicas deberá emitirse, normas expresas que prohíban la desviación de recursos que capten las empresas por medio de las tarifas de los bienes y servicios que venden, hacia el financiamiento de subsidios para actividades diferentes de las propias de esas empresas. Asimismo, deberá otorgarse al nuevo ente regulador de las tarifas, suficiente poder de fiscalización en la utilización del financiamiento externo en que incurren las empresas públicas para el desarrollo de sus programas de inversión, con el objeto de que eventuales costos derivados de la amortización y del pago de intereses no se conviertan en una fuerte presión para el incremento desmedido de las tarifas. Estas normas deberán armonizarse con las disposiciones vigentes relativas al financiamiento foráneo para el Sector Público.

Procurar, por parte de las empresas públicas, no divorciar su enfoque microeconómico del enfoque macroeconómico a la hora de proyectar sus inversiones para tender la demanda futura de los bienes y servicios que venden, dado que su accionar debe mirarse desde la perspectiva global del país y no con criterios estrechos de política empresarial de este contexto.

En el mediano plazo, conforme mejore la situación financiera de las empresas públicas que han recibido apoyo directo del Gobierno Central, éstas deberán quedar obligadas por la ley a traspasar a la Caja Unica del Estado, un porcentaje de los ingresos por tarifas, que le posibilite hacer frente a las obligaciones que ha asumido respecto del endeudamiento de esas empresas y para adelantar proyectos de inversión conexos a ellas.

Establecer la legislación apropiada que permita a las autoridades portuarias nacionales cobrar las tarifas en dólares, de tal suerte que la captación de divisas la realice el fisco y no las agencias navieras privadas.

— Lineamientos de política de comercio exterior

Debido a que la situación de existencia de divisas ha ido deteriorándose día con día, lo cual ha repercutido en forma directa y negativa en nuestra capacidad de atender el servicio de la deuda externa y de mantener un nivel adecuado de importaciones, se hace más necesario enfrentar este problema mediante el mejoramiento en nuestra balanza comercial, pero principalmente por medio del acrecentamiento de la capacidad exportadora de nuestro país. De ahí la necesidad de encauzar la política de comercio exterior en forma coherente, con los principales lineamientos de política económica en los campos que configuran todo el espectro de acción para el período del Plan.

Política de exportaciones

En cuanto a las exportaciones, todas las medidas tendrán como razón común básica su aumento inmediato y sucesivo. Pero, tomando en cuenta que la colocación de productos tradicionales depende en gran medida de aspectos externos ya dados, el mayor esfuerzo se concentrará en los productos y mercados nuevos, sin desmejorar la atención de los productos y mercados tradicionales.

Las principales medidas consideradas en este campo incluyen la colocación de una mayor cantidad de productos tradicionales en mercados nuevos; la negociación del levantamiento del embargo atunero por parte de Estados Unidos de América; la agilización de convenios de comercio con México, Venezuela, países del Caribe y de la Comunidad Económica Europea; el apoyo crediticio para financiar exportaciones por medio de un Fondo de Exportaciones cuyos recursos deberán arbitrase; el apoyo institucional a la exportación de productos no tradicionales por medio de estudios sobre mercados, productos, canales de comercialización y precios en el exterior; la elaboración de convenios bilaterales con Centroamérica y Panamá; la agilización y centralización de los aspectos administrativos relacionados con la exportación; el otorgamiento de crédito bancario para financiar a empresas o proyectos que van a producir esencialmente para exportar, siempre que califiquen como sujetos de crédito óptimos y que demuestren su condición de exportadores netos; el mejoramiento del empaque y embalaje como medio para agregar valor y calidad al producto exportable; la prohibición para exportar bienes de capital difíciles de sustituir internamente; y, la utilización más selectiva de los Certificados de Abono Tributario.

Política de importaciones

Otro campo que debe tener gran importancia en el mejoramiento de nuestra posición externa, es el de las importaciones, toda vez que históricamente ha existido en promedio una evolución ascendente de esta variable de considerables dimensiones y efectos en el resto de la economía.

El aspecto principal en este campo lo constituye su manejo selectivo en favor de los bienes de carácter básico imprescindible (medicinas, alimentos, etc.) y de las materias primas, y en contra de bienes no esenciales, tanto de capital como de consumo. Con lo anterior se desea disminuir las importaciones, sin afectar, en lo posible, la actividad productiva del país. Esta disminución planeada en las importaciones, que se reflejará en el Presupuesto de Divisas que al efecto preparará el Banco Central, eliminará el déficit comercial y disminuirá así las presiones sobre la disponibilidad de divisas para ese concepto.

Las principales medidas que es necesario poner en práctica para lograr este cometido abarcan las siguientes:

- Elevar o imponer sobretasas a las importaciones de carácter no esencial;
- Restringir la importación de autos de una alta cilindrada tanto en diesel como en gasolina;
- Prohibir la importación de maquinaria y equipos cuando se compruebe la existencia de capacidad ociosa instalada;
- Prohibir la importación de autos grandes y de un valor CIF alto para uso como taxis;
- Restringir el crédito para el comercio y actividades personales;
- Restringir los viajes al exterior de funcionarios públicos y desestimular los de índole privada;
- Establecer controles más estrictos en cuanto a la sobrefacturación; y
- Congelar, durante dos años, la adquisición de vehículos por parte del Sector Público, excepto para los servicios de seguridad nacional.

- **Lineamientos de política de empleo**

La superación del problema de desempleo y la consecuente utilización plena de los recursos humanos en la economía, puede lograrse en un marco de integración efectiva de políticas dirigidas a los sectores modernos de la producción y a los que se encuentran más rezagados, congruentes con la solución del problema global y particular del empleo.

El conjunto de lineamientos sobre empleo se distribuye en tres tipos de políticas diferentes según el campo de acción al que se dirijan:

Políticas globales

- a) Orientación hacia la utilización de tecnologías adecuadas con la disponibilidad de factores.

Se estimulará la investigación que permita desarrollar tecnologías apropiadas para la dotación de factores con que cuenta el país y que se adapten a las necesidades existentes, y se limitará la importación indiscriminada de tecnologías sustitutas de mano de obra.

- b) Mano de obra y productividad

La organización y la capacitación de los trabajadores y

pequeños productores serán los mecanismos mediante los cuales se incrementará la productividad. Los programas de capacitación se diseñarán tomando en cuenta las necesidades, el interés y las motivaciones de los trabajadores, pero buscando su compatibilidad con las restricciones que impone el cambio estructural de la economía. Para el desarrollo integral de la mano de obra se promoverá además, una mayor participación de los trabajadores en la producción, mediante su incorporación en formas de organización de propiedad laboral.

c) Gasto Público

Las adquisiciones del sector público, tanto de bienes de consumo final como intermedio, se orientarán principalmente a bienes de origen nacional y favoreciendo a proveedores que utilicen o puedan desarrollar un alto potencial de empleo productivo, respetando —desde luego— las normas que rigen el Sistema de compras del sector público.

d) Incentivos crediticios y fiscales

Se propiciará el establecimiento de criterios de empleo para evaluar la asignación de créditos del Programa Crediticio Anual y fundamentalmente para otorgar recursos con tasas de interés subsidiadas.

Del mismo modo, se promoverá la reducción de las exenciones de impuestos a la importación de bienes de capital y a la capitalización de utilidades.

e) Ingresos

Se propiciará el crecimiento en el ingreso por medio de los salarios mínimos legales, en favor —con prioridad— de los sectores de más bajos recursos, con el fin de estimular la demanda de bienes de consumo interno, cuya producción requiere volúmenes significativos de empleo. Sin embargo, la política de ingresos no omitirá los criterios en que se sustentan las diferencias de salario por razón de la especialización y la productividad de la mano de obra.

Políticas de generación de empleo

a) Sector Público

Las nuevas inversiones en infraestructura se orientarán principalmente por criterios que busquen estimular la creación de empleo directo e indirecto en las ramas de actividad más intensivas en mano de obra de los sectores agropecuario, pesquero, industrial, construcción y transporte.

b) Apoyo a sectores estratégicos para generar nuevos empleos y reducir las condiciones del subempleo.

Se propiciará una transformación de la producción con mayor participación de las actividades de escaso desarrollo altamente significativas para el empleo. Se

dará apoyo integral a las empresas productoras de bienes de consumo básico, agropecuarias, industriales y de bienes intermedios que se destinan al consumo y a la producción interna.

c) **Apoyo a actividades tradicionales rurales e informales urbanas**

Se tenderá a vitalizar, reorganizar y orientar las actividades en las regiones menos desarrolladas del área rural y de los centros urbanos, proporcionando asistencia técnica y apoyo institucional que permitan elevar los niveles de productividad y de ingresos de la población ocupada en ellas.

Políticas específicas de empleo

a) **Intermediación en el mercado de trabajo**

Se aprovechará la infraestructura administrativa existente para el establecimiento de servicios locales de empleo con el fin de registrar a los trabajadores subempleados y desocupados y las plazas vacantes. Por medio de la participación comunal, se orientará a subempleados y desempleados para acceder a puestos de trabajo disponibles.

b) **Formación profesional**

A partir de los registros de oferta y demanda de trabajo y de las necesidades de capacitación de las unidades productivas, se orientarán los servicios de capacitación, considerando los cambios de condiciones que registró la demanda.

c) **Planes de emergencia**

A fin de responder al agravamiento del problema del desempleo que podría ocurrir mientras dura el proceso de estabilización y reactivación económicas, o en coyunturas especiales, se elaborarán planes de emergencia que permitan emplear mano de obra en forma temporal y atendiendo necesidades imperiosas de la población como por ejemplo la construcción de viviendas, caminos vecinales, canales de riego y otros que se determinarán en su oportunidad.

— **Lineamientos de política de salarios, precios y subsidios**

Salarios y precios

La política de salarios crecientes ha sido uno de los aspectos centrales de la política redistributiva de ingresos. Sin embargo, el manejo de esta política en la presente situación económica, deberá hacerse bajo el criterio de reducir presiones alcistas en los precios y de retribuir adecuadamente a los sectores asalariados. El ajuste de salarios que compense hasta donde sea posible, la pérdida de su poder adquisitivo tendrá, además, un importante efecto en lo que a la reactivación

vación del mercado interno se refiere. Así también, se espera que, a mediano plazo, el estímulo a la producción sea un factor importante en la reducción del incremento de los precios.

Los salarios serán ajustados periódicamente con base en el aumento de la Canasta Básica Salarial que expresamente se determinará, en concordancia con el consumo básico de las unidades familiares, con el objeto de compensar parte de la pérdida del poder adquisitivo a los asalariados.

La Escala Móvil de Salarios*, cuyos mecanismos de operación preparará el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tomará como punto de partida la relación existente entre los salarios en efectivo y los precios al consumidor, y se empleará como el instrumento básico de política salarial en los sectores público y privado.

La política de precios continuará protegiendo al consumidor, pero evitando el aumento excesivo en los precios y estimulando al productor mediante el otorgamiento de una rentabilidad razonable.

Asimismo, la política de precios tenderá a frenar la carrera alcista desatada en los últimos años por los desajustes económicos nacionales, en especial la de los bienes que se incluyan en la Canasta Básica Salarial. De esta manera, se procederá a fijar los precios de la Canasta Básica Salarial con los criterios de evitar problemas de abastecimiento, disminuir o eliminar las repercusiones abruptas en la pérdida de poder adquisitivo de los asalariados y, consecuentemente, aminorar las presiones por incrementos salariales.

Consecuentemente con la política de precios, el Consejo Nacional de Producción realizará esfuerzos para emprender un programa específico de defensa del consumidor y de estabilización de precios.

Subsidios

Se racionalizarán las subvenciones y subsidios, y se buscará su eliminación paulatina. Sólo quedarán aquellos subsidios que efectivamente funcionen como instrumentos de la acción redistributiva del Estado o que sean indispensables para apoyar actividades productivas vitales o contribuyan a atenuar, como medida transitoria, el desempleo coyuntural. Se pretende así evitar las distorsiones en la asignación de los recursos productivos y que los precios de los bienes y servicios públicos reflejen el costo de producción de éstos.

* *Por D.E. 13827-TSS del 19 de agosto de 1982, publicado en La Gaceta del 20 de agosto de 1982, se establece la Escala Móvil de Salarios y la Canasta Básica Salarial.*

— **Lineamientos de política sobre inversión pública y financiamiento externo**

Política de inversión pública

La inversión total acumulada en términos absolutos y en colones constantes de 1978 para el período 1971—1981, alcanzó un monto del orden de los ₡ 23 740,2 millones, o sea que el promedio anual de inversión fue de los ₡ 2 158,2 millones. De la inversión total en el decenio, el 57,50/o se dedicó al desarrollo de la infraestructura física y el 16,70/o a sectores sociales y comunales. En total, estos dos grandes sectores absorben cerca del 750/o de la inversión pública. Es obvia la importancia que ha recibido la infraestructura básica dentro de la estructura de la inversión. La escasa participación de los sectores productivos en la inversión pública resulta principalmente de que estas actividades han sido consideradas como propias de la iniciativa privada. Persiste, además de la insuficiente capacidad de algunas instituciones públicas para formular y ejecutar proyectos, una escasa utilización de los recursos humanos de que dispone el Sector Público en materia de programación de inversiones.

Sin embargo, los logros de la década de los setenta son palpables sobre todo si nos referimos a los grandes proyectos que se han ejecutado o se encuentran en ejecución en el sector transportes (puertos y carreteras), riego, energía y telecomunicaciones, comercialización y otros. La labor ha sido satisfactoria aunque cuestionada por algunos que le endilgan escasa repercusión productiva en algunos casos y estar sustentada en un fuerte endeudamiento externo. De ahí que sería recomendable ahora, consolidar y mantener esos niveles orientando el desarrollo en forma más dinámica hacia los sectores productivos para generar una mayor repercusión en la producción, en la distribución del ingreso y en la generación de empleo.

La programación de las inversiones públicas, se enmarcará dentro de los márgenes correspondientes a la política de contención del gasto público, propiciada por el Gobierno de Costa Rica.

Apoyará en primer lugar aquellas inversiones capaces de favorecer el desarrollo de los sectores productivos, asignando especial énfasis al incremento de la oferta de bienes agropecuarios, manufactureros y de turismo que tiendan al fortalecimiento de la posición externa del país.

En los sectores de infraestructura económica, se dará prioridad a una mayor racionalización en el consumo energético y a todos aquellos aspectos que, dentro de la restricción de recursos arriba mencionada, se orienten en el sentido de la sustitución de las importaciones de hidrocarburos. Del mismo modo, los aspectos viales mantienen importancia pero referidos al mejoramiento de caminos vecinales

y de penetración, en la medida de su incidencia sobre la accesibilidad de los productos, principalmente agropecuarios, a los mercados.

Toda vez que resulte posible, se mantendrán los niveles de la inversión existente en los sectores de la infraestructura social, pero en el caso específico de la esfera habitacional, se procurará asignar recursos orientados a la construcción de viviendas de bajo costo con el objeto no sólo de satisfacer necesidades básicas, sino de generar ámbitos de ocupación que mitiguen los actuales niveles de desempleo.

En su conjunto, el Sector Público operará en el sentido de aprovechar al máximo los recursos destinados a inversión, dentro del marco de las restricciones financieras vigentes. Igualmente, procurará la asignación óptima de ellos conforme a los criterios económicos aceptados.

Dentro de los términos enunciados, se favorecerá también aquel tipo de inversión que, contando con los estudios técnicos y económicos respectivos y fuentes de financiamiento concretas, estén en condiciones de producir resultados en el plazo más breve.

Cuando se trate de proyectos de desarrollo de gran magnitud que involucren la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, su financiamiento se procurará preferentemente con recursos externos que no comprometan el endeudamiento del país.

De acuerdo con los criterios que se han definido para la fijación de prioridades en materia de inversión, la política en este campo busca favorecer aquellos proyectos o ideas de proyectos que contribuyan a aliviar en mayor medida los problemas de producción exportable, disminución de la dependencia de hidrocarburos como principal fuente energética y disminución del desempleo. Así, los sectores productivos (agricultura, industria, agroindustria) tendrán la más alta prioridad en materia de inversión, pues son ellos los que cumplen más intensamente los criterios establecidos.

Política de financiamiento externo

La política de financiamiento externo, en esta etapa de difícil situación financiera y económica, deberá buscar la optimización del uso de los recursos financieros que capta el Sector Público por medio del crédito externo. En consecuencia, la orientación global básica que debe regir el uso del financiamiento foráneo, es la de que los recursos financieros provenientes de préstamos externos se dediquen fundamentalmente a financiar proyectos orientados a los sectores productivos (incluyendo en este campo aspectos como la rehabilitación de empresas, el financiamiento para exportaciones y preexportaciones, etc.); al

mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos de apoyo a los sectores productivos para el incremento de la producción; al fomento de las exportaciones y a la sustitución de importaciones de productos alimenticios, materias primas, energéticos y bienes de capital; al desarrollo rural integral de zonas marginadas; y, a otros proyectos enfocados al mejoramiento y mantenimiento de las condiciones sociales de la población (construcción de viviendas para grupos marginados, agua potable, nutrición, salud).

En concordancia con lo anterior, la política de financiamiento externo tomará muy en cuenta el apoyo financiero para la conclusión de proyectos ya iniciados y financiados de acuerdo con las prioridades apuntadas, así como la posposición de obras de infraestructura física que no sean vitales actualmente.

Otros lineamientos por considerar en la política de financiamiento externo tienen que ver con la orientación sectorial de los recursos. Al respecto, se propugna que el nuevo endeudamiento se encauce hacia aquellos sectores cuyas inversiones se caractericen por permitir una generación de divisas a corto plazo, además de cumplir con los criterios estipulados como de más alta prioridad. Asimismo, el financiamiento de proyectos con fondos concesionarios se dirigirá hacia sectores que cuentan con alguna rentabilidad económica y principalmente de orden social, tales como vivienda, salud, nutrición, agua potable; y se procurará que el financiamiento destinado a infraestructura física crezca a una tasa más moderada, en beneficio de los otros sectores, principalmente, los sectores productivos.

Finalmente, en cuanto se advierta la carencia de proyectos en áreas o sectores que se han señalado como estratégicos para el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, deberán arbitrarse recursos del Fondo de Preinversión así como los provenientes de la cooperación técnica para atacar esa deficiencia. En ese sentido que tanto el programa de preinversión como los recursos de la cooperación técnica deben coordinarse y formar parte del Programa de Inversiones.

- Lineamientos de política sobre inversión extranjera

La política en materia de inversión extranjera se orienta a promoverla en aquellas áreas que contribuyan al cambio estructural de la economía costarricense, concordante con la reorientación y las posibilidades del desarrollo industrial en el mediano y largo plazo. Se pondrá énfasis, en consecuencia, no sólo en la creación de condiciones básicas favorables y en el uso de instrumentos para atraer inversión foránea, sino que también se harán los esfuerzos apropiados para estructurar y poner en práctica un conjunto de instrumentos para el manejo y control de aquella inversión en términos favorables para el país.

Hasta el presente, el tratamiento de la inversión extranjera se ha manejado con amplia liberalidad, tanto en la recepción como en el otorgamiento de incenti-

vos. En el futuro se procurará que la inversión extranjera haga un empleo más intensivo de insumos nacionales; adapte tecnologías que fueron ideadas para otras latitudes, a las condiciones muy particulares de la economía costarricense; mejore las actividades de capacitación profesional para los recursos humanos nacionales que utilice; e involucre inversiones "joint venture" de empresas extranjeras pequeñas y medianas. Los lineamientos de política específicos incluyen:

- Intensificar las actividades de promoción de las inversiones foráneas apoyando esta tarea mediante la preparación de propuestas de proyectos que puedan interesar a inversionistas potenciales y que tiendan a precisar las áreas de interés para el país.
- Preparar y someter al trámite de rigor en el menor plazo posible, un estatuto sobre los estímulos a la inversión nacional y el tratamiento de la inversión foránea las que, en condiciones iguales deberían recibir iguales beneficios. Las normas sobre ingreso para la inversión extranjera deberían ser relativamente pocas a lo que se agregaría una cláusula de reserva de autorización, todo lo cual permitirá al país un manejo flexible del instrumento legal para acrecentar los efectos positivos y reducir o limitar los efectos negativos de la inversión foránea.
- Simultáneamente con el lineamiento anterior, deberá prepararse para su trámite legislativo una ley sobre tecnología en consonancia con los lineamientos sobre política científica y tecnológica que incluye el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.
- Se procederá a la reestructuración del sistema de incentivos fiscales en concordancia con los lineamientos de política fiscal del Plan. De esta manera, se examinará la posibilidad de unificar los diversos sistemas de incentivos y de ligar su otorgamiento al logro de determinados efectos favorables para el país y una clara delimitación de los plazos que abarca la concesión del beneficio.

— **Lineamientos de Política Social**

Consecuentemente con las líneas de orientación filosóficas y políticas del Programa de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 postula para el área social, un conjunto de acciones que ponen énfasis en la ejecución de programas y proyectos dirigidos, primordialmente a elevar la condición social de los costarricenses. Este concepto implica permitir o mejorar el acceso de los sectores de población más deprimidos, por una parte, a los bienes de producción y, por la otra, a los servicios básicos que el Estado ha venido brindando a la población costarricense, con el objeto de incrementar la calidad de su vida. Ambas se constituyen en condiciones esenciales para alcanzar una sociedad de democracia económica y de justicia social.

El diagnóstico ha mostrado la diversidad y la magnitud de los problemas que aquejan de manera relevante a la sociedad nacional, así como los factores que más fuertemente inciden en su comportamiento. De acuerdo con esta realidad, se hace imprescindible formular un conjunto de lineamientos de política que vinculen las soluciones que se proponen tanto con los procesos internos como externos que caracterizan la situación actual.

En el orden interno, y con el propósito de definir las medidas de política y la estrategia necesaria para superar la pobreza, debe tenerse claramente establecido, como línea conceptual, que la pobreza es un fenómeno estructural originado por el sistema económico y que, por lo tanto, no puede encararse simplemente con acciones directas, que apunten hacia sus manifestaciones antes que hacia sus causas más críticas. Así, los programas que se formulen para enfrentarla, deberán garantizar la participación plena de los sujetos más afectados por la inequidad social en los beneficios que la sociedad produce, proponiendo a la vez las modificaciones de toda naturaleza e intensidad que se requieran para lograr ese objetivo. No se vislumbra otra forma de alcanzar la democratización económica que enuncia y fundamenta el programa actual de gobierno. En el orden externo, resulta imperativo reconocer las opciones más adecuadas de vinculación de nuestra economía con las de los países, no sólo más ricos y desarrollados, sino con los de desarrollo semejante al nuestro, con el fin de proporcionar a los cambios que internamente se propongan, la viabilidad de su realización. En la medida que estas relaciones de vinculación foránea sean adversas a nuestros propósitos, se tornarán infructuosos los esfuerzos nacionales con los que se pretenda superar la pobreza y, consecuentemente, mantener la paz social.

Principales Políticas Globales para el Area Social

Para alcanzar los objetivos de una democracia económica y justicia social, será fundamental propiciar una mayor equidad en la distribución del ingreso, de suerte que se asegure el mejoramiento del nivel de vida de la población mediante la satisfacción de sus necesidades básicas.

Distribución del ingreso

En este campo se implementarán acciones que favorezcan:

- La creación de empresas productivas que sean propiedad social de los asalariados, así como su participación en todas las fases de su desarrollo, desde la producción hasta la distribución misma de las ganancias.
- El fortalecimiento de las políticas estatales que conduzcan a la redistribución del ingreso. Deberá revisarse el sistema impositivo para darles más énfasis a los impuestos progresivos, de manera que se reduzcan las cargas que deben pagar los grupos de menores ingresos.

