

2291

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1990/1994

DESARROLLO SOSTENIDO CON JUSTICIA SOCIAL

TOMO I: Estrategia Global de Desarrollo.



MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA

MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1990-1994
"Desarrollo sostenido con justicia social"
TOMO I: ESTRATEGIA GLOBAL DE DESARROLLO

Aprobado por el Consejo de Gobierno
en sesión ordinaria No.56 del 4 de Junio de 1991.

SAN JOSE, COSTA RICA
Mayo de 1991

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1990-1994

'Desarrollo sostenido con justicia social'

COORDINADOR GENERAL

HELIO FALLAS VENEGAS
MINISTRO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA

COMISION COORDINADORA

Francisco Esquivel Villegas
Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica

Edwin Ramírez Rodríguez, Director de Planificación Global

José A. Calvo Camacho

Ana M. Brealey Jiménez

Juan J. Muñoz López

Juanita Castro Tato

CONTENIDO

	<u>Página</u>
PRESENTACION	iii
INTRODUCCION	v
I. DIAGNOSTICO	1
1. El contexto internacional	2
2. Antecedentes y características globales del desarrollo reciente	6
3. Evolución de la estructura productiva	14
4. Empleo e ingresos	21
5. Diferencias regionales en el desarrollo social: la evolución de la pobreza	23
6. Evolución de las condiciones ambientales	25
7. Crecimiento del Sector Público	28
8. El deterioro socioeconómico y los retos en 1990	29
9. Los retos socioeconómicos en los inicios de los años noventa	30
II. PROSPECCION MACROECONOMICA	38
1. Prospección del sector real	38
2. Prospección del sector externo	40
III. ESTRATEGIA	43
A. Objetivos del nuevo modelo de desarrollo	43
B. Elementos básicos de la nueva estrategia de desarrollo	44
1. Concepción global	44
2. La estabilidad macroeconómica para el crecimiento sostenido	46

3. El entorno internacional y las posibilidades de aprovechamiento de la demanda externa	47
4. La articulación del sistema productivo y el desarrollo de las actividades estratégicas para el aprovechamiento de la demanda externa	48
5. Las políticas para el crecimiento económico y los programas estratégicos	49
6. Reestructuración del MCCA y la nueva estrategia de desarrollo	52
7. Aprovechamiento y conservación del ambiente	54
8. El desarrollo regional como condición para lograr un mejor nivel de vida	55
9. Justicia social en la nueva estrategia de desarrollo	56
10. Producción eficiente para satisfacer las necesidades básicas	59
11. Cultura, deporte y desarrollo	59
12. Reforma del Estado	61

P R E S E N T A C I O N

Con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "Desarrollo sostenido con justicia social", el Gobierno que me honro en presidir cumple con la obligación de ser previsor, de enfrentar los retos del desarrollo socioeconómico con la convicción de tener un norte en su actuación. Este Plan recoge los aportes de las distintas instancias gubernamentales, de los ministerios, instituciones y empresas del Estado, y ha contado con la participación directa e indirecta de diversos cuerpos intermedios de la sociedad civil, enmarcando todo ello en los grandes objetivos que nos hemos propuesto alcanzar.

Las transformaciones a que están sometidas la economía y la sociedad costarricenses de hoy, exigen previsión y mesura no sólo de cara al horizonte temporal de nuestra gestión gubernamental, sino también a un período más amplio para posibilitar transformaciones económicas y sociales a tono con las máspreciadas instituciones y los más altos valores que conforman el cuadro de nuestra identidad nacional. Esos esfuerzos deberían enmarcarse en el contexto de paz y democracia que sustentan nuestra nacionalidad, con apego a las nuevas corrientes de la concertación social y a la búsqueda de los más altos ideales del desarrollo sostenido con justicia social que animan a este Plan.

Planificar no es adivinar el futuro. Planificar es trazar senderos para el futuro mediano y de largo plazo. Esa actividad, de incuestionable valor para la acción gubernamental, plasma sus objetivos para el mediano plazo en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

Nos proponemos con él, atacar los grandes retos de transformar la estructura productiva y difundir simultáneamente los frutos del desarrollo; superar las desigualdades sociales y regionales que se han venido acumulando a lo largo de los años; aprovechar y conservar el ambiente que hoy se ve dramáticamente amenazado; y reformar profundamente el Estado costarricense.