- El reordenamiento agrario se convertirá en la base de la política agraria. A dicha política se le dará un enfoque integral; contemplará la dotación de tierra suficiente y productiva a los campesinos que carecen de ella, y apoyará y consolidará la pequeña y mediana propiedad. Se buscarán los mecanismos necesarios para que las grandes propiedades que permanecen incultas sean puestas a producir o pasen a manos del Estado, para entregarlas a los campesinos.
- El establecimiento de un estricto control sobre la venta de nuestras riquezas nacionales a extranjeros, especialmente de la tierra.
- En el campo del empleo se mejorará la inserción de la población al proceso productivo. Las inversiones se orientarán hacia aquellas actividades productivas que favorezcan las exportaciones, permitan un uso intensivo de mano de obra y generen puestos de trabajo permanentes.
- En el sector agrícola, además de los cultivos intensivos, debe darse prioridad a la construcción de caminos vecinales, especialmente en áreas rurales periféricas en donde se concentra la pobreza rural. Esto tendrá un doble beneficio ocupacional: el directo, derivado de la misma construcción de los caminos que demanda técnicas intensivas en uso de mano de obra, y el indirecto, que haría posible un menor nivel de desocupación en actividades productivas en áreas actualmente rezagadas.
- Se fomentará, además, la creación de agroindustrias, la construcción de vivienda popular y de obras de infraestructura básica, la creación de talleres de reparación y mantenimiento, y el mejoramiento de los servicios de transporte y almacenaje de productos agrícolas perecederos.
- Se estimulará el mayor uso de la capacidad instalada del sector industrial, especialmente de la que produce bienes esenciales, y la instalación de las industrias de materiales para la construcción e insumos agropecuarios. Se fomentará el uso de tecnologías apropiadas, con las que se obtenga el empleo máximo de mano de obra y mínimo de capital importado.
- La organización social apoyará el desarrollo económico mediante la formación de empresas agropecuarias o agroindustriales asociativas, de organizaciones de comercialización y de agrupaciones de asalariados; favorecerá una inserción social y política más adecuada y aumentará su capacidad para incidir y participar en las decisiones que la afectan.
- Especialmente se promocionará el desarrollo de organizaciones produc-

tivas cuya base la constituyan los sectores de población menos favorecidos, con el fin de lograr su integración al proceso socioeconómico del país.

- Dentro de esa misma dirección, se impulsará la formación y consolidación de empresas autogestionarias y cogestionarias, las que serán consideradas como las formas de participación en la producción más importantes, dado que favorecen una mayor autonomía y responsabilidad de los trabajadores organizados socialmente para la producción.
- Para la implementación de las políticas, sobre todo en lo que respecta a la asignación de recursos, se definirá con mucha claridad a los sujetos a los que se desea favorecer, esto con el propósito de utilizar los recursos de la manera más racional y de alcanzar con ellos a la población que más los necesita.
- En el área rural, la atención deberá centrarse en los campesinos sin tierra, los arrendatarios y los pequeños y medianos finqueros, la pequeña empresa familiar artesanal, y los asalariados.

Las soluciones que favorezcan a estos grupos campesinos deberán contemplar:

- El acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, especialmente en las áreas de mayor conflicto agrario.
- El incremento del nivel de organización, el fomento de las empresas asociativas en el agro y la consolidación de las que ya existen.
- El apoyo oportuno y eficiente a la producción, especialmente representado por una política crediticia preferencial y adecuada asistencia técnica, y sistemas de comercialización y de precios justos.
- El estímulo a la creación de agroindustrias de pequeños y medianos productores que generen nuevos puestos de trabajo y aumenten los ingresos de las familias campesinas y asalariadas.
- Los programas y proyectos que se formulen para encarar la situación de los grupos campesinos, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y marginación, deberán enmarcarse dentro del concepto de desarrollo rural integral, entendiéndose por éste el conjunto de acciones concomitantes y complementarias entre sí que modifiquen o ayuden a modificar el desarrollo de las comunidades en que se ejecutan

y que a la vez incidan fuertemente en los procesos concretos de mejoramiento de sus estructuras socioeconómicas. Los sujetos sociales de tales programas y proyectos deberán ser claramente identificados en sus características, necesidades e intereses específicos. Esas acciones trascenderán la dimensión meramente sectorial, y centrarán sus prioridades en aquellos que más directamente influyen en los aspectos que se quieren transformar.

- A la pequeña empresa artesanal se le brindará apoyo técnico, crediticio y de comercialización con el fin de elevar su nivel de producción y su rentabilidad y de que su fortalecimiento ayude a reducir el subempleo. Se procurará su organización en empresas cooperativas de producción o de mercado.
- La solución para los asalariados rurales se orientará especialmente a la creación de nuevas fuentes de trabajo y a la elevación de su nivel de ingresos. Los esfuerzos apuntarán hacia:
 - . la reactivación de la producción agropecuaria, la que se apoyará en tecnología que no desplacen mano de obra;
 - . una política de obras públicas que provea a las comunidades rurales de infraestructura y que además contribuya a mejorar sus niveles de empleo;
 - . el apoyo y financiamiento a las empresas del sector rural que no sean agrícolas, en especial a la pequeña empresa familiar que produce artesanías, manufacturas y servicios y actividades diversas, que sean complementarias de las actividades agrícolas;
 - . al asalariado rural y a la población sin tierra deberá brindárseles la oportunidad de transformarse en trabajadores por cuenta propia en el sector agrícola; y,
 - . los salarios y las condiciones de trabajo de los asalariados del campo, serán objeto de mejoras y se fomentará su participación en las organizaciones sociales existentes.
- En el área urbana, la atención prioritaria la tendrán los grupos marginados y los asalariados.
 - . A la población del sector informal, será preciso brindarle el apoyo institucional necesario para hacerlo más rentable y productivo, a

fin de mejorar los ingresos de las personas que actualmente lo conforman y darle ocupación transitoria a parte de la mano de obra desplazada de los otros sectores. Asimismo, se favorecerá el desarrollo de empresas productivas de insumos y de comercialización.

Para los asalariados se deberá propiciar la apertura de opciones laborales productivas que permitan reducir el desempleo y el subempleo; estimular el surgimiento y consolidación de la pequeña industria; reactivar el sector industrial para evitar el despido masivo de trabajadores y estimular un mayor uso de su capacidad instalada especialmente, de aquellas industrias que producen bienes esenciales; y, fomentar el surgimiento de organizaciones productivas autogestionarias o cogestionarias, así como las de carácter reivindicativo.

Mejoramiento del nivel de vida

Para elevar el nivel de vida de la población deben desarrollarse políticas que tiendan a:

- Aumentar la capacidad de consumo familiar sobre todo de bienes producidos nacionalmente. Para ello será necesario garantizar ingresos suficientes a las familias.
- Buscar relaciones de equidad entre los salarios y los aumentos en el costo de la vida.
- Desarrollar mecanismos eficientes que permitan fijaciones adecuadas de precios y su estricto control.
- Fortalecer los organismos de defensa del consumidor.
- Organizar cooperativas de consumo.
- Dar estímulos y apoyar la producción de bienes de la canasta básica.
- Conceder a cambio de trabajo comunal, subsidios alimentarios a las familias sin ingresos o de más bajos ingresos durante el período de recesión más crítico. Los mecanismos de selección de los beneficiarios de estos programas deben ser muy eficientes, para garantizar que abarquen a la población más necesitada.

- Para satisfacer las necesidades básicas de la población, se adecuarán los servicios que brinda el Estado a las necesidades de los sectores de población más rezagados y a los grupos de población, sobre todo de las comunidades rurales, que aún no gozan de acceso a ello.
- El diseño de "tecnologías institucionales apropiadas" para lograr servicios de bajo costo y alcanzar a un mayor número de beneficiarios, será tarea primordial de las instituciones estatales, dada la limitación de recursos disponibles, así como someter a riguroso análisis el funcionamiento de las instituciones, especialmente las de carácter asistencial para procurar su mayor eficiencia y garantizar que sus programas lleguen eficazmente a la población objetivo.
- Deberá además organizarse a la población con el propósito de que participe democráticamente y se comprometa en la ejecución de las acciones de ampliación y de control de la eficiencia de los servicios brindados por el Estado.

-- **Principales Políticas Globales para los Sectores Sociales**

• **Salud**

Para mejorar la situación y resolver los principales problemas nacionales de salud, se utilizará la atención primaria como estrategia fundamental.

Las políticas de salud se sustentarán en el principio fundamental de dar alta prioridad a la educación para la salud y a la prevención de las enfermedades, como primera línea de acción; el tratamiento de éstas, constituirá una segunda línea.

La salud depende en gran parte del medio social, económico y físico de la familia, de su estilo de vida y de su comportamiento: resaltar la importancia primordial de la familia en la promoción de su propia salud, será un sólido fundamento de la política de salud.

Se realizará una revisión de las funciones y estructura de las Instituciones del Sector, que conduzca a su reestructuración para integrar un Sistema Nacional de Salud, como medio para obtener la ordenación metódica en el uso de todos los recursos humanos y la capacidad instalada, planificada de manera coordinada y organizada por medio de procesos administrativos de la mayor uniformidad posible y del uso de las tecnologías más adecuadas, con el fin de ofrecer prestaciones en salud de carácter integral, suficientes en calidad y cantidad para cubrir las necesidades y demandas de estos servicios en el país, a un costo compatible con los me-

dios económicos existentes. En este Sistema participarán las instituciones del sector sin perder su autonomía, pero aceptando la uniformidad de los procedimientos técnicos y administrativos en los aspectos que así lo requieran, con el fin de obtener la mejor salud posible para la nación costarricense, bajo la rectoría de una autoridad normativa central, que coordinará los planes de salud, impartirá las normas y fiscalizará su ejecución a nivel nacional, regional, y aun local.

Se revisará el concepto de niveles de atención, para implementarlo con un criterio más integral y llevar a cabo una redistribución de recursos más acorde con las necesidades de cada nivel, así como para perfeccionar los mecanismos de articulación entre ellos.

Se promoverá el desarrollo de mecanismos de articulación intra e intersectorial, en especial para la solución de problemas que trascienden el ámbito del Sector, como la alimentación y nutrición, la preservación del ambiente y la atención de situaciones de desastre.

Para la reestructuración y apoyo al Sector, se fortalecerán los procesos de planificación y evaluación, con un criterio integral de desarrollo socio-económico. Se dará prioridad a la redistribución de los recursos existentes y a la movilización de otros no aprovechados a plenitud. Además, se llevará a cabo el fortalecimiento administrativo de cada una de sus instituciones y el rediseño o ajuste de sus sistemas de información, con miras al establecimiento final de un sistema de información integrado para el sector.

La participación comunitaria se seguirá considerando un pilar insustituible de la atención básica; se fortalecerá, se ampliará y se complementará con un proceso educativo y con el desarrollo de nuevos enfoques destinados a mejorar su aporte en la solución de sus propios problemas de salud y en la ejecución de proyectos de desarrollo integral. En la capacitación de las comunidades, se dará especial atención a los núcleos familiares, en particular a las madres de familia.

Se dará alta prioridad a las actividades preventivas (de promoción y protección de la salud) y al saneamiento ambiental básico, enfocados especialmente hacia la atención integral a la familia, como eje de la cual se considerará a la madre. Para la prevención de los padecimientos con tendencia al crecimiento (accidentes y enfermedades crónicas y degenerativas), se dará especial énfasis al desarrollo de procedimientos simplificados.

La prevención de los accidentes labores y de tránsito, se enfocará con criterio multisectorial: en lo que respecta a la atención de accidentes de trabajo, se analizará la posibilidad y la oportunidad del traslado del Seguro de Riesgos Profesionales del Instituto Nacional de Seguros a la Caja Costarricense de Seguro Social.

En el campo del saneamiento ambiental básico, se continuará apoyando y ampliando los programas destinados al suministro de agua y la disposición adecuada de excretas, y se incrementará el control de la calidad física, química y bacteriológica de los productos alimenticios y de las condiciones higiénico-sanitarias de su manejo. Se fomentará el control sanitario del agua, el aire y el suelo, por medio de una acción intersectorial, concentrada especialmente en las áreas que se determinen como prioritarias.

En el campo de la salud mental, la política se orientará hacia la incorporación regular de este tipo de actividades en el sistema de servicios de salud, así como hacia la lucha contra el uso indebido del alcohol y las drogas, dando prioridad a las acciones preventivas.

Para la atención de los problemas de la tercera edad, se dará especial apoyo a las actividades desarrolladas desde el nivel primario, en particular a la educación en este sentido, desde el nivel familiar.

Las funciones de medicina curativa y de rehabilitación, deberán basarse en el concepto de que su fin último no es sólo restablecer una función biológica sino también una función social, y llevarse a cabo dentro de una política de carácter integral, tendente a obtener la utilización más racional de todos los recursos, así como la máxima eficiencia, eficacia y equidad. Para ello, se fortalecerán y se modificarán en el tanto en que se requiera, las estructuras administrativas necesarias para suministrar un apoyo eficaz a las labores técnicas, incluyendo los ajustes necesarios para dar plena vigencia a los conceptos de desconcentración funcional, para una regionalización y sectorialización efectivas.

En materia de recursos humanos, se promoverá el concepto de que su formación debe fundamentarse más en los conceptos de salud que en los de enfermedad, y se fomentará la coordinación entre los sectores formadores y los usuarios para el análisis de las políticas existentes, así como para la identificación de los cambios necesarios como resultado de modificaciones en la situación de salud nacional. Especial atención se dará a la formación y actualización de los recursos humanos necesarios para el buen desarrollo de los programas de atención primaria.

La investigación en salud se orientará hacia áreas prioritarias, en especial a los problemas epidemiológicos y sociales predominantes, así como hacia el desarrollo y adaptación de metodologías, técnicas o administrativas, que aumenten la eficiencia o la eficacia de los programas que abaraten los costos. Para ello, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud trabajará en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud.

Finalmente, la cooperación internacional que se reciba, se orientará hacia los

campos y programas que hayan sido definidos como prioritarios dentro de la política de salud.

Educación

1. Orientar los contenidos educativos hacia un desarrollo integral del individuo preparándolo para las múltiples actividades que debe enfrentar como sujeto activo dentro de la sociedad:
 - Establecer programas asistenciales de orientación, de becas, de educación de adultos, de alfabetización, que garanticen el mejoramiento de la educación costarricense.
 - Buscar los mecanismos necesarios para retener a la población estudiantil de la zona rural y de las áreas urbanas marginadas.
 - Vincular la educación, desde sus inicios, con los procesos productivos, tomando en cuenta las características de cada región.
 - Promover proyectos de desarrollo curricular que persigan la articulación de la educación con las actividades del desarrollo económico y social, poniendo en ejecución —entre otros— programas educativos integrales que abarquen aspectos relativos a hábitos de salud, autoconstrucción de viviendas, y formas de producción.
 - Promover y formar empresas asociativas y cooperativas de producción estudiantiles y de egresados de Colegios de Educación Técnica Profesional, buscando vincular el sistema educativo al sistema productivo con el propósito de educar a los jóvenes en el concepto de desarrollo social y económico que involucran estas formas de organización.
 - Formar trabajadores para que se incorporen a la actividad productiva, ya sea de manera dependiente, independiente o como integrantes de formas asociativas diversas.
 - Poner énfasis en la capacitación de trabajadores adultos ya incorporados al proceso productivo, para mejorar su rendimiento.

2. **Ampliar la cobertura de los servicios de educación por medio de los siguientes mecanismos:**
 - Mejorar y fortalecer los instrumentos para la incorporación de la población al sistema educativo en los niveles en que esa población requiera de éste.
 - Fortalecer al Instituto Nacional de Aprendizaje en el desarrollo de programas destinados a incorporar productivamente a sectores de población actualmente marginados, tanto en área rural como urbana.
3. **Fortalecer la disponibilidad de recursos humanos calificados, de materiales y de recursos financieros para la ejecución de los programas educativos:**
 - Dotar a los institutos agropecuarios, de tierra, de materiales y de las instalaciones necesarias.
 - Dar prioridad a la capacitación y perfeccionamiento del personal docente encargado de la educación en los diferentes ramos y niveles, e impulsar un plan sistemático de asistencia técnica a docentes que laboran en escuelas rurales, en especial las de maestro único.
 - Impulsar la producción de libros, textos y obras didácticas que respondan a las necesidades de la educación nacional, en particular de la Educación General Básica.
 - Incrementar el programa de servicios bibliotecarios, creando o fortaleciendo las bibliotecas para que atiendan las necesidades de los estudiantes en todos los ramos y niveles educativos, y los programas de laboratorios y suministros escolares.
4. **Planificar la formación de profesionales de acuerdo con las necesidades del país:**
 - Definir las áreas prioritarias de desarrollo socioeconómico para formar los profesionales que requiere el país.
 - Fortalecer el sistema de postgrado universitario para formar especialistas orientados a las áreas de producción prioritaria del país.

5. Establecer una mayor coordinación entre los centros de investigación universitarios con las instituciones del Estado, para definir con precisión las áreas de desarrollo económico y social que requieran mayor atención.
6. Establecer objetivos y metas de ejecución que tiendan a la transformación cualitativa de la educación costarricense en todos sus niveles.
7. Impulsar y consolidar la participación de las instituciones vinculadas con la formación de recursos humanos en el Sector Educación.
8. Introducir en los programas de estudio, unidades didácticas relativas a la educación ambiental, con el fin de ir creando conciencia sobre la conservación de los recursos naturales y la preservación del ambiente en general.
9. Ampliar el ámbito educativo de la cultura para que la mayoría de los costarricenses sean capaces de disfrutar de las manifestaciones culturales y artísticas.
10. Identificar los valores culturales de las comunidades del país y formar en ellas los recursos humanos para que generen y ejecuten programas culturales.
11. Replantear el marco jurídico de la educación costarricense y, en consecuencia, preparar la Ley General de Educación.
12. Utilizar óptimamente los recursos humanos, materiales y financieros del sector educación, brindando un sustancial apoyo a la educación científica y técnica, principalmente la relacionada con el desarrollo agrario del país, sin descuidar el fortalecimiento de los contenidos programáticos y actividades docentes que contribuyan a robustecer la formación espiritual, estética, ética y cívica del educando costarricense.

Vivienda

1. Adoptar las medidas necesarias para disminuir la brecha entre el costo de las viviendas y la capacidad de pago de las familias.

- Deberán dirigirse esfuerzos hacia la detección y ataque de los factores causantes del aumento en el costo de las viviendas, los cuales se encuentran principalmente en el proceso de industrialización y comercialización.
 - Establecer mecanismos apropiados en el contexto de la Ley de Protección al Consumidor, para el control de precios de los materiales para la construcción con el propósito de estabilizar su precio y evitar la especulación.
 - Analizar y determinar la conveniencia y necesidad de impulsar el sistema de construcción por ayuda mutua o autoconstrucción.
 - Hacer una revisión de las partes de importación directa, indirecta y oculta de los componentes de la construcción, a efecto de buscar la minimización de su uso y sustituirlos por materiales nacionales.
 - Orientar recursos hacia la investigación de nuevos sistemas y componentes de construcción de más bajo costo, cuyos niveles de calidad sean aceptables.
 - Identificar e impulsar los mecanismos que permitan disminuir el acelerado aumento del precio de la propiedad para construcción de viviendas de interés social.
2. Realizar esfuerzos para la implantación de créditos blandos que permitan a las familias de sectores medios y bajos recuperar en algo su capacidad de pago.
 3. Definir con criterios objetivos, el sistema de selección de beneficiarios de manera que se dé prioridad a aquellos que se encuentran en condiciones económicas y sociales desfavorables, acorde con la definición de una política clara (sustentada en ingresos permanentes) de carácter redistributivo que provea de vivienda a las familias que por su condición económica no son considerados sujetos de crédito en instituciones públicas o privadas.
 4. Fortalecer los planes de vivienda en las áreas rurales y dotarlas con diseños arquitectónicos apropiados a su clima y hábitos culturales, tratando de aprovechar al máximo los materiales propios de la región y utilizando en lo posible mano de obra local.

5. Centralizar la responsabilidad de la construcción de viviendas de interés social en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y asegurarle un presupuesto estable y suficiente para hacerle frente a la demanda de viviendas, de tal suerte que se posibilite la eliminación gradual del déficit habitacional y se provean las soluciones periódicas que demanda la población en razón de su crecimiento.
6. Continuar y reforzar los programas de capacitación dirigidos a formar recursos humanos en tareas de construcción tales como albañilería, ebanistería, plomería, y otros, a fin de brindar mayor nivel de conocimientos a los trabajadores de la construcción.
7. Planificar los programas de vivienda de interés social, de manera que su ubicación geográfica sea definida por niveles de prioridad, determinados por criterios como son la concentración de población que sufre de extrema pobreza o sin posibilidades de acceso a recursos crediticios según las condiciones imperantes en el mercado financiero.
8. Promover el establecimiento de un Fondo Nacional para la Vivienda que canalice el ahorro interno hacia la inversión en programas masivos de vivienda. Entre tanto, incorporar en los programas de vivienda, normas y políticas para la vivienda progresiva, concepto que se define como toda unidad que partiendo de un núcleo sanitario básico o del lote con servicios mínimos, puede ir evolucionando con el tiempo, hasta llegar a constituirse en una vivienda completa.
9. Establecer la política de uso intensivo del suelo residencial urbano, mediante la edificación de soluciones multifamiliares, principalmente en la zona urbana central del país.

Grupos Vulnerables

— Menores abandonados

El problema del abandono de menores debe dar lugar a la formulación de políticas en dos diferentes vertientes. Por una parte, deben contemplarse los aspectos de carácter estructural que padecen las familias de más escasos recursos, de donde provienen la mayoría de estos niños. Es indispensable desarrollar programas que mejoren el ingreso de estas familias para que puedan atender las necesidades esenciales de sus menores. Por la otra, emprender programas institucionales que fortalezcan la relación madre—hijo.

Las instituciones tradicionalmente comprometidas en la atención de los problemas familiares, deben coordinar sus esfuerzos y recursos para evitar que los niños sean separados de sus familias.

— **Delincuencia: prevención y tratamiento**

La conducta delictiva de menores y adultos debe ser objeto de investigaciones profundas, con el propósito de conocer sus relaciones múltiples con el conjunto de fenómenos socioeconómicos y culturales propios de nuestra sociedad y de formular una política integral para su prevención y tratamiento. El diseño de una política integral requiere la adopción de un mecanismo de planificación que se encargue de coordinar, centralizar y señalar los puntos que deben orientar a todas las instituciones que tienen que ver con este problema.

La planificación criminológica debe considerar, tanto los problemas que se derivan de lo puramente criminal, como los aspectos sociales y de carácter físico material y las instituciones vinculadas con este campo. Establecer programas que atiendan y promuevan el contacto directo de los reclusos con la comunidad. En igual sentido, deberán crearse programas para la prevención, para la delincuencia juvenil, y para el tratamiento de los menores infractores de modo que puedan también ser atendidos en comunidad. Esto con el propósito fundamental de convertirlos en sujetos útiles para su familia y la sociedad. Para apoyar estas acciones será indispensable continuar con la capacitación y entrenamiento de los recursos humanos responsables de ejecutar la política penitenciaria.

Los procedimientos para juzgar a la población reclusa tendrán que ser agilizados y convertidos en procesos expeditos, para enfrentar el grave problema de reclusos sin condena que podrían ser absueltos.

Como medidas de políticas colaterales, y en lo que a la prevención del abuso de drogas se refiere, deberá también formularse una política coherente que integre las acciones de todos los niveles de intervención, que realizan las instituciones responsables en este campo.

Los programas que se elaboren deben someterse a una estricta supervisión y evaluación por parte de la instancia que tiene a su cargo esa tarea. En ningún caso, para que estos programas sean eficaces, tendrán que aislarse, por lo que deberán establecerse mecanismos multisectoriales para afrontarlos.

La necesidad de realizar un diagnóstico nacional sobre el problema se impone, con el fin de reunir, analizar, y evaluar datos sobre la incidencia, aumento y otras características del uso indebido de drogas y de identificar los grupos sociales en riesgo y los problemas psico—sociales que produce ese uso.

Deberían considerarse como programas de educación preventiva, los que estimulen el interés de la población en actividades físicas y mentales positivas que eviten el consumo de drogas y ayuden a modificar las actitudes, valores y comportamientos de los ex-tóxicómanos.

— **Minusválidos**

La sociedad nacional debe conceder todo su apoyo a la rehabilitación integral de los individuos minusválidos, de suerte que sean parte del proceso mismo de su recuperación y de su incorporación productiva al desarrollo del país.

Los servicios de rehabilitación que son ofrecidos a este sector de la población por instituciones públicas y privadas, deben lograr una cobertura total y alcanzar una óptima coordinación de sus actividades, con el propósito de cumplir el objetivo de proporcionar un tratamiento integral a todas las personas física o mentalmente disminuidas que sean susceptibles de ser rehabilitadas.

— **Indígenas**

Las comunidades indígenas deben ser integradas al desarrollo económico y social del país, respetándolas y fomentando sus tradiciones culturales, el uso de sus lenguas vernáculas y el derecho a la propiedad de sus tierras.

La propiedad de las reservas en que se desarrolla su vida, debe ser garantizada jurídicamente y extremarse las medidas que las defiendan del comercio ilícito del que han venido siendo objeto.

La explotación de estas tierras y su recuperación, deben responder a programas y proyectos de producción que identifiquen con mucha claridad las necesidades de la población indígena; que satisfagan las de su autoconsumo y generen un ingreso adicional que le permita tener acceso a otros bienes y servicios básicos. La organización social para la producción que se desarrolle deberá considerar los sistemas eficientes de la organización moderna, pero respetar sus tradiciones de organización, las instituciones financieras y de asistencia técnica deberá alcanzarlas con recursos suficientes y oportunos.

Deberán garantizársele, a la vez, a esa población sistemas adecuados para la comercialización de sus productos.

Los indígenas deben tener plena participación en todas las decisiones que los afecten. Participar en la planificación, coordinación y ejecución de las políticas y acciones que se propongan para mejorar su condición social. Las instituciones y

organismos creados o que se creen para representarlos, en sus luchas, colaborarán en su organización; deben proponer sus acciones dentro de una perspectiva de atención integral de sus necesidades y concederles plena participación en sus distintas instancias de funcionamiento. Estas organizaciones, además, deberán coordinar eficazmente sus actividades, con el propósito de hacerlas consistentes con el objetivo principal que ha animado su constitución. Dentro del enfoque integral que se hace necesario para orientar las acciones en este campo, el Estado deberá extender hasta estas comunidades los servicios fundamentales de salud primaria, educación y mejoramiento de la vivienda y el medio ambiente.

La educación que se ofrezca a estas comunidades deberá estar vinculada con las áreas más importantes de su desarrollo comunal y estimular programas bilingües y biculturales, buscando con ello acelerar el mejoramiento de su vida.

Para la prestación de todos los servicios que el Estado brinde a estas comunidades deberá otorgarse una alta prioridad a la capacitación del indígena, de manera que pueda participar eficientemente en la ejecución de los programas y en el seguimiento necesario para garantizar su cobertura y calidad.

A los grupos indígenas que aún no gozan de la ciudadanía costarricense, debe otorgárseles esta condición jurídica. No será posible incorporarlos efectivamente al desarrollo nacional, mientras no tengan carta de ciudadanía que les permita plena participación en los programas que se propongan para su mejoramiento económico y social.

— Refugiados

El Estado formulará y adoptará las medidas de política necesarias para brindar protección legal y asistencia adecuada a los refugiados, así como conceder su apoyo decidido a la solución de los graves problemas humanitarios que los aquejan, sin discriminación de nacionalidad y a las agencias o instituciones que intervienen en tales soluciones.

La ayuda internacional de emergencia debe ser de corto plazo. Se buscará la incorporación de la población de refugiados a labores productivas, en las áreas urbana y rural, sobre todo en ésta última, y se utilizarán para su organización los modelos de solución durable. Se entenderá por éstos, los proyectos que reúnan preferentemente a costarricenses y a refugiados en formas de organización productivas, a los que se les conceda capacitación, asistencia técnica, administrativa y crédito adecuados para desarrollarse con éxito.

Deberá procurarse reunir en estas organizaciones a refugiados con oficios o experiencia laboral afines, y en el caso particular de los asentamientos rurales que se constituyan, conformarlos dentro de áreas agrícolas asignadas por el Estado. Los proyectos que emprendan deberán contar con estudios previos de factibilidad

y planificación de la infraestructura social y productiva, para garantizar los logros de autosuficiencia y autonomía que deben caracterizarlos.

Las soluciones durables que se procuren deberán orientarse más hacia el sector rural, con el propósito de no perder la experiencia agrícola que poseen gran parte de los refugiados y de evitar que se conviertan en carga social que aumente los graves problemas socioeconómicos que afectan a los grupos más pobres y marginados de las áreas urbanas.

La ayuda internacional que se gestione para su apoyo abarcará tanto a refugiados como a nacionales que se integren a estas soluciones; la misma se procura dentro de procesos de inversión de mediano y largo plazo.

El país no goza por sí sola de recursos suficientes para atender la situación de los refugiados. Cabe entonces gestionar una mayor participación de los organismos y agencias internacionales, públicas y privadas, en las soluciones que se busquen.

— Tercera Edad

La política integral que se busca para atender la situación de los ancianos, tendrá que ubicarse en dos diferentes dimensiones: la del corto y la del mediano plazo. En el corto plazo, deberá tomarse en cuenta la crisis por la que atraviesa el país. Las acciones que se propongan, habrán de ser concordantes con la escasez de recursos para enfrentar las demandas que surgen del campo social y con la necesidad, consecuentemente, de aprovechar esos recursos con la mayor racionalidad posible, en función de la prioridad que se asigne a los distintos sectores demandantes de atención.

Así, para el sector de población anciana, lo que resulta más recomendable es tratar de utilizar al máximo los recursos instalados. En algunas áreas será preciso robustecerlos, siempre y cuando se tenga la certeza de que no están subutilizados.

En el mediano plazo, de acuerdo con la evolución que muestre la situación del país, se considerarán acciones innovadoras, que demandan inversión de mayores recursos.

De acuerdo con los más importantes problemas que presenta cada una de las áreas que se determinan en el diagnóstico, y del plazo de que se trate, cabría considerar lo siguiente:

1. Para atender los problemas demográficos derivados de la concentración de esta población en ciertas áreas geográficas, deberán crearse hogares de ancianos, en aquellas regiones o subregiones donde no existan o sean

necesarios. Para determinar lo anterior, será indispensable que la División Nacional y Política Económica elabore el estudio correspondiente.

2. En la política integral deberá introducirse el concepto de regionalización. Además, en las regiones o subregiones donde ya existen hogares para ancianos, éstos deberán alojar su propia población de acuerdo con el área de influencia que les corresponda. No debe permitirse que ancianos que pertenecen a una comunidad donde han pasado su vida, sean enviados a hogares de otras regiones. Esta medida contribuirá a evitar la sobrepoblación de los centros situados en los conglomerados más grandes y a que el anciano sufra la desadaptación producida por su alejamiento de los medios familiar y comunal donde ha vivido.
3. En lo que se refiere al congelamiento de áreas no recomendables para nuevas instalaciones, deberá procurarse utilizar al máximo las instalaciones que de esta naturaleza existan. Muchas de ellas tienen capacidad para alojar más población de la que actualmente atienden; no lo hacen debido a que no cuentan con recursos económicos suficientes para atenderla. Esos hogares deben ser objeto de una política inmediata de robustecimiento de sus recursos y las organizaciones que participan en este campo (grupos comunitarios, religiosos, no gubernamentales), deben apoyarse y orientar sus esfuerzos a diseñar programas que tiendan al fortalecimiento económico de los hogares de ancianos ya existentes, de manera que sus acciones coadyuven con las del Estado, en lo referente a disminuir su dependencia de los recursos públicos tan escasos.
4. Para hacer consistentes los principios de regionalización de los servicios para la atención de los ancianos, con los de mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta en las diferentes comunidades del país, se recomienda la adopción de un modelo experimental, factible de ser reproducido en otras regiones y subregiones del país, en las que se den las condiciones para hacerlo. La integración de recursos disponibles en las comunidades que puedan asignarse a la atención de los ancianos, permitirá bajar los costos de mantenimiento de la población alojada en los hogares y los servicios públicos que se le brinden. Además, se estimulará la participación y la responsabilidad de las comunidades en la atención de sus ancianos y se mejorará la calidad de los servicios que les proporcionen.

Por otra parte, tendrá que concedérsele un gran impulso a la creación de pequeñas empresas asociativas para la población anciana, de carácter productivo, las que, además de generarles ingresos individuales, contribuirán al logro de autosuficiencia de los centros que los albergan.

5. La comunidad, en conjunto con los mismos hogares, podrá organizar la ocupación de los ancianos activos para que presten servicios remunerados (por ejemplo, maestros pensionados que enseñen y cuiden a los niños en la guardería, atención en bibliotecas públicas). Se tratará de que no compitan con la fuerza de trabajo empleado en la comunidad y pagada por el Estado, sino que se ocupen de tareas subsidiarias, cuyos honorarios sean cubiertos por las organizaciones comunales que colaboren con la asistencia social.

6. Para el sector de población anciana indigente o en condiciones de extrema pobreza, se recomienda aumentar la cobertura del Régimen no Contributivo por Monto Básico, para alcanzar la totalidad de los ancianos que se encuentran en estas condiciones. Hasta ahora, los criterios de selección empleados no han resultado los más adecuados para cubrir con este régimen a ese gran sector de la población, por lo que es necesario revisar las políticas del Régimen no Contributivo, a fin de extender su cobertura, hasta alcanzar a los indigentes en su totalidad.

Para quienes no cuentan con familiares o amigos que puedan hacerse responsables de ellos, establecer categorías de prioridad para su alojamiento en un hogar de ancianos de la siguiente forma:

- Dar preferencia a indigentes que no gocen de pensión o no dispongan de recursos económicos; y
- Pensionados del Régimen no Contributivo, y a los de escasos recursos con familia, que pueda aportar alguna suma al hogar.

Para hacer su selección la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social, elaborarán los estudios sociales correspondientes.

7. En materia de pensiones, dada la desarticulación de los regímenes actuales, se buscará una manera de homogeneizar un sistema de pensiones. Se evitará introducir reformas periódicas y parciales a los diferentes regímenes de pensiones que existen. Para garantizar mayores niveles de cobertura, se considerará la protección permanente al trabajador y la revaloración sistemática de las pensiones.

En este campo es necesario preparar recursos humanos para que se ocupen de las necesidades sanitarias de una población en proceso de envejecimiento.

Los ancianos tienen muchas necesidades, cuya atención puede ser incluida en la que se brinda al resto de la población. Antes de crear servicios especializados y segregativos para las personas de edad que representan un alto costo, deberán establecerse para ellos servicios básicos en los hospitales generales.

La creación de un "servicio de salud mental" se torna indispensable para que el anciano se adapte mejor a la pérdida de sus funciones, le ayude a adquirir nuevas formas sociales de vida y a utilizar mejor su tiempo libre.

Periódicamente, se les debe prestar al anciano asesoramiento dietético y nutricional en las instituciones que lo alojen o en los centros de salud que lo atiendan, pues se presenta una gran incidencia de mala nutrición y de deshidratación. A la vez, se le debe hacer un examen médico general, como mínimo una vez al año.

9. En el campo educativo se requieren programas especiales para los ancianos. La enseñanza pública podrá incluir el aprendizaje permanente, de suerte que adquieran o aumenten sus conocimientos sobre su propia persona y el mundo que lo rodea. Tales programas contarán con los servicios y la cooperación de las organizaciones comunales e incluirán asesoramiento en los campos de la salud, economía doméstica, de apoyo familiar, emocional y social.
10. Con los recursos humanos especializados en las distintas áreas que se vinculan con este sector de población y que existen en las instituciones, se conformará un equipo multidisciplinario, el que se constituirá en comisión nacional y se encargará de las funciones de asesoría en la formulación de políticas, estrategias y programas específicos para la tercera edad. Las instituciones más relevantes serán el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Asimismo, la comisión nacional así formada dará seguimiento y evaluará periódicamente la marcha de las acciones que en materia de atención al sector poblacional de la tercera edad, pongan en práctica las instituciones del Sector Público.

— **Lineamientos de Política para los Sectores Productivos**

- **Políticas para el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables**

La política del Sector Público hacia el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, adquiere características de gran envergadura por el reconocimiento político-técnico en este sector, como el fundamental para el desarrollo socioeconómico de Costa Rica. De ahí la necesidad de que los lineamientos de política que considera la estrategia para el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, den una atención de carácter prioritario, en forma extensa, para abarcar el mayor número de facetas que permitan un desempeño óptimo del sector en el período del Plan, en su calidad de pivote en el que se asentará la recuperación económica del país.

Objetivos de la Política Agropecuaria

Los objetivos de la política agropecuaria han quedado claramente definidos a nivel político, y se encuentran inmersos dentro de los compromisos con la producción, adquiridos por la gestión gubernamental del período 1982-1986.

Ese conjunto de objetivos se desglosan así:

- dignificar la actividad agrícola y la vida rural como un todo, para arraigar más al hombre de campo a la tierra;
- transformar la agricultura de subsistencia en una actividad rentable en cuanto a ingreso neto para el productor;
- garantizar al país y a los consumidores la producción de alimentos necesarios para llenar las necesidades internas y las de exportación;
- crear nuevas fuentes de empleo rural procediendo a la integración vertical de proceso productivo, mediante la agroindustria y las industrias rurales;
- vincular el desarrollo agrícola con el industrial, proveyendo incentivos para la producción y el establecimiento de industrias agrícolas complementarias;
- lograr una eficaz asistencia técnica para el productor, mostrándole las opciones tecnológicas e induciéndolo a su uso, para aumentar la producción y la productividad y elevar su nivel de vida y el de su familia;
- dar al agricultor y al productor en general, la seguridad de que su inversión está bien garantizada por el Estado, dentro de un régimen de propiedad privada y libertad de empresa, solamente sujeto a la conveniencia nacional del uso racional y productivo de los recursos naturales y su protección;

- . garantizar al productor el crédito bancario suficiente, oportuno y adecuado por medio de una banca especializada de desarrollo y fomento agropecuario;
- . garantizar al país que los recursos del subsuelo serán realmente aprovechados con el criterio de ayudar a un desarrollo sano, justo y autónomo; y
- . practicar de verdad, la conservación de los recursos naturales, evitando el deterioro y combatir vigorosamente la contaminación ambiental y de las aguas, la deforestación indiscriminada y el desperdicio de las cosechas. En consecuencia, se procurará invertir el proceso de deforestación en una tarea de reforestación.

La nueva estrategia de la política agropecuaria busca alcanzar altos niveles de producción de alimentos que satisfagan la demanda nacional y generen excedentes para la exportación; asimismo persigue el desarrollo de agroenergéticos para la sustitución paulatina de los derivados del petróleo, la generación de nuevos puestos de trabajo, y el logro de una sociedad de propietarios en lugar de una sociedad de proletarios, mediante el apoyo prioritario a los medianos y pequeños agricultores.

- **Lineamientos generales**

- . Impulsar al máximo el programa de certificación de semilla de maíz, frijol y sorgo, con el fin de aumentar el volumen de producción de estos cultivos y así lograr abastecer totalmente el consumo interno, tanto humano como animal.
- . Procurar la estabilización de los precios de los agroquímicos y modificar así la estructura de costos de los diferentes productos agropecuarios para evitar el aumento de los precios al consumidor, fomentar la producción y promover un uso racional de tales insumos.
- . Otorgar una mayor prioridad a la agricultura para lo que deben aumentar en gran proporción los recursos de inversión e introducir tecnología en una escala más amplia y apropiada.
- . Aumentar la producción mediante el incremento de áreas o de la productividad, en aquellos cultivos en que las condiciones de mercado lo ameriten, así como también renovar y rehabilitar las plantaciones con el objeto de aumentar su productividad por área en

los siguientes cultivos: caña de azúcar, banano, café, cacao, palma africana, coco, pejíbaya para palmito, frutales y especias con el objeto de abastecer las industrias nacionales y para la exportación.

Impulsar los proyectos de desarrollo rural integrado con la intención de posibilitar su conformación y de obtener su financiamiento en condiciones adecuadas.

Incrementar la producción de cultivos no tradicionales de exportación, estimulando la producción de cultivos de corto plazo posibles de exportar, entre los cuales se enumeran los siguientes: chile dulce (pimentón), tomate, berenjena, zanahoria, remolacha, papa, piña, melón, papaya, maní, tabaco, tubérculos, especias, ajo, jengibre, plantas ornamentales, ipecacuana y cardomomo. Para lograr esto, se debe establecer la infraestructura básica, para lo cual han de coordinarse una serie de entes relacionados con este tipo de actividades.

Aumentar la producción de cultivos oleaginosos (soja, algodón, maní) creando las condiciones necesarias para que el productor se vea estimulado a sembrarlos, tales como: precios de sustentación, seguro de cosecha, financiamiento oportuno, asistencia técnica adecuada, etc.

Fomentar la agroindustria nacional de productos perecederos, oleaginosos y otros con el fin de incorporar mayor valor agregado a la producción y lograr un aumento en la sustitución de importaciones, mediante la obtención de productos tales como: aceites, fibra textil, concentrados, etc.

Dentro de la política de estimular al máximo la producción de alimentos para consumo interno, se mantendrán, como uno de los productos prioritarios, las hortalizas por tratarse de un cultivo de alto consumo a nivel de todos los estratos sociales. Para esto se pondrá en marcha un programa de asistencia técnica, financiamiento oportuno, y fortalecimiento de las ferias del agricultor, aumentando su número y vigilando más estrechamente su funcionamiento en las áreas de más alta densidad demográfica.

Fomentar la cría de cerdos y otras especies menores tales como: conejos, gansos, etc., utilizando para su alimentación productos de origen vegetal como el ramio, soja, maíz, camote, yuca, banano, que tiendan a bajar los costos de producción. Especial atención

deberá prestarse a la estructura de costos de estas actividades y su vinculación con el mercado, a fin de que realmente se logren disminuir los costos de producción y no se enfrenten problemas por insuficiencia de demanda, debida a los altos precios de la carne.

- Introducir nuevos sistemas de control de calidad en los subproductos de alimentación porcina tales como harina de pescado, harina de sangre, concentrados, etc., para elevar su rendimiento.
- Estimular el aumento de vientres dentro del hato porcino, para hacer frente a los futuros incrementos en el consumo, sin necesidad de recurrir a importaciones.
- Propiciar el desarrollo de nuevas zonas productivas con tradición lechera y condiciones agroclimáticas para las actividades de ganadería de leche y ganadería de doble propósito, estableciendo un programa dirigido a difundir tecnología para el procesamiento y manejo adecuado de la leche a nivel de finca o pequeños centros de acopio (módulos), manteniendo siempre la tendencia hacia un mayor rendimiento y destimulando el aumento de área para esta actividad.
- Para el impulso efectivo de esta actividad lechera deberá aumentarse la siembra de leguminosas en asocio con gramíneas, y renovar las áreas de pastos improductivos mejorando los sistemas de utilización de las áreas en uso.
- Estimular el cruce de ganado de leche de raza pura con el ganado indio, cebú o encastado para tender a reducir el costo de concentrados y hacer un mejor uso de los pastos.
- Reactivar la ganadería bovina mediante la ejecución de un programa cuyo objetivo sea el mejoramiento de la productividad por área en lo que respecta a la producción de carne, por medio de la producción en el país de semilla mejorada, con el fin de renovar los pastos de baja calidad y mejorar su eficiencia con métodos de uso intensivo.
- Deberá darse apoyo a las industrias rurales y a la formación profesional y técnica, buscando una mejor distribución de las industrias, la creación de nuevas fuentes de empleo, la incorporación de un proceso productivo que involucre las economías de escala (proceso vertical), así como apoyo a la producción en general.

- Estimular el desarrollo de la pesquería incrementando el financiamiento para barcos e implementos de pesca, así como para instalaciones frigoríficas y de empaque de productos pesqueros. Asimismo, se fomentará el cultivo de crustáceos, moluscos y otras especies de agua dulce en granjas acuáticas, y la fabricación de harina de pescado a partir de desechos o de subproductos del procesamiento de especies de aguas profundas.
- Llevar a cabo campañas en pro del aumento en el consumo de carne blanca, acorde con el aumento de la producción de estos productos, pero sustentadas esas campañas en precios más bajos derivados de la necesaria reducción en los costos de producción.
- Para la actividad avícola debe fomentarse el aumento de la producción nacional de soja, sorgo y maíz introduciendo en la misma medida la tecnología necesaria para derivar de estos cultivos los subproductos necesarios para la alimentación animal, con el objeto de eliminar por completo las importaciones de esa clase y hacer que el productor opere con costos más razonables.

Esta serie de lineamientos generales se desagregan a continuación en tres grandes áreas: subsector agrícola, subsector pecuario, subsector de recursos naturales renovables. Además, el Sector Público mantendrá y reforzará sus políticas de estímulos económicos y los servicios de apoyo a la producción agropecuaria.

— Subsector Agrícola

El poco dinamismo del Subsector Agrícola, y del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables en general, se refleja en diferentes relaciones económicas a nivel agregado, que fundamentalmente indican una menor disponibilidad de alimentos para el consumo interno.

Objetivos para el Subsector Agrícola

- Aumentar la producción y productividad agrícola, en cantidades que permitan satisfacer las necesidades de alimentos para consumo interno, y que además generen un excedente para la exportación y la agroindustria.
- Mejorar las condiciones de vida de los productores de las áreas rurales con tradición agrícola, a fin de favorecer en ellas el proceso productivo, y disminuir la emigración.

Utilizar racionalmente los factores de la producción,

principalmente en aspectos como la tenencia de la tierra y la conservación de los recursos naturales renovables cuidando su capacidad productiva y su disponibilidad.

Lograr una mayor participación del volumen de producción agrícola en el valor del PIB total, y en su contribución al mejoramiento de la balanza comercial y consecuentemente en la balanza de pagos.

Abastecer materia prima agrícola utilizable en la obtención de agroenergéticos sustitutos de los derivados del petróleo.

Fortalecer el Sistema Institucional del Sector Público Agropecuario, y consolidar el Subsistema de Planificación del Sector como instrumento que orienta y complementa las aspiraciones de las fuerzas productivas.

Reformar la estructura empresarial, impulsando la organización de los productores, en modelos que permitan aprovechar las economías de escala y aumentar su participación en las decisiones, producción e ingresos.

Principales políticas

Se aumentará la producción y productividad de las actividades del Subsector Agrícola, realizando los esfuerzos prioritarios en las actividades tradicionales sobre las cuales existe experiencia acumulada.

El impulso mayor se dará a los cultivos: café, arroz, caña de azúcar, banano, cacao, maíz, frijoles, aceite y manteca de origen vegetal, papa, yuca, camote y en general, todas las hortalizas de la canasta básica.

El incremento de la producción agrícola tradicionalmente destinada a la exportación, a niveles en que se generen excedentes destinados al mercado externo, permitirá un mayor flujo de divisas hacia el país. Esta acción debe complementarse con la búsqueda y retención de nuevos mercados, favorables en precios, fundamentalmente para la colocación de excedentes de café.

Se sembrarán áreas con caña de azúcar destinada al pro-

ceso de obtención del alcohol carburante, como sustituto de los hidrocarburos derivados del petróleo, siempre que se haya abastecido el mercado interno y la cuota internacional de azúcar.

Se continuarán los esfuerzos para el desarrollo de cultivos no tradicionales, principalmente aquellos en que existe experiencia e infraestructura, entre ellos: palmito, melón, hule, etc.

El incremento de los rendimientos agrícolas requiere de un uso más intensivo del suelo; para ello se aprovechará la infraestructura de riego existente en la Cuenca Baja del Río Tempisque y en la zona del Río Itiquís; también se acentuarán las prácticas de conservación de los recursos naturales.

El uso más intensivo de insumos y de bienes de capital, se verá reforzado por la promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agrícola, que hace posible su suministro a precios accesibles para los productores; pero se pondrá énfasis en la utilización intensiva de los bienes de capital ya existentes en la economía y se arbitrarán normas para evitar su exportación.

La mayor productividad de la mano de obra campesina deberá promoverse, con base en un ingreso justo al campesino y su familia, con el apoyo complementario de servicios de capacitación, salud, educación y vivienda.

El uso más intensivo de los recursos productivos deberá apoyarse y complementarse con técnicas recomendadas. Para ello, el productor deberá ser asistido oportunamente por medio de los diferentes servicios de apoyo, tales como investigación agrícola, etc.