Por eso, los objetivos del nuevo modelo que impulsamos, propugnan la apertura de una ruta para el desarrollo con justicia social, preservando el ambiente y contribuyendo así al nuevo orden ecológico internacional, fortaleciendo la paz y la democracia, tan caras al espíritu mismo del costarricense.

El Plan Nacional de Desarrollo, no sólo contiene aspiraciones; abarca también el conjunto de programas estratégicos, sectoriales e intersectoriales en que se ha comprometido todo el Sector Público nacional. En la consecución de sus objetivos y metas, tanto los de carácter global como los incorporados en los programas, comprometo mi respaldo político y mis desvelos como gobernante.

La responsabilidad en la ejecución del Plan, recae en todas las instancias de Gobierno y desde ya exijo el apego irrestricto de ellas al Plan para hacer realidad las aspiraciones que postula; las cuales, en todo caso, responden a las aspiraciones nacionales que me empeño en promover y concretar durante mi gestión.

Someto pues a la comunidad nacional y a todas las instancias gubernamentales este instrumento, para que sirva de marco de referencia a nuestros esfuerzos comunes en la búsqueda del desarrollo y aliente la participación popular y la concertación social, para avanzar hacia el progreso, la creación de riqueza, y una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo.

Rafael Angel Calderón Fournier

San José, mayo de 1991.

I N T R O D U C C I O N

Nos encontramos en la última década del siglo XX, en las puertas del próximo milenio. Esta es una coyuntura de grandes transformaciones, de tensiones políticas y económicas en el nivel mundial, de esfuerzos sin precedentes por acabar con mitos, derribar barreras ideológicas y alcanzar nuevos horizontes en el desarrollo de los pueblos.

En esa vorágine de acontecimientos mundiales, nuestra pequeña economía queda expuesta a las influencias foráneas más diversas, que sacuden sus bases y las exponen a cambios profundos en su patrón de desarrollo.

Frente a ese panorama incierto, se impone con mayor razón la actividad previsor del Estado, la búsqueda de opciones viables para acometer la ingente empresa de atacar los problemas socioeconómicos actuales y sentar las bases del desarrollo futuro.

Realizar ese esfuerzo de previsión, indagar el horizonte al que conducirá la trayectoria de la estrategia de desarrollo que adoptemos hoy, es una tarea insoslayable que exige la búsqueda permanente del consenso político para viabilizar su ejecución.

Esa actividad de prospectiva y previsión es la que se concreta ahora en esta primera parte del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "Desarrollo sostenido con justicia social", y que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica somete al debate nacional, en procura de crear una mayor conciencia de los problemas que afrontamos y de las soluciones posibles, de manera que se facilite el consenso en torno a los planteamientos principales de la estrategia global que ahí se postula.

En la formulación de los contenidos y alcances de la estrategia del Plan se consideraron, entre otros aspectos, las tendencias del pasado reciente en el acontecer socioeconómico nacional y las restricciones que impone el contexto internacional, junto con las aspiraciones nacionales y el orden de prioridad de la acción estatal para imprimirle dirección y coherencia a la gestión gubernamental en pro del desarrollo sostenido con justicia social.

Este Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 persigue el logro de un crecimiento sostenido en el largo plazo, propiciando la transformación de la estructura productiva y un reparto más justo de la riqueza, en el marco de los necesarios equilibrios macroeconómicos que posibiliten esas intenciones. Asimismo, procura el desarrollo integral de los costarricenses, la utilización racional de los recursos naturales, y la modernización y racionalización del aparato político institucional del Estado.