Será necesario un tratamiento especial a los precios de los insumos, y en los casos que amerite, de los bienes de capital.

Deberá programarse el crédito, el seguro de cosechas y la comercialización, de tal forma que se constituyan en elementos de apoyo al productor.

Para hacer más operativas las políticas y estrategias propuestas, y lograr los objetivos y las metas de producción, es fundamental realizar algunas variaciones en la estructura empresarial; es neces-

ría la transformación de la agricultura de subsistencia en actividades mixtas y de mercadeo, que resulten rentables en cuanto a ingreso neto para el agricultor.

- Será promovida en especial la organización de pequeños y medianos productores en cooperativas y empresas de autogestión, para lo cual serán aprovechadas la experiencia y la infraestructura existente; este tipo de empresas pueden abarcar actividades agroindustriales que utilizan mano de obra intensiva.

- Se mejorarán las condiciones socioeconómicas del productor campesino, a fin de que en un mayor número sean motivados a un uso más intensivo de los recursos productivos, en complemento con técnicas progresivas generadoras de mayores volúmenes de producción.

- Se promoverá el uso racional de los recursos naturales renovables, se incorporarán tierras dedicadas a actividades pecuarias al proceso productivo de la agricultura, seleccionando las áreas que se considera primordial desarrollar de acuerdo con criterios regionales. La intensidad de uso de las diferentes tierras, deberá aumentarse con la aplicación de obras de riego y drenaje, aprovechando la infraestructura de regadío disponible en las áreas de la Cuenca Baja del Río Tempisque y el Río Itiquís. La explotación agrícola, se realizará en complemento con medidas de conservación y recuperación de los recursos naturales renovables, en especial los que se encuentran muy deteriorados.

- Para llevar a la práctica los objetivos, políticas y estrategias propuestas, será indispensable la labor eficiente de los organismos públicos, plasmada en programas y proyectos, y basada en una coordinación efectiva que evite duplicaciones y omisiones.

— **El Subsector Pecuario**

La actividad pecuaria en Costa Rica está compuesta principalmente por la ganadería bovina, la ganadería porcina y la avicultura.

Objetivos para el Subsector Pecuario

- Incrementar la producción pecuaria nacional mediante la incorporación de tecnologías apropiadas, que exijan una mayor productividad.

- Asegurar el abastecimiento de productos alimenticios de origen pecuario para satisfacer la demanda nacional, y que además se genere un excedente para colocar en el mercado internacional.

Mejorar la eficiencia técnico-administrativa de los organismos estatales, en función de los servicios de apoyo al subsector pecuario.

Principales Políticas para el Area de Ganadería Bovina

La ganadería de carne debe verse como una empresa que demanda recursos administrativos y debe cambiar su fisonomía extensiva. El logro de este objetivo requerirá la coordinación efectiva de dos herramientas principales: la transferencia tecnológica y el crédito agropecuario.

Restringir la expansión en el uso de las tierras dedicadas a la ganadería. El desarrollo de la ganadería de carne se ha venido logrando, mediante una expansión territorial que ha rebasado el uso potencial de las tierras dedicadas a ella. Este tipo de expansión debe restringirse, ya que puede resultar en detrimento no sólo de los recursos naturales, sino de la propia ganadería. El crecimiento del hato deberá darse sólo en la medida en que resulte de una racionalización del uso de los recursos y una intensificación tecnológica.

Deben organizarse los procesos y canales de comercialización, creando un sistema por medio del cual puedan ser compatibles los intereses del productor y del consumidor. Asimismo, se ampliará el aprovechamiento de los subproductos de la ganadería.

Aunque a nivel nacional se ha sobrepasado el potencial de tierras aptas para uso ganadero, esta situación no es homogénea en todo el territorio nacional, ya que existen regiones donde se utiliza una cantidad de tierras con potencial agrícola, en tanto otras zonas aún permiten una racional expansión de la superficie en pasto. Debe, por lo tanto, estimularse un mejor uso de las primeras áreas y propiciar un mayor desarrollo ganadero en las últimas. Este proceso puede lograrse regionalmente, en forma selectiva, por medio del crédito bancario, pero evitando la relativa concentración que se da actualmente y apoyado por una acción interinstitucional integral de los organismos vinculados al área de la ganadería bovina.

Como se indicó anteriormente, existen en el país una serie de organismos que en una u otra forma tienen injerencia en todas las actividades del proceso de producción de la carne. Como resultado se tiene una gran dispersión de funciones que impide en muchos casos, la formulación y ejecución de un programa integral de mejoramiento de la actividad ganadera, lo que perjudica directamente tanto al productor como al consumidor.

Como medida correctora, se propone la creación de un organismo coordinador de la actividad ganadera, que ejecute políticas nacionales en este campo; este organismo tendrá autoridad no sólo en la actividad ganadera de carne sino también en la actividad porcina y aviar. De esta manera, se podrán integrar todos los esfuerzos que actualmente realizan los distintos organismos en pro del desarrollo de la ganadería nacional.

Principales Políticas para el Area de Ganadería de Leche

Incrementar la producción con base en el mejor uso de los recursos existentes. Esto implica un mejoramiento del hato y de las fincas productoras, así como de su manejo, mediante prácticas tecnológicas conocidas y nuevas experiencias. Los pastos continuarán siendo la base de la alimentación, por lo que se buscará la adaptación del hato lechero, a las condiciones de nuestro medio y en algunas zonas hasta niveles adecuados de especialización para las condiciones de producción. Con ello, se evita la producción sostenida en animales muy especializados de alta producción, pero exigentes en concentrados con ingredientes en su mayoría importados.

Es necesario adecuar las actividades de las instituciones a las exigencias del desarrollo de la actividad lechera, en aquellas regiones en que, por razones de infraestructura, no se ha podido incrementar la producción de leche. Para el cumplimiento de esta acción se requiere la asignación de personal y de recursos a programas integrales de producción lechera, que deben ser dirigidos y coordinados regionalmente.

Para llevar a feliz término este tipo de programas integrales de producción lechera, es imprescindible la participación de los productores por medio de organizaciones cooperativas, autogestionarias u otro tipo de empresas asociativas.

De acuerdo con las políticas de desarrollo regional y con la política institucional antes expuesta, se estudiará la factibilidad de fomentar plantas industrializadoras de leche en aquellas regiones en que por razones de altos costos de transporte, se impide el traslado del producto a las plantas procesadoras. Esta política buscará el beneficio tanto del productor como del consumidor.

Principales Políticas para el Area de Porcicultura

Se propone una acción conjunta y coordinada de parte de las instituciones que tienen que ver con esta actividad, para revisar e implantar un programa nacional de fomento a la actividad por-

cina. Por su parte, los organismos encargados de la investigación, deben orientar sus programas a la búsqueda de soluciones de los principales problemas, especialmente al uso racional de las materias primas disponibles para la alimentación, y a la aplicación de tecnologías más eficientes en cuanto a manejo.

Respecto a la asistencia técnica, es necesario aumentar la acción de las entidades encargadas de la extensión y capacitación, especialmente por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Sistema Bancario Nacional, a través del Banco Central de Costa Rica, debe continuar y reforzar el financiamiento de la actividad porcina, en lo posible con crédito suficiente, que cubra inversiones y gastos de operación de los proyectos. Para apoyar lo anterior, es necesaria una mejor coordinación de las instituciones, lo cual puede llevarse a cabo reforzando financiera y técnicamente la Junta de Fomento Porcino.

Dada las características de la producción porcina en el país, es conveniente fomentarla para establecer y mejorar explotaciones con más de 30 vientres, con el objeto de poder darle un carácter más técnico y mejor organización empresarial. Esta acción se debe cumplir fundamentalmente en las zonas que, por su alta producción agrícola, ofrezcan un buen potencial para el desarrollo de la porcicultura. En el caso de los pequeños poricultores, es conveniente apoyar la organización en cooperativas de producción que permitan mayor eficiencia en la producción.

En vista de que las materias primas escasean principalmente en ciertas épocas del año, debe buscarse una mayor participación del Consejo Nacional de Producción, a fin de regular su comercialización. Esta misma entidad debe participar en la organización del mercado de cerdos en pie, para lo cual se sugiere el establecimiento de las ventas de subasta o remate público; este programa debe desarrollarse en colaboración con las Cámaras de Porcicultores en cada región.

Principales Políticas para la Avicultura

Para atender el problema referente a la alimentación y nutrición animal, se debe procurar la implementación de un programa de investigación sobre la utilización de fuentes energéticas nacionales para la alimentación de las aves. Paralelamente, se requiere ampliar la cobertura de asistencia técnica y capacitación a los productores, con el propósito de lograr una mejor productividad de la actividad avícola.

Dados los altos costos de transporte de la materia prima para producir concentrado y de la distribución de la car-

ne y huevos, debe desconcentrarse la actividad avícola con el objeto de buscar el autoabastecimiento de las comunidades más retiradas de la Región Central.

— Subsector de Recursos Naturales Renovables

Recursos Forestales

Actualmente, la cobertura boscosa del país es de 1 961, 8 miles de Ha., de las cuales 1 563,2 miles de hectáreas (79o/o) son los bosques disponibles y el restante 21o/o no permite el aprovechamiento.

Las regiones con mayor área de cobertura boscosa o forestal, son las Huetar Atlántica y Brunca, que posee 607.3 y 437.1 miles de Ha. respectivamente.

Las áreas de bosques que están bajo el régimen de protección de reservas son aproximadamente 668,4 miles de Ha., de las cuales 268.4 miles de Ha. corresponden a reservas forestales de 400 mil Ha. a parques nacionales y reservas equivalentes.

Otras áreas bajo protección, pero no bajo la cobertura boscosa, son los Refugios Nacionales de Fauna Silvestre, que cubren una extensión de 10 900 Ha. En los bosques comerciales y no comerciales, se estima que hay un volumen de 247 millones de metros cúbicos de madera. Por otra parte, en el país existen unas 1 200 especies de árboles, de los cuales sólo se utilizan comercialmente unas 45 especies.

Durante el período 1961 a 1977, la deforestación promedio fue de 59 300 Has. por año, y de acuerdo con este ritmo de deforestación, se estima que los bosques comerciales se agotarán en un período de 10 a 15 años.

El área reforestada hasta 1980, fue 4,4 miles de Ha. superficie muy inferior al total deforestado. En la Región Central se han reforestado 2 216 Ha.; en orden descendente, siguen la Chorotega y Huetar Norte con 1 285 Ha. y 372 Ha. respectivamente.

Casi la mitad de las tierras (46o/o) donde se ha volteado el bosque para fines agrícolas o ganaderos, son de vocación forestal, y su uso para otros propósitos sólo ha contribuido a lograr su degeneración en perjuicio de otros recursos que dependen del bosque para su preservación (agua, suelos y muchas variedades de flora y fauna).

La industria procesadora de madera, no está integrada en la explotación del bosque por lo que existe un divorcio total entre el sistema de producción biológica y el sistema de transformación de la madera aserrada.

La ausencia de una política clara y objetiva del Estado sobre el aprovechamiento del bosque y el fomento de la industria maderera poco tecnificada, es la principal causa del actual desperdicio del recurso forestal.

Objetivos para el área de Recursos Forestales

Conservar los recursos maderables mediante acciones preventivas a través de un programa de ordenamiento de bosques, con el fin de suplir los requerimientos futuros de madera sin el deterioro de otros recursos naturales renovables.

Preservar los bosques de naturaleza protectora, como una medida de conservación de recursos naturales.

Fortalecer la estructura estatal encargada de planificar y manejar los recursos renovables.

Extraer productos forestales (leña y carbón vegetal), que sean aprovechables como materia prima para generar energía, a fin de disminuir la importación de hidrocarburos derivados del petróleo.

Proteger y aprovechar nuestros manglares, que hasta el momento se están explotando irracionalmente.

Principales Políticas

Llevar a cabo una revisión (técnico-administrativa) sobre la metodología para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento de bosques, tanto en terrenos particulares, como estatales; esto implica la protección y la utilización racional de los recursos boscosos.

Fomentar la creación de complejos industriales madereros, a fin de lograr el desarrollo de áreas boscosas productoras, previamente identificadas.

Promover la integración bosque-industria, con el fin de aumentar la productividad y eficiencia en los sistemas de aprovechamiento e industrialización de la madera. Todo esto mediante estudios de mercadeo, tecnología de maderas, asistencia técnica a industrias y capacitación a productores de bosques.

Promover el establecimiento de plantaciones forestales en las tierras de uso agropecuario marginal: asimismo, el

manejo de bosques naturales con el objeto de aumentar las reservas de madera. Para ello, se identificarán áreas prioritarias de desarrollo forestal, de acuerdo con criterios de aprovechamiento racional de bosques productivos y reforestación con especies de rápido crecimiento.

- . Fomentar la exportación de productos forestales, estableciendo cuotas en función de la oferta y la demanda nacional, atendiendo a la conservación de los bosques.
- . Apoyar el desarrollo de la tecnología adecuada, que nos proporcione energía biomásica, haciendo uso de los residuos del bosque e industria para la producción de leña y carbón vegetal. Asimismo, impulsar investigaciones dirigidas a la búsqueda de fuentes alternas a partir de madera.
- . Dar prioridad y fomentar los modelos empresariales asociativos como elemento importante en el desarrollo de la actividad forestal, con énfasis en las áreas declaradas como reservas forestales.
- . Integrar las comunidades rurales y pobladoras de tierras forestales y bosques a la actividad forestal, considerando la agroforestería como instrumento importante de su ecodesarrollo; así como a través de las empresas asociativas de autogestión y cogestión. Esto con el fin de disminuir conflictos en el uso de la tierra y evitar la concentración de grupos campesinos en áreas marginales para sus actividades agrícolas, ganaderas y forestales.
- . Fomentar por parte de la Dirección General Forestal los huertos, semilleros, para producción de semillas con aquellas especies seleccionadas para el programa de reforestación nacional.
- . Planificar los recursos naturales renovables, tomando como base el desarrollo de las cuencas hidrográficas.

Políticas para el Sector Industrial

Los objetivos básicos para la Evolución a Mediano y Largo Plazo del Sector Industrial

Se pretende la reactivación del Sector Industrial mediante la promoción de una estructura industrial más eficiente, con mayor utilización de recursos locales, alta generación de empleo, menor dependencia externa y mayor competitividad internacional. Para lograr esta reactivación se prevé además un esfuerzo de cooperación internacional para la ubicación de capacidad de producción manufacturera internacional en el país, con dirección a los mercados centrales, al resto del mundo y al mercado interno.

Este objetivo general es la suma de una serie de objetivos específicos:

- a) Lograr una mayor integración vertical de la producción industrial, mediante una mayor utilización de insumos y materias primas provenientes de las actividades del Sector Primario.
- b) Promover el uso de tecnología intensiva en mano de obra, adecuada a las necesidades del país.
- c) Promover un desarrollo regional más equilibrado, con especial énfasis en la desconcentración geográfica de la actividad industrial.
- d) Fomentar la capacidad de exportación, especialmente a terceros mercados, promover la sustitución de insumos importados y productos finales a efecto de reducir la dependencia del exterior en materia de importaciones y coadyuvar así a la solución de los problemas de la balanza de pagos.
- e) Promover las inversiones industriales en la producción de bienes de capital sencillos (no sofisticados), particularmente herramientas, maquinaria y equipo para la agricultura.
- f) Promover la disminución gradual de restricciones al comercio intraregional centroamericano.
- g) Promover la cooperación internacional para la ubicación de capacidad de producción manufacturera internacional en el país, con dirección a los mercados centrales, al resto del mundo y al mercado interno.
- h) Contribuir a una más equitativa distribución del ingreso nacional.

- **Elementos Fundamentales de la Estrategia de Desarrollo Industrial**

Las medidas concretas que se instrumentan para impulsar el desarrollo racional y equilibrado del Sector Industrial, en el mediano plazo, tomarán en cuenta para su promoción los tipos de industria más "resistentes" a las variaciones en las condiciones económicas tanto externas como internas. La crisis que encara actualmente el Sector Industrial, ha permitido detectar que las actividades más afectadas son aquellas que tienen una relación de dependencia más fuerte con el exterior, en cuanto a materias primas y bienes de capital se refiere y que, por otra parte, exportan una mínima proporción de su producción.

La economía mundial se encuentra en una etapa de grandes transformaciones y es inevitable esperar que el conjunto de condiciones externas a Costa Rica sigan cambiando en el futuro. En todo caso, la industrialización debe continuar perfi-

lándose como factor protagonista del desarrollo económico, de acuerdo con la experiencia mundial y con otros factores que son ampliamente conocidos. Desde este punto de vista, la corrección que debe instrumentarse en el desarrollo industrial costarricense tomará en cuenta, desde ya, medidas de carácter selectivo.

En adelante se seleccionarán ramas, productos, empresas y regiones para ir consolidando el tipo de industria que más conviene al país; de esta manera se impulsarán aquellas actividades que ante las condiciones adversas en el exterior, sean capaces de sobrevivir y que a la vez conduzcan a beneficiar al país en lo que atañe al crecimiento económico, al empleo, a los precios, a la balanza de pagos y a la distribución del ingreso.

En este marco, los siguientes serán los elementos básicos para la estrategia de desarrollo industrial:

- a) Intensificar los esfuerzos en materia de desarrollo agroindustrial. Entiéndase como actividad agroindustrial aquella que se dedica al procesamiento de productos de origen nacional agrícola, pecuario, forestal, minero y de pesca, ya sea que dichos productos estén en su forma primaria o en algún estado de elaboración.
- b) Promover una revisión total de la Ley de Protección Industrial y su Reglamento dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, que redefina los criterios para el otorgamiento de incentivos fiscales considerando la generación neta de divisas positiva, la tasa de rentabilidad (tasa interna de retorno), la generación de empleo, y la ubicación geográfica de las inversiones, con el propósito de estimular su desconcentración regional. Tales ajustes deberán partir del principio básico de que el proteccionismo debe ser transitorio, selectivo y disminuir gradualmente con el transcurso del tiempo. Esta modificación en los criterios para el otorgamiento de incentivos fiscales debe ser negociada con los países centroamericanos.
- c) Promover una disminución gradual y selectiva de la protección arancelaria a fin de fomentar una mayor eficiencia y competitividad internacional de las empresas. La revisión del nuevo arancel común constituye una prioridad y deberá negociarse con los países centroamericanos.
- d) Promover una política tecnológica y de formación profesional que:
 - Seleccione la adaptación de los procesos tecnológicos de los países más desarrollados.
 - Acorte los plazos en que la adaptación de la tecnología se transforma en producción de los respectivos bienes.

- Restrinja la alta vocación importadora de las empresas transnacionales, aparte de privilegiar a las empresas nacionales o latinoamericanas.
 - Oriente la capacidad de investigación para el desarrollo existente, hacia la solución de los problemas de la estructura productiva del país y que procure una mayor protección a las inversiones nacionales de menor escala (mediante modificación de la política de concesión de patentes y del propio derecho de patentes).
 - Garantice la disponibilidad del personal adecuadamente calificado para aquellos sectores considerados de prioridad.
- e) Promover una política sobre la inversión extranjera directa que se oriente según los siguientes lineamientos:
- Promoción de las inversiones extranjeras directas, orientada rigurosamente a las metas de industrialización; es decir, que dirija a los inversionistas potenciales a aquellas áreas de reconocida relevancia para el desarrollo y otorgue incentivos fiscales de acuerdo con el beneficio de cada inversión y según los criterios de selección que se hayan adoptado.
 - Control con respecto a los efectos sobre la balanza de pagos, por medio de medidas de regulación de las transferencias de utilidades, de pagos por licencias, transferencia vía precios, y que por medio de incentivos o restricciones promueva una mayor utilización de insumos nacionales.
 - Limitación a las prácticas restrictivas relacionadas con la transferencia de tecnología y obligación de las empresas de organizar programas de capacitación y perfeccionamiento profesional.
 - Una política que garantice una competencia adecuada, impidiendo que las empresas nacionales sean desplazadas y fomentando inversiones en "joint venture" de empresas extranjeras pequeñas y medianas y la producción bajo licencia de empresas nacionales.
- f) Fortalecer el esfuerzo de la industria nacional hacia la penetración de productos industriales en mercados no tradicionales, mediante proyectos y programas de promoción de exportaciones, identificación de mercados y participación en la negociación de las ventas externas. Por otra parte, se promoverá la ejecución de eficientes programas para el mejora-

miento de la infraestructura de comercialización de los productos (furgones, contenedores, red de frío, centro de acopio, etc.) y el mejoramiento de la calidad y la presentación del producto exportable.

- g) Fortalecer el desarrollo de programas y proyectos tendientes a la sustitución prioritaria y selectiva de importaciones de bienes intermedios, pulpa y papel, medicinas, materiales de construcción y algunos bienes alimenticios, los cuales son técnica y económicamente viables de producir, dada la dotación de recursos de nuestra economía.
- h) Promover los programas de apoyo a la pequeña industria y artesanía en áreas en que es eficiente tecnológicamente (sin sobrepasar los límites de la política industrial general) como por ejemplo en segmentos del mercado para rubros especializados o en las actividades vinculadas a los insumos de industrias mayores, toda vez que esta actividad presenta ventajas comparativas en lo que respecta a la contribución para la reducción del desempleo.
- i) Promover la expansión de la industria nacional de tal manera que sea capaz, por una parte, de ir aceptando un uso cada vez más intensivo de fuentes de energía nacionales tanto convencionales (v.gr. la hidroeléctrica) como no convencionales y, por otra parte, de ir involucrándose cada vez más en la elaboración de energéticos, con base en recursos agrícolas y mineros.
- j) Promover la modificación de las normas vigentes para el otorgamiento del crédito con el fin de asignarlo según el orden de prioridades que resulte de la aplicación de los criterios de selección adoptados, en especial en atención al criterio de generación neta de divisas positiva.
- k) Promover la participación conjunta, con naciones con un mayor grado de desarrollo industrial, en la ejecución de proyectos industriales de cierta envergadura, tales como producción de máquinas, herramientas, electrónica y productos químicos.
- l) Promover un programa para la actualización y ejecución de los proyectos formulados por el Ministerio de Industria, Energía y Minas, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Corporación Costarricense de Desarrollo, los cuales además de procurar el desarrollo de la agroindustria sean congruentes con los objetivos del desarrollo industrial y con la solución de los problemas de la desconcentración industrial, mediante la promoción de la instalación de industrias en las zonas rurales o marginadas.

- m) Consolidar un mecanismo interinstitucional que permita evitar la duplicidad de esfuerzos y la subutilización de recursos financieros en que se incurre por las actuaciones de algunas instituciones públicas vinculadas al fomento industrial, las cuales descoordinadamente realizan labores de identificación, formulación, promoción y, en alguna medida, de ejecución de proyectos de inversión en el sector industrial.
- n) Realizar o actualizar los diagnósticos o inventarios de los recursos naturales existentes en el país como requisito muy importante para iniciar las actividades de programación y ejecución.

- **El orden de prioridades para el desarrollo industrial**

Conforme se ha anotado, en adelante se instrumentará una política selectiva para la promoción industrial, el otorgamiento de incentivos fiscales y la canalización de los recursos financieros. En este sentido, el orden de prioridades resulta, naturalmente, de la aplicación de los siguientes criterios selectivos:

- a) Generación neta de divisas positiva.
- b) Tasa interna de retorno.
- c) Valor agregado nacional.

De acuerdo con estos criterios y con su ponderación diferencial por parte de los responsables de la política industrial nacional, se establecerá permanentemente el orden de prioridad para el desarrollo industrial.

- **Políticas para el Sector Energético**

Antecedentes

Ya se ha hecho mención anteriormente de los problemas que le ha acarreado al país el hecho de que dependa en una gran proporción de energía importada (petróleo crudo y sus derivados) para la satisfacción de sus necesidades totales.

El país posee relativamente un alto potencial de recursos energéticos; sin embargo, a la fecha no se ha llevado a cabo una evaluación completa de ellos, excepto de los hidrocarburos. El potencial de recursos energéticos se fundamenta en las posibilidades de explotación de aquellos de origen hídrico, geotérmico o biomásico. Los recursos geotérmicos del país serán evaluados próximamente, ya que este proyecto está considerado dentro del Programa Nacional de Desarrollo Energético y se está concluyendo la evaluación a nivel de factibilidad del Proyecto Geotérmico Miravalles con el objetivo de instalar la primera planta de 55MW que utilizará ese recurso hacia 1987. Actualmente, se están realizando esfuerzos para

evaluar los recursos no renovables de origen fósil, tales como el carbón mineral y el petróleo.

A pesar del potencial energético del país fundamentado en sus recursos naturales, su grado de aprovechamiento ha sido mínimo, y la importancia relativa de la energía derivada del petróleo, dentro del consumo total de energía del país, ha tendido a crecer a través del tiempo.

El recurso hidroeléctrico, constituye la principal fuente energética disponible en el país, suficientemente desarrollada y cuantificada; sin embargo, en la actualidad sólo se encuentra aprovechado poco más del 7.00/o del potencial identificado. Hasta la fecha, los estudios sobre aprovechamiento hidroeléctrico, se han desarrollado para satisfacer demanda tendencial, pero si se pensara en una mayor utilización de los recursos de este tipo, deberían intensificarse aún más los estudios sobre proyectos específicos.

Otro abundante recurso energético que existe en el país, no aprovechado, es la leña de tipo comercial. No necesariamente debe pensarse en un uso directo (no comercial) de esta forma de energía tal como ha sido hecha hasta el presente. La leña podría ser usada para generar electricidad en centrales térmicas pequeñas, puede usarse en la producción de gas combustible, en la producción de carbón mediante el proceso de pirólisis, e incluso pueden obtenerse alcoholes metílico y etílico para ser usados como carburantes. De esta forma, el recurso leña podría llegar a tener mucha importancia conformando una de las principales fuentes energéticas del país.

Con respecto al alcohol, los diferentes estudios que se han estado llevando a cabo para su producción con base en caña de azúcar, no contemplaron la evaluación del recurso. Para determinar su potencial es necesario realizar un complicado análisis con el fin de determinar las áreas aptas para el cultivo de caña, de las que podrá disponerse a corto, mediano y largo plazo para dedicarlas a la producción de alcohol. En todo caso, en el gobierno pasado se puso en marcha el Programa Nacional de Alcohol Carburante que consistió en la mezcla, para el consumo nacional, de gasolina con alcohol (mezcla conocida como gasohol). Dicho programa contemplaba inicialmente la sustitución del 20o/o del consumo específico de gasolina en vehículos particulares, así como el 100o/o de sustitución en vehículos automotores oficiales adaptados para tal fin. En la práctica, se puso a la venta el susodicho gasohol, como una opción ante la gasolina, y con precio inferior al de ésta; y se adaptaron una serie de vehículos de propiedad estatal para que asimilaran el alcohol como combustible; sin embargo, en la actualidad, el uso de alcohol como carburante se está viendo fuertemente cuestionado por diversas razones, entre las que destacan el alto costo del alcohol producido con base en la caña de azúcar, en relación con el precio de la gasolina; los usos alternativos más rentables de

la materia prima; y, la falta de investigación para el uso de productos distintos de la caña de azúcar, en la fabricación del alcohol.

En cuanto a los recursos geotérmicos se refiere, estos no han sido evaluados a nivel nacional, aunque sí se están efectuando evaluaciones sobre factibilidad en el campo Geotérmico Miravalles. En el corto plazo se pretende llevar a cabo la evaluación de este recurso a nivel de reconocimiento, en todo el territorio nacional.

También es probable la existencia de petróleo en el subsuelo nacional. Actualmente, se han identificado dos sitios con altas posibilidades de contener reservas de hidrocarburos. Uno de ellos es el denominado San José I en el bloque Watsi-Cocoles, objeto de perforación profunda a partir de 1982 y del que se tiene como objetivo llegar a los 6 000 metros. El otro sitio se ha localizado en el bloque Cahuita y se espera iniciar su perforación, una vez que se concluyan las exploraciones en el primer sitio. A pesar de los esfuerzos realizados, a la fecha no se cuenta aún con una cuantificación de las posibles reservas que puedan existir en el subsuelo costarricense.

En el año 1979, se inició y prosiguió en forma sistemática, la recolección y clasificación de información, así como las actividades de exploración en relación con los recursos carboníferos del país, que se concluyeron a mediados de 1980. Luego, mediante un convenio firmado a principios de 1981 con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, se decidió llevar a cabo las investigaciones a nivel de prefactibilidad con base en las informaciones recogidas anteriormente.

Tal fase de la investigación se inició a mediados de 1981. El propósito del convenio es el de realizar los estudios de geología superficial, encaminados a examinar la distribución de estratos carboníferos en la zona de Baja Talamanca y en un área de 140 kilómetros cuadrados. Dependiendo de los resultados que se obtengan, se podría llegar a estudios de geología en detalle y a perforaciones exploratorias. Los trabajos de reconocimiento que se han llevado a cabo hasta la actualidad, han permitido determinar la existencia de afloramientos carboníferos prometedores en un área de 40 kilómetros cuadrados.

En cuanto a los residuos vegetales, cabe señalar que, los que se han utilizado tradicionalmente, son el bagazo de caña y la cascarilla de café, como resultado de los respectivos procesos (ingenios azucareros y beneficios de café). Estos energéticos han sido siempre autoconsumidos en su totalidad, por esas actividades agroindustriales y representan una proporción importante del total de la energía consumida en el país.

Por último, hay que anotar que existen importantes posibilidades para el

aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales como la solar, la eólica, biogás, etc. Tanto los centros de Educación Superior, como el Instituto Costarricense de Electricidad, están llevando a cabo una serie de investigaciones, y ejecutando una serie de proyectos piloto, en este campo.

Queda pues, entendido que a pesar de que Costa Rica posee un gran potencial, fundamentado en sus recursos naturales para el desarrollo de fuentes energéticas internas, ese potencial no ha sido aprovechado, sobre todo porque tradicionalmente las instituciones que componen el sector han actuado en forma descoordinada (sobre todo el ICE y RECOPE) de tal forma que a través del tiempo, separadamente, han estado ejecutando una serie de proyectos con el fin de atender a una evolución tendencial de la demanda de los diferentes tipos de energía, y sin prever un mayor aprovechamiento de las fuentes de energía nacionales. Como consecuencia de este fenómeno y, dado que la demanda por productos derivados del petróleo ha crecido a través del tiempo a un ritmo mayor que cualquier otro tipo de energéticos, el peso relativo de aquellos dentro del balance energético ha ido en aumento. Actualmente, los hidrocarburos participan con cerca del 50o/o dentro del consumo total de energía del país, lo que quiere decir, en otras palabras, que Costa Rica tiene que importar la mitad de la energía que consume. No obstante, debe destacarse la política adoptada por el ICE para aprovechar los recursos hidroeléctricos del país, lo que ha permitido a nuestra economía liberarse del consumo de petróleo para la generación de energía eléctrica.

Hay que hacer notar, en relación con lo anterior, la evolución que ha experimentado el Sector Transportes, que ha basado su desarrollo casi en su totalidad, en el consumo de derivados de petróleo, y en un grado ínfimo en el uso de la electricidad. Para el año 1980, este sector absorbió cantidades de derivados del petróleo que representaron, aproximadamente un 31o/o del consumo total de energía del país, un 45o/o del consumo de energía comercial (derivados del petróleo y electricidad), y un 55o/o del consumo total de derivados del petróleo. Como se puede ver, el Sector Transportes presenta grandes posibilidades para el establecimiento de programas energéticos de racionalización y sustitución que podrían estar basados en la electrificación progresiva del transporte de pasajeros y carga.

Objetivos del Sector Energético

Siendo la energía un insumo tan importante del crecimiento de la economía, el propósito básico con que debe actuar la política económica en este sector, será el de que, tanto a corto como a mediano plazo, la escasez y la dependencia externa de dicho insumo, no se conviertan en un obstáculo para el crecimiento económico. Desde este punto de vista, existen por lo menos tres objetivos generales que se aspira alcanzar en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986:

1. En el corto plazo, el mantenimiento de un programa de ahorro de energía que no obstaculice el crecimiento de la economía.
2. En el mediano plazo, la reducción en la dependencia del país de los energéticos importados, de tal manera que se tienda a minimizar los efectos negativos, desde el punto de vista socio—económico, a causa de las variaciones externas de los precios y cantidades de esos energéticos.
3. El fortalecimiento institucional del sector, afianzando los organismos de coordinación creados para tal efecto, estructurando un centro de investigación y documentación científica y tecnológica en materia de energía; y capacitando técnicamente a los funcionarios involucrados en la formulación y ejecución de programas y proyectos.

Estrategia de desarrollo energético

Una efectiva estrategia para el desarrollo del Sector Energía, a mediano y largo plazo, deberá tener como base una total recuperación del ritmo de actividad de los restantes sectores socioeconómicos. En la medida en que se recuperan la producción y las exportaciones nacionales, el país tendrá capacidad de dedicar más recursos tanto a la investigación como a la incursión en proyectos de tipo energético. Pero, no sólo es necesaria la recuperación de la economía; el desarrollo de las fuentes de energía nacionales disponibles, requerirá además de una serie de cambios en la estructura económico—social del país: deberán cambiar las relaciones de tipo tecnológico utilizadas en el proceso productivo; éstas deberán aumentar las intensidades con que se combinan el trabajo y la tierra respecto al capital, ya que esos dos recursos son relativamente más abundantes en el país; deberá disminuir sensiblemente la participación de los insumos importados dentro del total de insumos usados en la producción global del país; también deberá disminuir la relación del consumo de productos importados, dentro del consumo total del país. Intimamente relacionado con lo anterior, se impone la elevación de la relación ahorro—ingreso, cuyos niveles en el país, han conducido en el pasado a acelerar la dependencia del ahorro externo, lo cual ha aumentado la vulnerabilidad de la economía ante las variaciones de las condiciones en el exterior; por otra parte, es necesaria una mejor distribución del ingreso, aparejada a una mayor participación (en forma de cooperativas, empresas de autogestión, etc.) de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción. Se impone, por último, un cambio en los hábitos de consumo de la población, en particular —a manera de ejemplo— la población deberá aceptar el uso cada vez más generalizado de los sistemas de transporte colectivo, ante el medio de transporte particular en automóvil.

Una economía menos dependiente del exterior, y recuperada de la violenta crisis en que se ha sumido en los últimos años, será la condición necesaria para en

el futuro reducir drásticamente la dependencia del país de la energía importada, ya que sólo así tendrá la posibilidad de hacer cuantiosas inversiones en hidroelectricidad, geotermia, proyectos para el aprovechamiento a nivel comercial de la biomasa y el biogás y, en síntesis, para un sólido desarrollo de las fuentes de energía convencionales y no convencionales que promuevan la sustitución esperada.

Aunque es imprescindible emprender con agresividad el desarrollo de las fuentes energéticas no convencionales, no debe olvidarse que los derivados del petróleo seguirán siendo importantes por mucho tiempo para la satisfacción de las necesidades de energía del país, razón por la cual será recomendable que se llegue a contar con una adecuada capacidad de refinamiento y almacenaje de combustibles, lo que puede contribuir a que los problemas relacionados con estas formas de energía, no sean aún más graves.

Las exploraciones petroleras ya iniciadas, deberán concluirse y si sus resultados son positivos deben iniciarse las negociaciones para la explotación del producto. En caso de que los resultados de estas primeras exploraciones sean negativos, deberá analizarse muy cuidadosamente la posibilidad de iniciar nuevas, debido a los altos costos en que incurriría el país. En todo caso, siempre y cuando siga existiendo la posibilidad, deberá aprovecharse la ayuda que ha estado otorgando el gobierno mexicano en este campo.

Tomando en cuenta los actuales problemas financieros del país, el subsector hidroeléctrico deberá estar orientado a atender el crecimiento normal de la demanda de energía eléctrica, exportando a países del Istmo Centroamericano (Panamá, Nicaragua y Honduras) los excedentes hidroeléctricos que se presentan, motivados por razones climatológicas y por las características propias del Programa de Desarrollo Energético. Esto, sin hacer inversiones dedicadas exclusivamente a la exportación de energía, es decir, que se exportarán únicamente los sobrantes que tengamos, después de atender las necesidades de nuestro mercado. Pero al mismo tiempo, el Instituto Costarricense de Electricidad está preparado para desarrollar con rapidez proyectos de mediana y gran capacidad que permitan la instalación de industrias de alto consumo eléctrico, cuya construcción puede coordinarse con la de las plantas hidroeléctricas para esos fines específicos. A la vez, el programa de desarrollo normal del subsector eléctrico, contempla un crecimiento normal del sector industrial, por lo que se está previendo la instalación de nuevas industrias de pequeño y mediano tamaño y la ampliación de la capacidad instalada de las actuales.

También deberá ir preparándose desde ya el camino para la explotación de la leña de tipo comercial, a la vez que se fortalezcan las condiciones para que se haga un uso más apropiado de la leña no comercial, la cual representa una proporción importante del total de la energía que se consume en el país.

En lo que respecta al alcohol, si no es rentable la elaboración con base en caña de azúcar, debe investigarse la posibilidad de ser elaborado tomando otros productos como materia prima.

Deberán seguir explotándose los residuos vegetales con fines energéticos. Hasta el presente se han estado utilizando en su totalidad el bagazo de la caña de azúcar y la cascarilla del café; sin embargo, debe considerarse la posibilidad de utilizar como fuente energética otros residuos vegetales como la cascarilla del arroz.

En lo referente a la geotermia, es necesario que entre su funcionamiento, lo más pronto posible, la primera unidad en Miravalles, y seguir con la evaluación del potencial del recurso.

Por último, no es de manera alguna despreciable la explotación de fuentes de energía no convencionales como la eólica, la solar y el biogás; fuentes éstas para las que deben desarrollarse proyectos tendientes a su aprovechamiento sobre todo en las regiones en donde predominen las actividades de tipo agropecuario o agroindustrial, siempre que su utilización se lleve a cabo en aquellos lugares o actividades donde su empleo resulte económico frente a fuentes alternas convencionales.

Medidas específicas

1. Se buscará el fortalecimiento institucional, por medio de la consolidación político-técnica del Ministro Rector del sector.
2. Dada la atención especial que requerirán los agroenergéticos, se procederá a la incorporación del Ministerio de Agricultura y Ganadería al grupo de aquellas actividades involucradas en el sector.
3. Con el propósito de promover el desarrollo de industrias electrointensivas, alcoholquímicas, y otras de vital importancia para el logro de los objetivos impuestos para el sector, la política económica deberá aportar los incentivos posibles a favor de este tipo de industrias. Asimismo, se realizarán los estudios y las negociaciones necesarias para promover el desarrollo de industrias electro-intensivas, y la electrificación del transporte.
4. Se procederá a la elaboración de una versión preliminar de un Plan Nacional de Energía. Para este efecto ya se cuenta con toda la información básica, consistente en un balance energético histórico (1965-1980), un diagnóstico de la problemática para el mismo período, y alternativas de desarrollo energético con proyecciones al año 2.000.

5. Se realizará un inventario de los actuales recursos técnicos, físicos y financieros, para proceder a la asignación de responsabilidades en la ejecución de programas y proyectos específicos. En íntima relación con esto, se continuará con las acciones necesarias para completar la evaluación de los recursos naturales con fines energéticos.
6. Se formalizarán, en tanto sea posible, nuevos acuerdos en el marco del convenio de ayuda petrolera con México y Venezuela, buscando aumentar el crédito blando, que se destinará a proyectos de tipo energético debidamente seleccionados.
7. Se establecerá una política de precios de los energéticos, acorde a las prioridades que exige el desarrollo socioeconómico futuro.
8. Se tratará, en la medida en que los recursos lo permitan, que se ejecuten a tiempo los proyectos hidroeléctricos programados (y los geotérmicos) con el fin de atender al crecimiento industrial de la demanda nacional, a la vez que se tratará de poner dentro de los programas, proyectos de vital importancia (como el de Boruca) para el montaje de industrias electrointensivas, la electrificación de los medios de transporte y la venta de excedentes a países vecinos.
9. Se incrementarán las actividades de investigación y de desarrollo por parte de la Refinadora Costarricense de Petróleo, tanto a nivel de una mejora del aprovechamiento de los hidrocarburos importados (interno de la empresa y en las transformaciones subsecuentes de los sectores productivos), así como en la investigación y desarrollo de las fuentes nacionales de energía sustitutas del petróleo importado, a excepción de la energía hidroeléctrica y geotérmica que están a cargo del ICE. En ese sentido, se continuará con las inversiones de mejoramiento integral en la refinería y con el desarrollo de la infraestructura de transporte por oleoducto con modernos planteles de distribución, que conduzcan a disminuir aún más el costo interno al consumidor final.

— Políticas para el Sector Minero

Antecedentes

El Sector Minero no ha participado activamente en el desarrollo de la economía nacional, ya que en forma general los recursos mineros han sido ignorados salvo algunas explotaciones de minerales de ocurrencia frecuente y difundida como calizas, arcillas y arenas, los que se utilizan en la industria del cemento, materiales de construcción y otros productos minerales no metálicos como las salinas. La única actividad de explotación metálica que se conoce en el país es

la del oro, que se remonta desde fines del siglo pasado hasta 1940, cuando decayó fuertemente y que en época reciente ha experimentado cierto auge. Antes de 1980, casi toda la producción de este mineral salía del país mediante el contrabando, por lo que a partir de este año, el Gobierno dispuso que todas las cantidades extraídas debían venderse al Banco Central; esta medida ha reportado una importante afluencia de oro para ser utilizado en transacciones de la balanza de pagos.

El bajo dinamismo de la actividad de la minería en el pasado, ha hecho que su aporte sea ínfimo en la producción global, la balanza de pagos y el empleo.

Se han realizado en el pasado, o bien se están realizando actualmente, varias investigaciones para determinar la posibilidad de explotación de una serie de minerales como el aluminio, manganeso, cobre, monometálicos de sulfuros de cobre, sulfuros masivos de cobre y zinc, hierro, cromo, plomo, zinc, carbón mineral, etc. En algunos de estos casos los resultados son, o se perfilan, como positivos. Ante la expectativa de una intensificación de la actividad minera, basada en el desarrollo de la explotación posible de dichos minerales, se aprobó recientemente el respectivo Código de Minería para regular la actividad.

Objetivos

El objetivo general para la actividad minera es el de estimular la exploración y explotación nacional de nuestras riquezas naturales; especialmente aquellos recursos minerales que puedan contribuir en el mediano plazo a reactivar nuestra economía.

Estrategia general

El desarrollo minero debe tratarse como un asunto complejo e integral que considere todas las etapas del proceso hasta el producto final, contribuyendo de esta manera al equilibrio de la balanza de pagos por medio de la producción, transformación y exportación de minerales. Asimismo, debe fortalecerse la pequeña minería, con el fin de consolidar el desarrollo regional.

Es necesario acelerar las investigaciones sobre los recursos minerales de posible explotación, tales como el aluminio, el cobre, el carbón, azufre, etc., ya que los minerales factibles de explotación comercial se encuentran hasta ahora dentro de un cuadro cualitativo, con una diversidad de materiales metálicos y no metálicos, como se anotó anteriormente. En general, se ha comprobado la existencia del mineral, pero aún no se conoce su tonelaje y calidad, exceptuando la laterita bauxítica y otros depósitos para los que hay suficiente información, pero que debe ser revisada. En este sentido, será indispensable acumular información para la realización de un inventario de recursos mineros a nivel nacional.

Es necesario establecer un reglamento que sirva de complemento al Código

Minero para regular el desarrollo del potencial minero actual y futuro, los diferentes tipos de explotación de yacimientos, distintas tecnologías aplicables en el procesamiento de los minerales, su comercialización de acuerdo con el mercado actual y futuro, grado de conocimientos geológicos y mineralógicos del país, así como el sistema tributario asociado a la actividad.

Se le reconoce al sector minero un papel muy importante en el desarrollo futuro del país. La repercusión de ese papel, en cuanto a la producción minera, se hará sentir principalmente al final de los próximos diez años y será el resultado de los lineamientos de política que se adopten en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

El orden de prioridad para el desarrollo minero

Aspectos geológicos y metalogenéticos

La historia geológica de Costa Rica presenta, por lo menos, tres épocas de mineralización, a partir del cretácico hasta nuestros días: mineralizaciones ocurridas en un ambiente oceánico (Complejo de Nicoya), mineralizaciones emplazadas en ambiente francamente continental (Arco Interno del Orogéno), mineralizaciones post-orogénicas (Cordillera Volcánica de Guanacaste, Cordillera Volcánica Central).

En consecuencia, quedan bien definidas tres provincias metalogenéticas en el país, cuyos ambientes geológicos característicos generalmente se traducen en un elevado potencial minero. Este potencial está siendo confirmado por medio de estudios regionales de mapeo geológico y análisis de minerales, realizados principalmente por la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos (Ministerio de Industria, Emergía y Minas). Tomando como base el conocimiento geológico y metalogenético actual, es posible prever para los próximos diez años el descubrimiento de importantes yacimientos minerales a lo largo de la Sierra de Tilarán y Cordillera de Talamanca.

Yacimientos de explotación inmediata

Del potencial minero del país se comenzarán a aprovechar en los próximos cinco años, los siguientes minerales:

— Oro

Se prevé que en el mediano plazo entrarán en operación algunas minas de oro en la Cordillera de Tilarán, con un potencial aurífero altamente significativo para la economía nacional. Las cifras apuntadas podrían triplicarse tomando en consideración que los yacimientos auríferos de la Península de Osa, de acuerdo con las estadísticas recopiladas, ascienden en 1981-1982 a varias toneladas de oro.

— **Áreas de cuarzo y feldespatos**

De los estudios realizados se conocen dos importantes yacimientos: uno al sur de San José y el otro en Liberia. Este último presenta condiciones excepcionales de explotación por su calidad y volumen que se estima en 230 000 000 toneladas métricas; además, porque su laboreo sería a cielo abierto.

— **Calizas**

Los yacimientos de calizas de Costa Rica se estiman en, por lo menos, unos 13 000 millones de toneladas métricas. Además se encuentran repartidos muy favorablemente en el territorio, tal como se puede apreciar seguidamente:

| Provincia | Yacimiento | Volumen en millones de T.M. |
|------------|------------------------------------|-----------------------------|
| Guanacaste | Colorado de Abangares | 800 |
| | Nicoya (interior) | 400 |
| | Barra Honda | 500 |
| | Santa Rosa | 50 |
| | Isla Golfo de Nicoya | 200 |
| San José | Cerro Dragón | 200 |
| | Damas | 150 |
| Puntarenas | Fila de Cal (Valle del General) | 10 500 |
| Limón | Cuenca de Limón | 200 |

— **Lateritas bauxíticas**

Los yacimientos de este mineral se localizan principalmente en la Vertiente del Pacífico, aun cuando también se conocen algunos en el Atlántico. Por su importancia se señalan los siguientes:

| Provincia | Yacimiento | Volumen en millones de T.M. |
|-----------|-------------------|-----------------------------|
| Alajuela | Upala, Los Chiles | 50 |
| | San Carlos | 60 |
| San José | San Isidro | 150 |
| Cartago | Paraíso | 15 |

De estos yacimientos, se destaca el de San Isidro de El General que fue objeto de un contrato con la Compañía Norteamericana Aluminium Company para la producción inicial de 400 000 toneladas de aluminio al año y una posterior expansión de su producción a 600 000 toneladas.

— **Azufre**

Los yacimientos conocidos son:

| Provincia | Yacimiento | Volumen en millones de T.M. |
|------------|----------------------|-----------------------------|
| Alajuela | Poco Sol, San Carlos | 20 |
| Guanacaste | Miravalles, Góngora | 14 |

— **Minerales industriales**

Existe abundancia de yacimientos de esos materiales en todo el país, principalmente de arena y grava, piedra pómez, diatomitas, arenas de cuarzo, calizas y conchas marinas. La producción de esos minerales se concentra principalmente en el Valle Central. Los yacimientos tradicionales de esos minerales están en vías de agotarse por lo que se prevé la explotación de otros, localizados en las faldas de la Cordillera Volcánica Central.

— **Otros Prospectos**

Además de los yacimientos señalados, hay conocimiento de minerales que justifican una evaluación para determinar su potencial económico.

Se señalan especialmente: el oro de Tilarán y Osa; el manganeso en Guanacaste; el hierro en depósitos de arenas de las dos costas; arcillas refractarias en Miramar, Esparza, Paraíso de Cartago, Dota, Tarrazú; cobre en las Cordilleras de Tilarán y Talamanca; y, el petróleo en la Cuenca de Limón, en el Golfo de Nicoya, en la Bahía de Coronado y en el Golfo Dulce.

Los estudios e investigaciones para identificar nuevos yacimientos a partir de los prospectos e indicios de minerales, deberán orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos señalados para el desarrollo del sector. La combinación de la importancia de los objetivos por cumplir y de los esfuerzos necesarios, permiten distinguir dos tipos de estudios e investigaciones.

En primer lugar, están las evaluaciones de prospectos que figuran como económicamente importantes y que requerirá menores gastos de preinversión, como son los estudios sobre las arenas para vidrio, las calizas para cemento, las arcillas refractarias, el azufre para la industria química, el oro, y posiblemente el hierro.

En segundo lugar, se encuentra la evaluación de recursos cuyas explotaciones tendrán un gran impacto en la economía del país, como son el cobre, los minerales radioactivos y el petróleo. Esas evaluaciones requerirán gastos de preinversión mayores que los necesarios para el otro tipo de evaluaciones, esfuerzos adicionales en la capacitación de personal nacional y reajustes de los mecanismos institucionales.

En el período del Plan se pondrá énfasis en los estudios e investigaciones del

primer tipo, y se tomarán las primeras medidas de reajustes institucionales y de capacitación y contratación de personal para hacer frente a las evaluaciones del segundo tipo.

El desarrollo futuro de la minería en Costa Rica requerirá de un fortalecimiento de la actual Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, (Ministerio de Industria, Energía y Minas), con el propósito de que pueda cumplir a cabalidad con las siguientes funciones:

- preparación de personal en el control y administración de la actividad minera;
- control de la comercialización y de la producción;
- completar la información y llevar registros estadísticos;
- establecimientos de medidas de seguridad para la operación de minas;
- control de la contaminación ambiental.

En general, será necesario mejorar la capacidad institucional para llenar una serie de requisitos indispensables para, en el mediano plazo, lograr que el sector dé una contribución importante al desarrollo del país. La mejora en la capacidad institucional deberá estar dirigida, o por lo menos orientada, a:

- el fortalecimiento de la planificación minera;
- la elaboración de un banco de datos;
- la investigación y evaluación de proyectos; y
- la capacitación técnica.

Por otra parte, deberá mejorarse y ampliarse el asesoramiento que las instituciones estatales brindan para la explotación de tajos de materiales de construcción tanto para el Sector Público como para el Privado.

Las medidas específicas que se puedan definir, para su aplicación al sector minero, tienen que estar relacionadas con la explotación y control de la extracción de oro, que es el único mineral que en la actualidad le produce una entrada de divisas al país, entre otros beneficios. Entre estas medidas, se propone:

- i. Estimular la explotación de oro de placer en la Península de Osa.
- ii. Estimular la explotación de oro en túneles, en los distritos minerales del norte y sur del país.
- iii. Fortalecer las instituciones contraloras y promotoras de las explotaciones, para que éstas contribuyan con mayor intensidad a la balanza de pagos, evitando la salida ilegal del oro del país. En este sentido, deberá promoverse la participación, en esta actividad, de instituciones que

cuentan con laboratorios y personal técnico con experiencia. Lo más recomendable, desde este punto de vista, es la constitución de un grupo interdisciplinario de técnicos en geología, ingeniería de minas, metalurgia, procesamiento de minerales, etc., con el propósito de iniciar la preparación de una entidad especializada en la investigación y ejecución de proyectos mineros, la cual además de servir a corto plazo para lo relacionado con la explotación del oro, se podrá incorporar después a colaborar con el resto de las actividades. La Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, y la Corporación Costarricense de Desarrollo, podrían contribuir a la formación de este cuerpo técnico interdisciplinario.

— Políticas para el Sector Transporte

Antecedentes

El sector transporte constituye uno de los pilares más importantes para el desarrollo socioeconómico del país. Prácticamente no existe actividad productiva que no requiera del uso del transporte para la movilización de bienes y personas; surge como respuesta inmediata para las necesidades de intercambio de los sectores productivos.

Al estudiar el desarrollo reciente del país, se observó que el sector transporte creció persistentemente entre 1970 y 1980, elevando su participación en el PIB de 4,40/o a 7,00/o en términos reales. Este es el resultado del apoyo constante que el Estado ha brindado al sector, sobre todo en cuanto al transporte por carretera; por lo que la situación financiera del Estado se convierte en una variable primordial que afecta el crecimiento del sector.

En los últimos años, dada la aguda crisis económica que vivimos, han empezado a generarse acciones del Sector Público que han influido e influirán en el desarrollo del sector. Por ejemplo, las alzas que se han decretado últimamente en los precios del petróleo afectarán el transporte y la producción en general. Además, las medidas de austeridad del Estado afectan directamente al transporte por la vía de reducción en las inversiones públicas.

Cabe anotar, por último, la relevancia que tiene este sector dentro del problema energético del país. La forma de energía por excelencia, que utiliza, son los derivados del petróleo (que conforman prácticamente el 100/o del consumo energético del sector) y, en una proporción insignificante hace uso también de la electricidad.

Para el año 1980, el sector del transporte absorbió una cantidad de derivados del petróleo que representó aproximadamente un 31/o del total de energía consumida en el país, un 45/o del consumo de energía comercial (derivados del pe-

tróleo y electricidad), y un 55o/o del consumo total de derivados del petróleo. Estas cifras indican que el sector es clave para la implantación de programas energéticos que pretendan la racionalización del uso de la energía de acuerdo con los objetivos del Sector Energía.

Objetivos

El principal objetivo que se delinea para el Sector Transporte es el de desarrollar un Sistema Nacional de Transporte que coordine e integre los distintos medios e instituciones que en él intervienen, a fin de que los esfuerzos del Sector estén básicamente orientados a la atención eficiente de la demanda nacional de transporte, originada en las necesidades de intercambio de los sectores productivos, especialmente el agropecuario y en otras actividades que requieran la movilización de bienes y personas; así se contribuirá al desarrollo económico y social de la nación.

Elementos generales de una estrategia de desarrollo del sector

Se buscará la eficiencia económica, para alcanzar el objetivo primordial del Sector, lo que significa que sólo deberá invertirse en aquellos proyectos que sean rentables, que resulten justificados desde el punto de vista económico, y buscando que la inversión responda desarrollo global del sector transporte en el momento que se considere oportuno.

Será preciso considerar los diferentes modos de transporte en forma integral y con proyección a largo plazo, debido a la considerable interacción que existe entre ellos. También deben coordinarse los diferentes proyectos, maximizando el aprovechamiento de las ventajas propias de cada medio de transporte mediante el fortalecimiento de aquellos subsectores que en los últimos años se han estado debilitando, como el caso de los ferrocarriles.

Se buscará mejorar la capacidad institucional del sector en la preparación de proyectos aptos de financiamiento externo y dirigidos al fomento de la producción nacional, en especial aquellos que conduzcan a corto plazo a los necesarios cambios estructurales en el sistema productivo nacional.

Deberá implantarse una política de precios acorde con las posibilidades reales que actualmente tiene el Estado para administrar y controlar el transporte, y de acuerdo con las prioridades de desarrollo del sector.

Será también de suma importancia, que se estimulen aquellas actividades que aumenten la capacidad exportadoras.

Medidas específicas

-- Globales

1. Fijar los precios de los servicios de transporte en forma tal que los usuarios paguen los costos reales de la prestación de estos servicios, con el objeto de disminuir el déficit del Sector Público en la parte correspondiente a las inversiones en transporte. Por lo tanto, los subsidios únicamente se podrán utilizar en casos muy específicos, con metas y objetivos bien pensados y claramente definidos, de manera que no se produzcan distorsiones en el Sector, relativas al uso de los recursos. En este sentido, se hace necesario evaluar a la mayor brevedad posible la repercusión actual y futura de las medidas del Sector Energético que afectan al Sector Transporte.
2. Favorecer las actividades de mantenimiento en relación con la construcción de obras nuevas, con la finalidad de prevenir deterioros en la infraestructura existente.
3. Lograr un ahorro de divisas mediante la contratación de fletes para el comercio exterior en mejores condiciones de precios. En el caso específico de las exportaciones, por transportes tradicionales y no tradicionales, es necesario cambiar la estructura de contratación de manera que estas sean a precios CIF, así como que las importaciones sean precios FOB.

-- Transporte vial

4. Mejorar la condición y utilización de la red de carreteras existentes. En este sentido se reconstruirán y mejorarán las carreteras secundarias y caminos vecinales importantes, dando atención especial a aquellas zonas de alto potencial agrícola. Asimismo, deberá dársele igual importancia a la integración de las áreas fronterizas, ya que son zonas económicamente débiles y que no cuentan con las condiciones mínimas físicas y sociales.
5. Continuar los programas de construcción, mejoramiento y rehabilitación de carreteras emprendido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de acuerdo con las limitaciones financieras del Sector para los próximos años. Deberá dársele prioridad a la conclusión de los proyectos que comunican las zonas de producción con la infraestructura de exportación.
6. Los proyectos nuevos que se trate de incorporar a este modo de transporte, deberán ser sometidos a una cuidadosa evaluación que

considere factores como la disminución del tráfico automotor a consecuencia de los continuos aumentos en los costos de combustibles, las limitaciones presupuestarias, así como las medidas tendientes a disminuir la importación de vehículos.

7. Será necesario adecuar los presupuestos de los proyectos en ejecución a los costos reales; esto implica trastornos en la programación prevista y la postergación de muchos de ellos, según las prioridades de desarrollo y las limitaciones presupuestarias.
8. Continuar el programa de infraestructura de transporte urbano en el Area Metropolitana de San José. Sin embargo, la continuación del programa debe ser revisada y ajustada de acuerdo con las disminuciones en el tránsito que implica la política energética y las perspectivas futuras en cuanto al alza del precio de los combustibles a nivel mundial. Dadas las limitaciones económicas se deberá señalar el programa en etapas, definiendo en forma clara los recursos para cada una de ellas.
9. Aligerar la construcción de aquellas carreteras que permitan un desarrollo pleno del potencial agrícola nacional, en especial la carretera Costanera Sur y la carretera Transversal Atlántica.
10. Continuar la reorganización de los servicios del transporte colectivo de personas en el Area Metropolitana de San José, ejecutando las siguientes medidas:
 - Fortalecimiento de Transportes Metropolitanos, S. A. para que, como organismo público, pueda tener una mayor injerencia en el mejoramiento del servicio de transporte.
 - Implementar un servicio de transporte debidamente organizado, mediante la sectorialización de rutas de manera que se racionalice el servicio, prestando una mejor atención al usuario.
 - Efectuar los estudios recomendados con el fin de establecer paulatinamente un programa de sustitución de unidades que consuman energía derivada del petróleo por aquellas que utilicen energía producida en el país, como alcohol o hidroelectricidad.
 - Reubicación de rutas de acuerdo con los estudios técnicos realizados.

Para la ejecución de las anteriores medidas se propiciará la formación de cooperativas, empresas de autogestión u otra forma conveniente de empresa asociativa, mediante los correspondientes mecanismos de transición de forma tradicional de administración de los autobuseros, a un sistema adecuado de explotación eficiente del servicio.

11. Ajustar los impuestos a los usuarios de las carreteras y caminos, con el fin de recuperar una mayor parte de los gastos que estas obras requieren. Deben ajustarse los impuestos de manera que una mayor porción de las tasas se relacionen directamente con el uso de las vías, y promulgando una ley general que reglamente el cobro de peajes.
12. Coordinar con los diferentes gobiernos centroamericanos a fin de cumplir fielmente con los tratados de integración económica sobre transporte por carretera en el área, de manera que éste se agilice abaratando los costos, con el consiguiente efecto sobre las tarifas. Así, debe gestionarse el establecimiento, entre otras medidas, de la denominada placa porteadora centroamericana, así como de la uniformidad de los pesos y dimensiones máximas para los vehículos automotores, con lo que se evitarán entramientos o continuos registros, y funcionará en forma más expedita el transporte intra-centroamericano de productos.

— **Transporte ferroviario**

13. Efectuar los estudios de factibilidad técnica y económica de la electrificación del transporte remunerado de personas en el Area Metropolitana, como tranvías, trolebuses, etc.
14. Fomentar la construcción de ferrobuses con tecnología y mano de obra nacional con el fin de abaratar y dar rentabilidad al transporte de pasajeros por vía férrea.
15. Gestionar y obtener los recursos necesarios para ejecutar eficientemente los proyectos de inversiones de Ferrocarriles de Costa Rica, S. A. (FECOSA), según un programa estricto de prioridades reales. Para lograr esto, han de determinarse las obras que realmente deben iniciarse según las prioridades de desarrollo del país y las limitaciones presupuestarias del Sector y de financiamiento externo global, con el propósito de atender la demanda de movilización de bienes y personas a un costo mínimo para la economía nacional y lograr así una contribución eficaz de este medio de transporte al desarrollo económico y social del país.

16. Otorgarle prioridad al plan maestro de modernización, ampliación, y electrificación de la red ferroviaria nacional, en el contexto de las limitaciones y orden de prelación del programa de inversiones públicas y asignación de recursos.
17. Mejorar la actual administración de los ferrocarriles y brindar a FECOSA los recursos apropiados para su fortalecimiento técnico, administrativo y financiero que le permita completar la preparación y ejecución de sus programas.

Transporte por agua

18. Apoyar la construcción de obras complementarias para la operación de los puertos, así como las obras y equipo necesarios para incrementar la exportación, primordialmente de productos agropecuarios percederos.
19. Concluir el acondicionamiento de los puertos nacionales para el manejo de granos a granel, especialmente en el Puerto de Caldera.
20. Realizar estudios con el fin de fortalecer el transporte de cabotaje en el litoral pacífico.
21. Impulsar la pesca artesanal y la pesca en alta mar, apoyando la formación y mejoramiento del equipo de las actuales flotas pesqueras y promoviendo las instalaciones físicas complementarias.
22. Consolidar al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, técnica y administrativamente, en el manejo y operación del Puerto de Caldera, con el objeto de que asuma paulatinamente el control de los puertos de la costa del Pacífico.
23. Impulsar el transporte fluvial de productos agrícolas.
24. Reestructurar las Capitanías Generales para que se conviertan en un organismo que técnica y administrativamente cuente con los recursos humanos necesarios para desarrollar una labor más eficiente.

Transporte aéreo

25. Apoyar el sistema de carga aérea internacional con la infraestructura básica que estimule la exportación de productos no tradicionales y percederos.

26. Apoyar el desarrollo del turismo nacional e internacional, mediante un eficiente servicio aeroportuario a aquellos lugares cuyo desarrollo turístico lo demande, de acuerdo con los planes que en este aspecto se han efectuado.
27. Fomentar las negociaciones internacionales que aseguren conexiones ventajosas con líneas aéreas que permitan la apertura de nuevos mercados para exportación.

— **Transporte por tubería**

28. Acelerar la construcción del oleoducto La Garita—Puntarenas.
29. Fomentar el aumento de la capacidad de bombeo con el propósito de reducir los costos de distribución de los combustibles.

d) Otras Políticas para la acción gubernamental en el mediano plazo

— **Lineamientos de política científica y tecnológica**

Hasta el presente, las políticas científico—tecnológicas no han constituido un conjunto orgánico que considere integralmente esta problemática. Los esfuerzos realizados han sido sobre todo hacia el desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica, en particular hacia el primer tipo de investigación. Esto ha permitido importantes avances, particularmente con la institucionalización de la investigación en las instituciones de educación superior y por el papel desempeñado por el Consejo de Investigaciones Científica y Tecnológicas, en calidad de organismo gubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de las actividades científicas y tecnológicas.

Separadamente, ha venido desarrollándose en el país un proceso bastante exitoso de investigación y transferencia de tecnología para el sector agropecuario, recayendo el peso de las investigaciones en las universidades y en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que la extensión agropecuaria es ejecutada fundamentalmente por este último.

Otra área con resultados apreciables en materia científica y tecnológica ha sido el sector salud. Destacan las investigaciones en nutrición, microbiología y otras, así como la constitución de centros específicos de investigaciones en salud (INISA, INCIENSA, etc.). A lo anterior hay que agregar algunas políticas tecnológicas exitosas, por ejemplo, en materia de medicamentos en la Caja Costarricense de Seguro Social, basada en la selección de medicamentos esenciales, las adquisiciones en grandes volúmenes por nombres genéricos y finalmente la legislación sobre patentes para procedimientos y sustancias de acción terapéutica.

Todo lo anteriormente mencionado, permite afirmar que existe una apreciable infraestructura y potencial científico—tecnológico en el país.

Pero los importantes avances logrados no han resuelto y mucho menos influido sustancialmente en el comportamiento tecnológico de la estructura productiva, con la posible excepción del sector agropecuario.

En la práctica, el estilo tecnológico en la estructura económica se ha basado en la utilización de tecnología importada (know—how, marcas, patentes, asistencia técnica, servicios técnicos, bienes de capital e insumos químicos para el agro), la cual no fue concebida ni desarrollada para las características del país (tamaño de mercado, escalas de producción, capacitación de la fuerza de trabajo, disponibilidad relativa de factores, etc.). En razón de esto último, la tecnología incorporada en los sectores productivos es intensiva en capital, y más graves aún, se ha dependido del exterior para el aprovisionamiento de los requerimientos tecnológicos de la economía.

Por otra parte, la política económica adoptada ha promovido este patrón y estilo tecnológico, y no ha contemplado en ningún momento la selección, evaluación y control de la importación de tecnología; por el contrario, favoreció una importación masiva e indiscriminada (en razón de exenciones arancelarias excesivas, divisas disponibles a tasas de cambio subvaluadas, desgravaciones impositivas por reinversión de utilidades), lo que dio lugar al sobredimensionamiento de plantas industriales, etc.; y sus consecuencias nocivas para la utilización eficiente de los recursos humanos y naturales del país.

Por lo tanto, ha persistido una gran contradicción; los instrumentos y medidas de política científica y tecnológica no se definieron en forma orgánica, fueron parciales y jamás hubo una política en ciencia y tecnología explícita. Sin embargo, los esfuerzos que se realizaron en esta línea pretendían el desarrollo científico—tecnológico nacional; simultáneamente los instrumentos y medidas de política económica favorecieron la importación de tecnología, generando una desvinculación entre la demanda y la oferta de locales de tecnología.

Partiendo de la caracterización anterior, es fundamental, en primer lugar, la definición de una política científica y tecnológica para el país, que conjuntamente con los otros instrumentos y medidas de política económica y social permitan, por un lado, fortalecer la capacidad de negociación de los empresarios privados y de las empresas públicas en las adquisiciones internacionales de tecnología y, por el otro, promover el desarrollo científico—tecnológico en aquellas áreas y sectores con prioridad para el desarrollo del país.

De manera simultánea, se impulsarán medidas específicas que permitan el lo-

gro de los dos objetivos antes mencionados. En otras palabras, se analizará integralmente la problemática científico—tecnológica nacional, ya que de ninguna manera podrá haber desarrollo científico—tecnológico nacional si no se revierte el estilo y comportamiento tecnológico vigente en los sectores productivos. Ya las condiciones económicas del país no permiten un abastecimiento indiscriminado de activos y servicios tecnológicos del exterior para la producción de bienes y servicios; por lo tanto, la política científico—tecnológica nacional tendrá como eje el abastecimiento local de dichos activos y servicios.

Para ello será fundamental incorporar en la definición de las políticas económicas, los aspectos de ciencia y tecnología, dado que éstas en última instancia han prevalecido sobre las políticas específicas en ciencia y tecnología en la dinámica tecnológica de la estructura productiva.

Paralelamente, será necesario precisar con extremo cuidado las áreas en que el país se especializará en la provisión local de activos y servicios tecnológicos. En este contexto, la investigación tecnológica prevalecerá sobre la investigación científica no aplicada a los problemas inmediatos. El desarrollo de prototipos, plantas piloto, desarrollos experimentales en sectores como recursos naturales, energía, industria y en particular, en el sector agropecuario constituirán el marco de referencia de los instrumentos de política específica para fortalecer el desarrollo científico—tecnológico nacional. Se buscará contar con los recursos financieros adecuados y tendrá que hacerse un uso eficiente de los mismos. En este sentido, las prioridades científicas y tecnológicas estarán definidas en función de las metas técnico—económicas de los sectores productivos.

Simultáneamente, se fortalecerán los servicios científicos y tecnológicos buscando un equilibrio —ahora inexistente— con las actividades de investigación y desarrollo.

Aspecto fundamental será la transmisión y difusión de resultados de investigación para que los mismos sean incorporados concretamente por las unidades productivas.

Normalización técnica y control de calidad será un servicio básico que fortalece, dada la infraestructura institucional existente (física y humana) y el escaso desarrollo y fijación de normas.

Se definirán políticas específicas para promover el desarrollo de una capacidad nacional de consultoría e ingeniería, así como los servicios de información científico—tecnológica que deberán formularse o reformularse en función de los problemas tecnológicos concretos de las empresas.

Se propiciará el abastecimiento local de activos y servicios tecnológicos para las empresas públicas —instituciones descentralizadas y sociedades mercantiles— dado que representan una importante porción de la demanda tecnológica. Se promoverá la adopción de mecanismos que permitan vincular las actividades científicas y tecnológicas que se llevan a cabo en las instituciones de educación superior con las necesidades tecnológicas de la estructura productiva.

En lo que respecta a la selección de tecnología extranjera se definirán políticas que permitan evaluar los contratos de transferencia de tecnología, modernizar la actual legislación vigente sobre patentes de invención, medidas de políticas sobre la importación de maquinaria, equipo, etc.

En síntesis, la política en ciencia y tecnología centrará sus esfuerzos en iniciar la modificación del estilo tecnológico que ha regido hasta el presente.

— Lineamientos de política sobre población

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 se contempla, necesaria y obligadamente, a la población del país como el objeto fundamental de los programas y acciones que se desarrollarán en este cuatrienio.

La población de Costa Rica, que en 1982 es aproximadamente de 2,4 millones de habitantes, constituye el elemento principal por tomar en cuenta en cualquier plan de desarrollo, ya que será la productora de los bienes y servicios y, al mismo tiempo, la consumidora principal de tal producción. Es por lo tanto la intención del actual Gobierno tomar todas las medidas necesarias para que la población se desarrolle integralmente en las mejores condiciones posibles.

Siendo entonces los habitantes del país productores y consumidores al mismo tiempo, es necesario evaluar su potencial demográfico y económico para el mediano plazo así como su capacidad de producción. En el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986, el elemento humano costarricense, motor principal de toda la economía nacional, deberá complementar su propio potencial de desarrollo con los otros factores de la producción constituidos por la tierra, el capital y la tecnología, factores económicos y políticas económicas que influirán y serán a su vez influidos por la población del país para determinar su propio bienestar.

Según revisión reciente de las proyecciones para Costa Rica, hecha por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) con la colaboración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y de otras instituciones nacionales, la estimación de población para el país es la siguiente:

| <u>Año</u> | <u>Población</u> <u>Total</u> | <u>Hombres</u> | <u>Mujeres</u> |
|-------------|----------------------------------|------------------|------------------|
| 1980 | 2 278 500 | 1 127 400 | 1 151 100 |
| <u>1982</u> | <u>2 404 300</u> | <u>1 189 600</u> | <u>1 214 700</u> |
| 1985 | 2 599 500 | 1 287 100 | 1 312 400 |
| <u>1986</u> | <u>2 666 200</u> | <u>1 320 100</u> | <u>1 346 100</u> |
| 1990 | 2 937 000 | 1 455 000 | 1 482 000 |
| 2000 | 3 596 000 | 1 784 100 | 1 811 900 |

Tanto la tasa de crecimiento anual en el presente (2,6o/o) como la de 1,9o/o estimada para fines de siglo, se consideran de tipo moderado, conformando una población por grupos de edad en que todavía predomina el elemento joven.

**COSTA RICA: TASAS BRUTAS ANUALES (POR MIL HABITANTES)
1975-2000**

| <u>Años</u> | <u>Creci- miento</u> | <u>Natali- dad</u> | <u>Morta- lidad</u> | <u>Esperanza de vida al nacer</u> | | |
|-------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|
| | | | | <u>Total</u> | <u>Hombres</u> | <u>Mujeres</u> |
| 1975-1980 | 3,0 | 30,7 | 4,6 | 71,4 | 69,0 | 74,0 |
| 1980-1985 | 2,6 | 30,5 | 4,2 | 73,0 | 70,5 | 75,7 |
| 1985-1990 | 2,4 | 28,6 | 4,2 | 73,7 | 71,1 | 76,4 |
| 1990-1995 | 2,2 | 25,8 | 4,2 | 74,2 | 71,5 | 76,9 |
| 1995-2000 | 1,9 | 23,3 | 4,4 | 74,4 | 71,8 | 77,2 |

FUENTE: Revisión de las proyecciones de población de Costa Rica, CELA-DE, agosto de 1982.

La natalidad creció en forma moderada en la primera mitad del siglo, hasta aproximadamente el año 1960, cuando comenzó a experimentar un fuerte descenso, pasando de un nivel de 48 nacimientos por 1000 habitantes en 1960 al más bajo registrado hasta el presente de 29,5 por 1000 en 1975. En los últimos años, la natalidad ha tenido un ligero repunte, colocándose la tasa en 31,3 en 1981 y se espera que sufra un suave descenso para el período Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

Como se indicará más adelante, el fuerte descenso de la fecundidad en los 15 años transcurridos de 1960 a 1975 tendrá una repercusión de consideración en la fuerza de trabajo que se incorporará durante el lapso 1982-1986, así como en los siguientes, probablemente hasta fines de este siglo. La mortalidad ha continuado disminuyendo, aunque ahora a un ritmo más lento, por haber alcanzado un nivel muy bajo. Dado que la esperanza de vida promedio durante el presente Plan Na-

cional de Desarrollo será de 71 años para los hombres y de 75 años para las mujeres, las acciones y labores de investigación y generación de estadísticas deberán encauzarse más directamente hacia el mantenimiento de la salud permanente de la población, en todos los tramos de la vida.

Dentro del crecimiento y variación de la población del país ha cobrado gran importancia, en los años recientes, una variable a la que anteriormente se le prestaba poca atención: la migración externa. Efectivamente, se ha experimentado un fuerte aumento de la migración de extranjeros hacia Costa Rica y una sostenida salida de costarricenses hacia otros países, especialmente hacia los Estados Unidos de América. Ha aumentado así el saldo de extranjeros que se quedan a residir en Costa Rica, con una innegable influencia en la variación del cuadro de nacionalidades no costarricenses, así como en el campo económico, social, político y demográfico en general.

COSTA RICA: MIGRACION EXTERNA 1971-1980

| Años | Salida neta de costarricenses | Entrada neta de extranjeros |
|-----------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1971-1975 | 13 279 | 56 014 |
| 1976-1980 | 25 587 | 120 376 |

FUENTE: La migración extranjera hacia Costa Rica. Un estudio demográfico de las tendencias pasadas y de la situación actual, pág. 18, OFIPLAN, 1981.

Para el corto plazo, el Gobierno ha tomado medidas en el sentido de restringir las inmigraciones masivas del extranjero, así como una política de selección de los inmigrantes que evita dar cabida a elementos perjudiciales. También continuará tratando de orientar las migraciones externas hacia zonas habilitadas por la política de desarrollo integral del territorio, ya que, como es conocido, la población de Costa Rica se concentra fuertemente en la zona central, mientras que en las áreas periféricas, de gran potencial agrícola y económico en general, la densidad demográfica es sólo de 20 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población de Costa Rica y su relación con la planificación global

En el actual concepto de desarrollo se considera al hombre como el fin último para el cual se planifica y se actúa. Al mismo tiempo, se tiene conciencia de que para lograr el mayor desarrollo posible en beneficio de ese mismo hombre, es necesario movilizar todos los recursos humanos y materiales disponibles en un país o región.

Por esa razón es importante analizar las tendencias de las variables demográficas (nacimientos, defunciones, migración), pues ellas determinarán aspectos tales como el volumen total futuro de población, así como su crecimiento; el volumen de los recursos humanos con que se contará para la producción; la distribución geográfica de tal población; la composición por edades y la relación respectiva con la salud, la educación, etc.

Hay una gran relación entre los modelos de desarrollo económico y los modelos demográficos, pues las variables socioeconómicas pueden tener gran efecto sobre las demográficas, y viceversa. Así por ejemplo, la distribución de las inversiones entre las ciudades, las áreas semi-urbanas y el campo, puede afectar específicamente la migración interna y consecuentemente, la distribución residencial de la población.

Igualmente sucede que en el planeamiento económico-social deben tomarse en cuenta las tendencias pasadas de eventos tales como el número de nacimientos ocurridos y sus fluctuaciones en determinados períodos, pues ellos dan origen a los sobrevivientes que conformarán la fuerza de trabajo, la población escolar, la pensionada, etc.

En el caso de Costa Rica, las tasas de natalidad y de mortalidad han ido conformando una población bastante joven, donde los menores de 12 años representan un 30o/o de la población total. El resto (70o/o) está formado por la población económicamente activa (PEA) ocupada y desocupada y por personas inactivas como amas de casa, estudiantes y pensionados.

En 1982, Costa Rica cuenta con un PEA aproximada de 838 500 personas, estimándose que en 1986 se situará en una cifra del orden de las 962 200 personas.

La fuerza de trabajo, que como se dijo está constituida por la población mayor de 12 años menos la inactiva en iguales edades, constituye aproximadamente un 35o/o de la población total y un 50o/o de la población nacional mayor de 12 años.

| | | |
|------------------------------|------------------|-----------------|
| Población total (julio 1982) | <u>2 404 300</u> | |
| Mayor de 12 años | <u>1 663 500</u> | 100,0o/o |
| P.E.A. | 838 500 | 50,4o/o |
| Inactiva | 825 000 | 49,6o/o |
| P.E.A. | <u>838 500</u> | <u>100,0o/o</u> |
| Ocupados | 759 900 | 90,6o/o |
| Desocupados | 78 600 | 9,4o/o |

De la fuerza de trabajo en 1982, aproximadamente un 74o/o está constituido por hombres, mientras que las mujeres sólo representan un 26o/o.

Con el desarrollo de los países, la experiencia muestra que una mayor proporción de mujeres se integran a la fuerza de trabajo, por lo que se espera que en los próximos años esto mismo suceda en Costa Rica. Sin embargo, se tiene presente que la incorporación creciente de la mujer al trabajo remunerado exige un ajuste continuo de la estructura y conformación del mercado laboral, de manera que se evite la simple sustitución de la mano de obra masculina por la femenina.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, también se han contemplado otros aspectos de la interrelación de los factores demográficos de la PEA con la planificación general. Se han determinado así los lineamientos de la política de empleo y se da prioridad al concepto de que debe utilizarse todo el potencial de la población económicamente activa, lo que significa programas de acción para incorporar paulatinamente, a la fuerza de trabajo nacional, a los 78 600 desocupados que señala la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo a julio de 1982.

Asumiendo una productividad similar a la de la población empleada, la incorporación de los desocupados al proceso de producción podría significar un aumento de ésta en casi un 10o/o.

Debe tomarse en cuenta además que otra cantidad de personas, estimada aproximadamente en 185 000, está sólo parcialmente ocupada (sub-empleo visible), por lo que su incorporación plena al mercado de trabajo podría significar teóricamente otro aumento adicional de un 11o/o, asumiendo un subempleo durante 50o/o del tiempo laboral.

En 1963 las ramas de actividad combinadas de la agricultura, la industria y la construcción representaban un 67o/o de la fuerza total de trabajo costarricense, mientras que en 1982 tal porcentaje ha bajado al 46o/o.

| | 1963 | 1973 | 1982 |
|---|---------|---------|---------|
| PEA en los sectores agropecuario, industrial y construcción | 264 100 | 323 800 | 387 000 |
| Porcentaje sobre la PEA total | 67o/o | 55o/o | 46o/o |

A lo anterior debe agregarse que la productividad media por persona en la fuerza laboral es todavía baja en el país, sin importar la rama de actividad en que se labore, por lo que en la producción cada participante necesitará utilizar mejor tecnología, capital e insumos, así como habilidad, destreza y creatividad.

Relación de la evolución demográfica con la planificación y la producción

La necesidad de la incorporación plena de la fuerza de trabajo al proceso productivo en Costa Rica tiene validez, no sólo por el hecho de evitar la desocupación y de aumentar la producción nacional en sí, sino también por el fenómeno adicional que se dará en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986, de que se sentirá con más fuerza la disminución relativa de elementos jóvenes costarricenses de 11 a 25 años en la fuerza de trabajo, ya que este grupo proviene de los nacimientos ocurridos entre 1960 y 1975 período en que, como se dijo anteriormente, bajó fuertemente la natalidad en el país.

La evolución demográfica y los cambios en las variables respectivas, siempre tienen gran repercusión a través del tiempo en la conformación de la población por edades, lo que a su vez influye directamente en los aspectos económicos y sociales de un país. Así, por ejemplo, el fenómeno apuntado anteriormente de un menor ingreso proporcional de población joven a la actividad económica, continuará sintiéndose después del presente Plan Nacional de Desarrollo, ya que paulatinamente irá siendo afectada la fuerza de trabajo en sus diferentes edades.

El abrupto descenso de la natalidad entre 1960 y 1975 continuará por consiguiente teniendo una repercusión importante en el volumen y composición de la fuerza de trabajo costarricense, por lo menos hasta fines del presente siglo. Por otro lado, como el nivel de la fecundidad ha tendido a nivelarse después de 1975 y como se espera un moderado descenso de las tasas de natalidad para el futuro, esto ayudará a compensar el previsible desbalance en la composición por edades de los efectivos humanos dentro de la PEA.

Factores como los descritos apuntan hacia la conveniencia y necesidad de que se mantenga la natalidad en los niveles moderados observados en los años recientes, sin forzar especialmente ningún nuevo descenso.

Lineamientos generales sobre política de población

Siendo la población el objetivo primario y fundamental de la gestión del Estado y de su Gobierno, durante el Plan Nacional de Desarrollo 1982—1986 se dará prioridad continua a su bienestar, para lo cual se utilizará paulatinamente todo su potencial creativo de trabajo y de producción procurando una creciente justicia social y económica, que distribuya el producto nacional en forma equitativa, retribuyendo a la población según su esfuerzo y necesidades.

Mantener al más alto nivel de decisión del Gobierno las definiciones sobre actividades y políticas de población o relacionadas con ella, procurando que aspectos como el crecimiento de la población del país se armonicen con

los planes y necesidades globales de desarrollo en relación con factores tales como el empleo, la salud, la educación, la calidad de vida, la migración, la distribución geográfica y la densidad de población.

- Proseguir con los servicios estatales de planificación familiar, dentro del marco de la libertad para que todos los costarricenses puedan elegir los métodos moral y legalmente aceptados de regulación de la fecundidad que deseen practicar, con el objeto de que cada pareja —sin detrimento de sus principios morales— determine libremente el número de hijos y su espaciamiento, contando para ello con los medios y la información necesarios.

- Aumentar los esfuerzos tendientes a reducir la mortalidad, prestando especial atención a las políticas sanitarias dirigidas a los segmentos de población que muestran riesgos de muerte más altos, por ser esta una de las formas más graves de injusticia social.

- Practicar una política selectiva en materia de inmigración, garantizando a los inmigrantes admitidos recibir un trato justo, y combatir las causas que motivan la emigración de costarricenses.

- Procurar mediante investigación y políticas de desarrollo regional, la disminución de la tendencia a concentrar la población en los principales centros urbanos del país, y estimular la creación y el desarrollo de asentamientos humanos en las regiones periféricas, especialmente en las zonas rurales, para lograr una mejor distribución espacial de la población.

- Adelantar, en todo lo que sea dable, la investigación sociodemográfica, con el objeto de mantener constantemente informados a los planificadores y programadores sobre las necesidades y actitudes de la población en aspectos que afectan la evolución socioeconómica del país, y en la explicación de las causas de esos cambios.

- **Lineamientos de política para el desarrollo regional**

La Planificación Regional también toma vigencia en el caso de Costa Rica debido a los fuertes desequilibrios que se presentan tanto entre regiones centrales y periféricas, así como al interior de cada una de las regiones.

Dentro de la actual coyuntura por la que atraviesa el país, en el tanto se plantea como idea motriz, "Volvamos a la Tierra", concepto que implica atender y fortalecer los procesos productivos agropecuarios de las regiones periféricas, para producir, tanto para la exportación como para el consumo nacional, así como llevar justicia social, democracia económica, social y política a todas las áreas del país es indispensable atenuar dichos desequilibrios cuyas manifestaciones principales son las siguientes:

- Una alta concentración de la población en la región central; el 69,9o/o está localizada en la región central, el resto se distribuye en las regiones periféricas.
- Una marcada concentración de las actividades económicas, profesionales, así como de servicios en la región central.
- Una concentración de autoridad y la centralización de los servicios en la capital de la república.
- Localización del poder político, así como la toma de las decisiones, en la región central.

Para facilitar el proceso de planificación regional, el país ha sido dividido en espacios que reúnen algunas características de homogeneidad.

— **Los objetivos de la planificación regional**

En el presente momento histórico del país con una crisis profunda en materia económica y con una tendencia hacia la baja de los niveles de vida de la población, el estado costarricense debe tomar medidas desde el punto de vista regional que tiendan a:

1. Minimizar los diferentes desequilibrios que se presentan tanto entre la región central y las regiones periféricas; como en el interior de cada una de ellas, en lo referente a la concentración de población, de servicios y de toma de decisiones.
2. Utilizar óptimamente los recursos del Sector Público, brindando un apoyo claro al campo agropecuario, a fin de incrementar la producción en el mismo.
3. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de menos recursos en las regiones periféricas, generando actividades laborales, donde se incorporen a los procesos productivos de bienes y servicios.
4. Contribuir a fortalecer las tendencias de descentralización de la administración pública, a efecto de crear una capacidad técnica y administrativa en las regiones periféricas.
5. Contribuir a la creación de una capacidad de negociación en las regiones periféricas, mediante el fortalecimiento y la consolidación de mecanismos de participación y planificación a nivel regional, como lo son los Consejos de Desarrollo.

6. Contribuir a la utilización más racional, eficiente y eficaz de los recursos, tanto humanos, de equipo, financieros, como organizacionales e institucionales, mediante la puesta en marcha de mecanismos de coordinación sectoriales.

Elementos para una estrategia de desarrollo regional

La estrategia para el desarrollo regional de Costa Rica en el período 1982-1986, estriba en un conjunto de decisiones y acciones tendientes a atenuar las disparidades regionales reflejadas en la actual condición socioeconómica del país, la cual limita el desarrollo de la totalidad de las partes del espacio nacional en una forma armónica.

El planteamiento estratégico comprende un conjunto de elementos sobre los cuales se tomarán las decisiones correspondientes, a fin de abordar y fortalecer los procesos de planificación regional. De esta manera, los aspectos principales de la estrategia de desarrollo regional abarcarán:

- . La introducción de una visión de planificación regional a escala nacional, a fin de contar con un marco de análisis nacional pero desde la óptica de las relaciones tanto interregionales como intrarregionales.
- . La incorporación a las regiones periféricas (Región Chorotega, Norte, Atlántica y Brunca) a los procesos productivos nacionales, por medio de su especialización productiva.
- . La adopción, con carácter de punto de partida para las acciones regionales, de las decisiones de política que existen y se dictan para cada una de las regiones, tanto en materia de proyectos, programas o planes de desarrollo; con la finalidad de contar con la viabilidad técnico-política para las acciones regionales.
- . La orientación de las acciones de apoyo y promoción del Sector Público a los sectores productivos, fundamentalmente en el fomento de la producción agropecuaria, aprovechando las zonas más aptas para dicha actividad y dándoles prioridad a las actividades productivas que absorben mano de obra.
- . El fortalecimiento de un modelo de planificación regional participativa brindándole los insumos necesarios para un adecuado funcionamiento a los Consejos de Desarrollo.
- . El impulso a proyectos de transformación de las materias primas producidas en cada región con el fin de aumentar el beneficio para ellas.

— **Lineamientos de política para la reforma administrativa**

A partir del año 1948, en que la sociedad costarricense experimentó una serie de cambios en el orden social, político y económico, el Sector Público costarricense pasó a ocupar un puesto preponderante como instrumento de desarrollo y ente ejecutor del proyecto político que en ese momento buscaba implantarse en el país. Ahora, 30 años después, el Sector Público costarricense ha crecido hasta tener un total de 216 instituciones clasificadas de diferente tamaño y dedicadas a las más diversas actividades sociales y económicas. Sólo en la década de los setenta el país vio nacer 44 instituciones públicas. En la actualidad, el 17,7o/o de la población ocupada de Costa Rica está vinculada laboralmente con el Estado.

Este crecimiento vertiginoso que ha experimentado el Sector Público, si bien cumplía una función social y respondía a un interés político de ese momento, no previó el establecimiento orgánico y coherente de nuevas instituciones, ni la delimitación de su área de competencia, o su vinculación con otros entes con similares objetivos y funciones, y no se logró un desarrollo institucional acorde con los principios de racionalidad técnica que deberían haberse adoptado desde un principio para evitar distorsiones en la práctica, en cuanto al desempeño de las instituciones para cumplir con la misión asignada. En su lugar, en algunos casos ha predominado el criterio político en el mal sentido del concepto, carente de contenido técnico, originando de esta manera una serie de rigideces y vicios que en muchos casos han terminado por atrofiar el desarrollo de las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos, dejando de ser entes al servicio del país para pasar a convertirse en un fin en sí mismos. Aspectos tales como la falta de coordinación, ausencia de metas, procedimientos dispendiosos, problemas presupuestarios, son elementos que se señalan a diario y de manera reiterativa en los estudios sobre las instituciones, y cuya solución demanda un esfuerzo que las instituciones encargadas de subsanarlas no están en capacidad de llevar a cabo, por sí mismas e individualmente, debido a la magnitud que ha alcanzado este problema.

La ausencia de personal capacitado para cumplir con las diversas tareas a distintos niveles, ha entorpecido a veces el buen funcionamiento institucional. En muchos casos, adolece tal personal de la formación básica en administración pública que les permita cumplir con sus funciones de una manera técnica y eficaz, no obstante las cualidades técnicas que poseen en otras disciplinas. Esto como consecuencia de la ausencia en el Estado Costarricense de una política integral sobre prioridades de recursos humanos para la Administración Pública así como de instituciones encargadas de suministrar de manera flexible y dinámica la capacitación necesaria en los diversos niveles técnicos y administrativos. No se puede pretender mejorar la calidad de los servicios de las instituciones públicas, al igual que su eficiencia, si al mismo tiempo no se busca un cambio cualitativo en la formación de los funcionarios que prestan sus servicios en tales instituciones.

Igualmente, es difícil que los objetivos y metas definidos o propuestos a todo nivel a lo largo del proceso de toma de decisiones y planificación socio-económica, encuentren su realización concreta si no se cuenta con una estructura administrativa dinámica y flexible que sea capaz de enfrentar y realizar los retos que supone la toma de ejecución de decisiones, y de adaptarse a los cambios constantes que demandan las circunstancias. Por tal razón, paralelamente con los objetivos de desarrollo que se buscan en el campo social y económico debe perseguirse el mejoramiento estructural y funcional del Sector Público, y de sus instituciones, por ser éste el gran condicionador de toda la acción nacional requerida por o fundamentada en la política de gobierno plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo. Si no existe un Sector Público capaz de enriquecer, sustentar y ejecutar las políticas de gobierno, muy poco es lo que puede hacerse en el campo político y socio-económico nacional para enfrentar y resolver la crisis que vive el país.

Además de las causas que han influido negativamente en la falta de un desarrollo coherente del Sector Público, hay que agregar el papel que juegan dentro de la economía del país las instituciones y empresas públicas. Estas, a diferencia de las empresas privadas, forman parte de toda una estrategia de desarrollo nacional impulsada por los distintos gobiernos, aunque su contorno doctrinario no haya sido suficientemente delimitado. Esta imprecisión en el plano político ha repercutido en lo administrativo, al agregar un elemento más de desconcierto en cuanto a la delimitación de los objetivos y metas que deben cumplir las distintas instituciones públicas como un todo. Así, en muchos casos se encuentran empresas públicas que se "traslapan" en cuanto al cumplimiento de los objetivos con los que realizan dependencias del Poder Ejecutivo, viniendo a complicar aún más los problemas suscitados en la falta de coordinación, delimitación de objetivos y metas que debe tener el gobierno.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, es que se ha creído conveniente enfocar la búsqueda de soluciones a las limitaciones estructurales y rigideces que afectan a las instituciones públicas mediante un enfoque integral de toda la Administración Pública. Es así, que desde hace siete años en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tomó cuerpo la decisión de orientar sus actividades técnicas en el campo administrativo siguiendo esta tónica, que posteriormente vino a concretarse el 30 de octubre de 1978 con la creación del Subsistema de Reforma Administrativa mediante el Decreto 9283-P-OP, con el fin de lograr un cambio a fondo en el campo político-organizativo en que se desenvuelve la Administración Pública Costarricense. Este nuevo ordenamiento busca, entre otras cosas, lograr que la Administración Pública modernice tanto su estructura como el uso de recursos que faciliten una ejecución eficaz y eficiente de la política gubernamental en cada uno de los sectores de actividad nacional, con el fin de hacer más expeditas en acciones prácticas, las políticas tendientes a lograr un desarrollo más acelerado del país. Dicho objetivo va complementado con la

participación de amplios grupos privados y populares, así como de funcionarios públicos, que permitan delimitar y enfrentar las áreas críticas del funcionamiento de la Administración Pública.

La creación del Subsistema de Reforma Administrativa fue el producto de varios años de estudios empíricos, en diferentes regiones e instituciones públicas, los cuales dieron como resultado la creación del mencionado Subsistema, que junto con los otros dos subsistemas, de Regionalización y Sectorialización, constituyen el Sistema Nacional de Planificación.

Para las acciones por tomar en el próximo cuatrienio, en el campo de la Reforma Administrativa se partirá del hecho de la crítica situación en que se desenvuelve el país. Esto implica que en la práctica sea necesario adoptar una serie de medidas, algunas de ellas con carácter temporal, que permitan a las instituciones enfrentar el reto que impondrán los próximos años a las instituciones en el desempeño de sus funciones, entre las cuales cabe mencionar la limitación de recursos financieros para cumplir con las labores de rutina, y para emprender nuevas actividades. Tal situación demanda por parte de las instituciones públicas y de sus funcionarios, adoptar una nueva actitud ante las limitaciones que ofrece el futuro. Por tanto, es necesario aprender a trabajar y a desenvolverse dentro de un medio con la cantidad mínima de recursos, racionalizando estos y empleándolos estratégicamente en aquellas áreas que signifiquen un más rápido y equitativo desarrollo para el país.

Los lineamientos de política para la Reforma Administrativa abarcan:

- Continuar con la reorganización del ámbito de acción de las instituciones que integran el Estado Costarricense a partir de la consolidación de los tres grandes subsistemas que componen el Sistema Nacional de Planificación como son: el Subsistema de Planificación Sectorial, el de Reforma Administrativa y el Subsistema de Planificación Regional. Todo ello teniendo como meta lograr una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos y una más clara identificación y ejecución de programas y actividades prioritarias que generan desarrollo nacional. Especial atención requiere el fortalecimiento de la posición de los Ministros de Gobierno como responsables de la eficiencia y eficacia de los entes descentralizados de sus sectores de actividad, con fundamento en la Ley General de la Administración Pública. El Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, debe proporcionar el apoyo político y técnico necesario al Ministro Sectorial.
- Continuar impulsando la organización de un Sistema Integrado de Administración de Personal para todo el Sector Público, con el fin de ra-

cionalizar y aprovechar al máximo los recursos humanos del Estado por sectores de actividad con énfasis especial en materia salarial y en capacitación.

- Concluir el establecimiento del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO), a partir de la revisión del presupuesto tradicional, e integrar los presupuestos tradicionales dentro de las orientaciones emanadas del Plan Nacional de Desarrollo; todo ello como un medio para lograr un desarrollo más acorde y sistemático del país por regiones y sectores de actividad pública.
- Frenar el crecimiento del aparato burocrático estatal y realizar los estudios pertinentes para elaborar propuestas, que tiendan a la mayor racionalización del personal en las instituciones, así como a fusionar aquellas instituciones que por su organización y funciones puedan integrarse y representen una mayor economía de recursos para el país.
- Diseñar y ejecutar un programa integral de racionalización administrativa mediante el fortalecimiento de las unidades de análisis administrativo de las diferentes instituciones públicas, así como la integración de equipos de técnicos en esta especialidad bajo la dirección de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, de los diferentes sectores y atendiendo a los lineamientos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, por medio de su División de Reforma Administrativa. Esta tendrá la obligación de elaborar un programa de racionalización de recursos que señale los objetivos y metas para cada uno de los sectores; y evaluará y coordinará estas actividades por medio de los respectivos enlaces de Reforma Administrativa.

Diseñar e impulsar a corto plazo un programa para la capacitación de los funcionarios públicos, en el campo administrativo y en aquellas áreas que tengan prioridad de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Durante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986, se buscará ampliar aún más la participación de las unidades institucionales de Reforma Administrativa, dándoles una mayor vinculación en todo el proceso de Reforma Administrativa. Es necesario, bajo las circunstancias actuales, dar prioridad a aquellos proyectos tendientes a lograr una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos. Para alcanzar este objetivo, se trabajará estrechamente con las unidades de análisis administrativas de tal manera que, a muy corto plazo, las instituciones públicas que tienen un mayor volumen de estructura administrativa cuenten con personal altamente calificado en esa actividad. Por su parte, la División de Reforma Administrativa elaborará un programa para racionalizar los recursos públicos, delimitando las áreas y fijando prioridades, y estableciendo los mecanismos idóneos para que este objetivo se concrete a un mediano plazo dentro del próximo cuatrienio.

Por otra parte, y ante la crítica situación que hoy enfrentan las autoridades públicas a las que concierne la toma de decisiones para la resolución de los graves problemas económicos y sociales, se torna indispensable contar en Costa Rica con un Sistema de Información que garantice la pertinencia y eficacia de los procesos de planificación y decisión y, por consiguiente, el óptimo aprovechamiento de las inversiones que se efectúen tendientes a lograr el desarrollo económico-social del país. Un sistema tal, si bien tendrá una coordinación de nivel superior, deberá poseer una estructura "distribuida" ("desconcentrada") desde el punto de vista de la informática que se fundamente en la estructura del proceso de planificación, lo cual garantizará la participación activa de muy diversas instituciones tanto en el suministro de la información como en el acceso a ella. Esa característica estructural, además de responder al más avanzado y eficiente enfoque sistémico del problema considerado minimizaría la eventual oposición de tipo político a la organización del Sistema de Información: todo ente público tendrá su cuota de participación. Se hace por tanto imperativo, contar con un Sistema de Información para la Planificación de Desarrollo, eficiente, susceptible de un crecimiento acorde con los recursos humanos y técnicos, así como con las posibilidades económicas y las reales necesidades del país.

El sistema nacional de información para la planificación del desarrollo, busca contribuir al alcance de las metas que incrementen el bienestar y la calidad de vida de toda la población, principalmente los grupos más necesitados, por medio del apoyo permanente a los políticos, planificadores, y gestores responsables de los programas de desarrollo, con información que permita orientar el uso racional y efectivo de los recursos del país. En ese sentido, las acciones para su establecimiento incluyen:

- Integrar y complementar las acciones institucionales dirigidas a la obtención, procesamiento y suministro de información necesaria para la planificación y la toma de decisiones en escala global, sectorial, regional e institucional.
- Hacer más eficiente la comunicación entre los niveles técnicos y políticos para lograr la definición y el alcance de sus objetivos.
- Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos humanos y tecnológicos de informática existentes en el país y buscar el acceso a los nuevos recursos tecnológicos disponibles que demuestren ser de conveniencia para los intereses nacionales.
- Lograr un fluido acceso a la información relevante para los más diversos campos de la vida pública nacional del mayor número posible de interesados en la utilización del sistema.

CAPITULO IV

LAS PREVISIONES ECONOMICAS Y SOCIALES

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. No obstante, se tomaron en cuenta las restricciones y las condiciones ya definidas que afectarán a las variables más importantes de nuestra economía en el período de interés.

La reducida expansión prevista en las exportaciones limitará la capacidad para importar, fenómeno que se acentuará debido a las limitadas posibilidades de usar el financiamiento externo que se prevén. Esto último se explica, en el caso del sector público, por el elevado saldo de la deuda externa; lo cual impide el libre uso de recursos externos, dado que estos representan una carga muy fuerte para la balanza de pagos de nuestro país. En cuanto al sector privado, la utilización de recursos externos está —en el mediano plazo— estrechamente vinculada a la evolución de las exportaciones.

Las estimaciones que se presentarán seguidamente están cuantificadas a precios de 1980, salvo indicación contraria.

1. EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Contrario a lo que ha sucedido en los últimos años, se prevé para el período 1982—1986 un crecimiento promedio del precio de las exportaciones superior al de las importaciones, lo cual da como resultado un aumento de la relación de términos de intercambio del orden de un 2,30/o (Cuadro No. 1). Lo anterior se debe a los bajos precios internacionales que alcanzaron nuestros productos de exportación en el año 1982, sobre los cuales se proyecta una recuperación en el período del Plan.

2. LA OFERTA GLOBAL

a) Producto Interno Bruto (PIB) (a precios de comprador)

CUADRO No. 1

PREVISIONES SOBRE LA EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES (Indice con base igual 100 en 1980)

| | Valor del Indice | | Tasa de crecimiento anual (%) |
|---|------------------|--------------|-------------------------------|
| | 1982 | 1986 | 1982 - 1986 |
| I. <u>Relación de términos de intercambio</u> | <u>83,6</u> | <u>85,5</u> | <u>0,5</u> |
| II. <u>Precio exportación</u> | <u>92,0</u> | <u>119,1</u> | <u>6,7</u> |
| a) Café | 79,7 | 96,2 | 4,8 |
| b) Banano | 118,4 | 132,8 | 2,9 |
| c) Carne | 79,3 | 113,4 | 9,3 |
| d) Azúcar | 69,7 | 139,5 | 18,9 |
| e) Cacao | 56,7 | 65,3 | 3,6 |
| f) Otros agrícolas | 83,5 | 119,6 | 9,4 |
| g) Fertilizantes | 87,0 | 130,2 | 10,6 |
| h) Manufacturados | 92,9 | 126,5 | 8,0 |
| III. <u>Precio importación</u> | <u>110,0</u> | <u>139,2</u> | <u>6,1</u> |

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La baja capacidad para importar limitará el crecimiento económico. Se espera que el PIB crecerá en promedio en un 3,0o/o anual para el período de 1982-1986. Paralelamente se esperan cambios de importancia en el comportamiento de los diferentes sectores en relación con los últimos años. Entre ellos, un aumento en el crecimiento del sector agropecuario superior al del PIB, modificando su participación en éste de un 20,3o/o en 1982 a un 21,2o/o en 1986 (Cuadro No. 2).

Si bien es cierto que la tasa global de crecimiento del PIB podría parecer muy optimista, dada las dificultades de crecimiento apuntadas, hay que tomar en consideración que el año 1982 (base de los cálculos), arrastra una disminución considerable en este año, y en el año inmediato anterior (-5,9o/o y -4,3o/o respectivamente).

CUADRO No. 2

PREVISIONES DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
PARA EL PERIODO 1982-1986
(en millones de colones a precios de 1980)

| | Valor | | Tasa de crecimiento anual (%) 1982-1986 |
|---|----------|----------|--|
| | 1982 | 1986 | |
| I. OFERTA GLOBAL | 45 338,3 | 51 150,4 | 3,1 |
| 1. Producto Interno Bruto | 37 281,2 | 41 939,0 | 3,0 |
| a) Sector primario 1/ | 7 581,9 | 8 890,5 | 4,0 |
| b) Sector secundario 2/ | 8 066,8 | 9 100,0 | 3,0 |
| c) Sector terciario 3/ | 21 632,5 | 23 948,5 | 2,6 |
| 2. Importación de bienes y servicios no atribuible a factores | 8 057,1 | 9 211,4 | 3,4 |
| II. DEMANDA GLOBAL | 45 338,3 | 51 150,4 | 3,1 |
| 1. Consumo Privado | 22 947,8 | 24 992,7 | 2,1 |
| 2. Consumo Gobierno | 6 842,7 | 7 266,0 | 1,5 |
| 3. Inversión Bruta Fija | 4 806,7 | 6 408,0 | 7,4 |
| a) Sector primario 1/ | 463,4 | 774,6 | 13,7 |
| b) Sector secundario 2/ | 1 100,5 | 1 550,4 | 8,9 |
| c) Sector terciario 3/ | 3 242,8 | 4 083,0 | 5,9 |
| 4. Variación existencias | -400,0 | | |
| 5. Exportación de bienes y servicios no atribuible a factores | 11 141,1 | 12 483,7 | 2,8 |

1/ Incluye: Agricultura; silvicultura; caza y pesca.

2/ Incluye: Industrias manufactureras; explotación de minas y canteras; y construcción.

3/ Incluye: Electricidad y agua; comercio; transportes; almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros y servicios a empresas; bienes inmuebles; gobierno general y; otros servicios personales.

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

i) Sector primario

El sector primario, compuesto por agricultura, silvicultura, caza y pesca, se espera que crezca a un promedio de 4,0o/o anual en el período 1982-1986 (Cuadro No. 2), crecimiento que se considera satisfactorio si se tiene en cuenta el estancamiento que sufrió el sector en los últimos años. Su expansión estará condicionada por el aumento que se obtenga en las exportaciones de origen agrícola. En los tres rubros principales (café, banano y carne) se espera un crecimiento promedio de un 2,8o/o, dadas las limitaciones de mercado internacional para esos productos, así como la evolución esperada de los precios.

ii) Sector secundario

El crecimiento esperado de este sector (3,0o/o) se fundamentó, por un lado, en un cambio previsto en la evolución del sector industrial debido a las políticas propuestas por el Plan, las cuales implican la búsqueda de una mayor eficiencia de este sector; y por otro lado, en el crecimiento esperado del sector construcción, generado por el comportamiento de la inversión total y por el impulso que el Gobierno dará a los programas de inversión e infraestructura prioritaria.

iii) Sector terciario

En el sector servicios se espera una menor dinámica en relación con las tendencias históricas, ya que su crecimiento de un 2,6o/o en 1982-1986 es inferior al histórico. Esta previsión se explica por la evolución menos dinámica de la economía en general y de los sectores productivos en particular. La menor disposición de ahorro externo, principalmente canalizado a través del sector público, no permitirá una expansión del sector servicios acorde con la ocurrida en el quinquenio anterior.

b) La evolución de las importaciones

Las proyecciones para el quinquenio 1982-1986 muestran una sensible modificación en la evolución y composición de las importaciones de bienes y servicios, por efecto de la nueva orientación de la política económica. El cambio en el sistema de incentivos afectará el comportamiento de las importaciones, ya que sus precios relativos se alterarán. La modificación del régimen de estímulos en materia de inversión desalentará la actual tendencia a la sobreinversión y al consumo suntuario, lo cual se reflejará en un descenso en el crecimiento de las importaciones. En general, se persigue racionalizar las importaciones, por lo que éstas tenderán a crecer más lentamente, especialmente en los bienes de consumo (Ver cuadro No. 4).

En general, se espera que las importaciones de bienes y servicios crezcan a una tasa promedio anual del 3,4o/o.

3. DEMANDA GLOBAL

a) Consumo privado

Su crecimiento (2,1o/o) será menor al del PIB. Por otro lado, se prevé

una modificación en su estructura, como resultado en la modificación del 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.

CUADRO No. 3

PREVISIONES DE LAS EXPORTACIONES FOB DE MERCADERIAS (en millones de dólares a precios corrientes)

| | Valor | | Tasa de crecimiento anual (%) |
|------------------------------|--------------|----------------|----------------------------------|
| | 1982 | 1986 | 1982-1986 |
| TOTAL | 935,5 | 1 277,3 | 8,1 |
| a) Café | 260,3 | 356,7 | 8,2 |
| b) Banano | 255,7 | 322,7 | 6,0 |
| c) Carne | 63,7 | 109,4 | 14,5 |
| d) Azúcar | 9,0 | 52,8 | 55,6 |
| e) Cacao | 3,5 | 6,0 | 14,4 |
| f) Otros agrícolas y del mar | 70,0 | 130,1 | 16,8 |
| g) Fertilizantes | 10,4 | 16,3 | 11,9 |
| h) Manufacturados | 262,9 | 283,3 | 1,9 |

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

CUADRO No. 4

PREVISIONES SOBRE LA COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES CIF (en millones de dólares corrientes)

| | Valor | | Tasa de crecimiento anual (%) |
|--|--------------|----------------|----------------------------------|
| | 1982 | 1986 | 1982-1986 |
| TOTAL | 885,6 | 1 281,6 | 9,6 |
| a) Bienes de consumo | 164,3 | 221,1 | 7,7 |
| b) Materias primas y productos intermedios | 580,4 | 830,5 | 9,4 |
| c) Bienes de capital | 140,9 | 230,0 | 13,0 |

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La disminución del ingreso real en los últimos dos años para una gran cantidad de la población, incide para prever esta baja tasa de crecimiento.

b) Consumo del gobierno

Se supone una utilización más restringida de recursos externos debido al elevado nivel de endeudamiento del sector público. También se tomó en cuenta la evolución de los ingresos corrientes estimados, así como la decisión política referente al papel que desempeñará el sector público en el proceso de ajuste de la economía para el período del Plan, especialmente en cuanto a la disminución del déficit fiscal. El crecimiento de este rubro se estima en 1,50/o (en términos reales).

c) Inversión bruta fija

La inversión bruta fija tendrá un crecimiento del 7,40/o anual durante el período 1982—1986, notándose una disminución de la tendencia histórica en términos generales, pero con cambios importantes en el comportamiento de la inversión por sectores. En el sector primario se espera un crecimiento del 13,70/o como respuesta a la nueva orientación de la economía, de apoyo y fortalecimiento a este sector. El sector secundario, por razones de ajuste ya expuestas, se espera que crezca su inversión en un 8,90/o, mientras que para el sector terciario —compuesto básicamente por servicios— se espera un crecimiento del 5,90/o, debido principalmente al comportamiento esperado del sector público y a la poca disponibilidad de ahorro externo prevista para el país. Se considera que la inversión estará orientada con prioridad hacia los sectores y actividades productivas, a la vez que se espera aumentar la rentabilidad de la inversión.

d) Exportaciones de bienes y servicios

Se prevé un aumento de las exportaciones de bienes y servicios de un 2,80/o anual en el período del Plan (a precios constantes). El crecimiento de las exportaciones de productos industriales se estima que será moderado, principalmente de las destinadas al Istmo Centroamericano, por los problemas económicos y sociales que afrontarán estos países. Adicionalmente, la demanda internacional por nuestros principales productos de exportación de origen agropecuario, no crecerá lo suficiente como para permitir una rápida evolución de las exportaciones tradicionales, amén de los problemas de producción que se esperan internamente. La exportación de servicios crecerá en un 6,00/o anual especialmente debido a la favorable evolución del turismo.

4. BALANZA DE PAGOS

La limitante más importante que tendrá que enfrentar el país, para reactivar la economía, la constituye su problema de balanza de pagos. Costa Rica, como ya se ha dicho, ha sido tradicionalmente dependiente del ahorro externo para financiar su formación de capital.

El monto alcanzado por el saldo de la deuda pública externa, en los últimos años, significa un desembolso por concepto de amortización e intereses muy elevado, de manera tal que los recursos externos que se puedan utilizar en el período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 apenas permitirán alcanzar un ritmo de crecimiento económico relativamente moderado, conforme ya se ha previsto (3o/o anual promedio).

Dadas las previsiones sobre exportaciones e importaciones, la posición crítica en cuanto a la disponibilidad de las reservas monetarias internacionales, y las obligaciones contraídas en materia de endeudamiento externo, será necesario financiar el déficit de la cuenta corriente, por medio de nuevos ingresos de capital, tanto de fuentes oficiales como privadas, pues la inversión directa extranjera abarcará únicamente el 32o/o de ese déficit en 1986*. Lo anterior se reflejará en un aumento del saldo de la deuda pública externa, que podría conducir a duplicar el monto registrado en 1982; sin embargo, se espera que con la capacidad de pago que tendrá el país para ese entonces, podrá hacerle frente al servicio de la deuda.

En general, se espera que el déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, no supere los \$450 millones en 1986 (Ver Cuadro No. 5).

La problemática a que se enfrenta la economía, no puede resolverse rápidamente. Dentro del período del Plan, las acciones requeridas contemplan la reducción del costo social del ajuste, dentro del marco de los cambios estructurales de mediano plazo, y de un plan de estabilización que abarcará gran parte del período del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986.

5. PREVISIONES SOBRE LAS FINANZAS GUBERNAMENTALES

Los ingresos corrientes del Gobierno Central y del Sector Público no Financiero se estima que crecerán a una tasa promedio anual de 3,0o/o, considerando que los ingresos corrientes durante el período 1982-1986 aumentarán al mismo ritmo que el Producto Interno Bruto.

Los gastos corrientes han sido proyectados a un ritmo promedio anual de 1,5o/o, mientras los gastos de capital del Gobierno Central y del Sector Público no Financiero, se prevé que van a crecer a una tasa promedio anual de 5,9o/o, lo cual es congruente con la política fiscal y con las restricciones a que se enfrenta la economía en el período del Plan.

* *A pesar de preverse un alto crecimiento, inducido por las diferencias de rentabilidad y otros factores.*

CUADRO No. 5
PREVISION DE BALANZA DE PAGOS
(en millones de dólares a precios corrientes)

| CONCEPTOS | 1982 | 1986 | Tasa de crecimiento anual (%) |
|--|----------------------|----------------|-------------------------------|
| I. CUENTA CORRIENTE | | | |
| 1. Exportaciones de bienes y servicios | <u>1 104,9</u> | <u>1 573,9</u> | <u>9,2</u> |
| a) Mercaderías FOB | 935,5 | 1 277,3 | 8,1 |
| b) Servicios | 169,4 | 296,6 | 15,0 |
| 2. Importación de bienes y servicios | <u>968,9</u> | <u>1 400,0</u> | <u>9,6</u> |
| a) Mercaderías CIF | 885,6 | 1 281,6 | 9,7 |
| b) Servicios | 83,3 | 118,4 | 9,2 |
| 3. Retribución inversiones (neto) | -487,0 ^{a/} | -671,7 | 8,4 |
| 4. Transferencias (neto) | 28,0 | 60,0 | 21,0 |
| Saldo en cuenta corriente | -323,0 | -437,8 | 7,9 |
| II. CUENTA CAPITAL | | | |
| 1. Inversión directa | 33,5 | 140,0 | 43,0 |
| 2. Otros (incluye endeudamiento externo total) | 369,5 ^{b/} | 297,8 | -5,3 |
| 3. Variación reservas (-incremento) | -80,0 | — | — |

a/ Incluye los intereses no pagados.

b/ Incluye la amortización no pagada.

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El ritmo de crecimiento de los gastos corrientes y de los gastos de capital de esos grupos institucionales corren parejas con las tasas de crecimiento del consumo del Gobierno y de la inversión bruta fija del Sector Tercario, proyectadas en las previsiones de la oferta y de la demanda globales.

El resultado de estas proyecciones nos conduce a un déficit que disminuye levemente en términos reales en el período del Plan. Se prevé que la tasa de incremento promedio anual de financiamiento interno y de endeudamiento externo durante el período 1982-1986, va a ser la misma que la de financiamiento total del déficit, si tomamos en consideración que existen fuertes restricciones para

conseguir préstamos del exterior y, de igual manera, el financiamiento interno es cada día más difícil.

6. POBLACION Y OCUPACION

La población total se estima que crecerá a una tasa promedio anual del 2,6o/o para el período del Plan, alcanzado a 2 666,2 miles de personas en 1986. La población económicamente activa (PEA) lo hará el 3,5o/o.

Para el período del Plan se estima una generación de empleos mayor que la oferta adicional de puestos de trabajo dada por el incremento esperado de la PEA, observándose una ligera disminución en términos absolutos del desempleo abierto de 1982. También se prevé que la generación del empleo por sector institucional cambie radicalmente en cuanto a la tendencia histórica, en donde el sector público contribuyó enormemente en la absorción de puestos de trabajo. Para el período, se estima que el empleo en el sector público crecerá a una tasa promedio anual del 1,5o/o, mientras el del sector privado lo hará en un 4,5o/o, con esto el sector público disminuirá su participación en el total de la población ocupada de un 17,7o/o en 1982 a un 16,o/o en 1986.

CUADRO No. 6

PREVISIONES DE LAS OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

—cifras absolutas en millones de colones a precios de 1980—

| CONCEPTO | 1982 | 1986 | Tasa de crecimiento anual (%) 1982 - 1986 |
|---------------------|--------|--------|--|
| Ingresos totales | 21 620 | 24 317 | 3,0 |
| Ingresos corrientes | 21 494 | 24 191 | 3,0 |
| Ingresos de capital | 126 | 126 | 0,0 |
| Gastos totales | 27 107 | 29 659 | 2,3 |
| Gastos corrientes | 22 588 | 23 975 | 1,5 |
| Gastos de capital | 4 519 | 5 684 | 5,9 |
| Déficit (—) | —5 487 | —5 342 | —0,7 |
| Financiamiento | 5 487 | 5 342 | —0,7 |
| Externo | 2 455 | 2 390 | —0,7 |
| Interno | 3 032 | 2 952 | —0,7 |

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

En cuanto a la ocupación por sectores económicos se estima que el sector primario contribuirá con el 30,0o/o de los nuevos puestos de trabajo mientras que el sector secundario y terciario lo harán con el 18,0o/o y 52,0o/o respectivamente. La alta contribución del sector terciario, compuesto básicamente por servicios, toma en cuenta la expansión de la ocupación del sector informal de la economía y el aumento de la subutilización de la mano de obra, dadas las restricciones globales a que se enfrentará el sistema económico en el período del Plan.

CUADRO No. 7
PREVISIONES DE LA POBLACION Y LA OCUPACION 1982-1986
(miles de personas)

| | Número de personas | | Tasa de crecimiento anual (%) |
|---|-----------------------|---------|-------------------------------|
| | 1982 | 1986 | 1982-1986 |
| POBLACION TOTAL | 2 404,3 ^{a/} | 2 666,2 | 2,6 |
| I. Población económicamente activa | 838,5 | 962,2 | 3,5 |
| 1. Ocupados | 759,9 | 889,0 | 4,0 |
| <u>Sector Económico:</u> | | | |
| Sector primario 2/ | 227,9 | 266,6 | 4,0 |
| Sector secundario 3/ | 159,1 | 182,5 | 3,5 |
| Sector terciario 4/ | 372,9 | 439,9 | 4,2 |
| <u>Sector Institucional:</u> | | | |
| Sector privado | 625,7 | 746,5 | 4,5 |
| Sector público | 134,2 | 142,5 | 1,5 |
| 2. Desocupación abierta | 78,6 | 73,2 | -1,7 |
| II. Población inactiva | 1 565,8 | 1 704,0 | 2,1 |
| Tasa de desempleo abierto (o/o) | 9,4 | 7,6 | - |

a/ Según CELADE (agosto 1982).

1/ Encuesta de Hogares, julio 1982.

2/ Agricultura, agropecuario.

3/ Industria manufacturera y extractiva y construcción.

4/ Incluye: Servicios básicos, comercio, servicios personales y actividades no especificadas.

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.