La estrategia global de desarrollo explícita en este Plan, se fundamenta en la demanda externa en cuanto propulsora del crecimiento económico. Para ello se propugna una efectiva reorganización de los procesos productivos que induzcan niveles elevados de competitividad de las empresas y de Costa Rica como nación, y la incorporación de mayor valor agregado nacional por parte del sector exportador, sin olvidar la producción para el mercado doméstico vinculada al aprovechamiento de las oportunidades que se generarán con los procesos productivos orientados al mercado externo.

Así mismo, la estrategia se asienta en la articulación de lo social con lo económico, de tal suerte que se dé una auténtica interrelación de esos dos campos en beneficio del bienestar general de la comunidad nacional.

La estrategia se viabilizará mediante la ejecución de un conjunto de programas de diverso ámbito: estratégicos, sectoriales e intersectoriales. Estos programas se enfilan hacia la puesta en marcha de las acciones públicas y privadas en las distintas áreas que la estrategia del Plan privilegia, desde la reorganización de los procesos productivos hasta la reestructuración del Estado, desde la búsqueda de competitividad empresarial hasta la consecución de la competitividad global de la economía.

El Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "Desarrollo sostenido con justicia social", refleja la acción esperada de la actividad gubernamental y las orientaciones fundamentales para el sector privado; recoge, en fin, el aporte institucional de todo el Sector Público y se asienta en el respaldo político-técnico para su ejecución.

Sometemos, este Plan a la crítica constructiva con la intención de fortalecerlo, respaldarlo y promover su ejecución para el logro del desarrollo sostenido con justicia social en el mediano y largo plazos.

Finalmente, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica desea dejar constancia de agradecimiento a todos los que dieron su contribución para que este esfuerzo de disponer de un Plan Nacional de Desarrollo para el período 1990-1994 fuera realidad, comenzando con el señor Presidente de la República, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, quien constituye la instancia política fundamental que respalda el Plan, siguiendo con los Ministros y Presidentes Ejecutivos, profesionales y técnicos del Sector Público, empresarios consultados, organizaciones de los trabajadores y todos aquellos que, de alguna manera, dieron su concurso en las tareas preparatorias y de discusión, y posibilitaron así el desarrollo de una tarea de conjunto que se concreta en el documento que ahora presentamos.

Helio Fallas
Ministro

I. D I A G N O S T I C O

I. DIAGNOSTICO

Introducción

Esta primera parte constituye una interpretación de la evolución reciente de la economía y de la sociedad, la cual se presenta a manera de diagnóstico que permita identificar los avances alcanzados y los problemas más críticos a que se enfrenta el país en los inicios de la década de los noventa.

En efecto, se parte de una rápida revisión de los antecedentes más importantes que han marcado el devenir de la economía costarricense en el largo plazo, de cara a su ingreso en la controvertida década de los ochenta, la llamada "década perdida" por todas las secuelas que dejó en la producción, la distribución del ingreso y la acumulación de capital, sin olvidar los efectos sobre los niveles de endeudamiento externo y lo que esto ha significado en términos de sacrificio de recursos para hacerle frente a su servicio.

Se parte del contexto internacional en que se ha desenvuelto la economía en los últimos quince años, para entrar a considerar después los antecedentes y características globales del desarrollo reciente de la economía. Se analizan aquí las razones que explican el agotamiento del modelo de desarrollo en la antesala de los ochenta, para avanzar en el tratamiento del periodo de crisis, causada por elementos internos y externos, y la imperiosa necesidad del ajuste económico a que se vio sometida la economía entre los años 1980-1982. A partir de ese período se define un conjunto de políticas y acciones que van a marcar el esfuerzo de estabilización y el proceso de ajuste estructural que se pone en marcha en el periodo 1983-1989.

Posteriormente, se puntualizan los problemas económicos y sociales que enfrenta el país al inicio de los noventa, los cuales están marcados por las acciones ya tomadas en materia de política económica durante la década anterior, y por los determinantes del contexto internacional que debe enfrentar el país. En conjunto, los factores internos y externos definen el cuadro de los desafíos o retos por vencer en la presente década.

Este diagnóstico constituye entonces, el marco de referencia para delinear la estrategia de desarrollo que postula el crecimiento con transformación productiva, la distribución con justicia social y equidad regional, y el mejoramiento de la calidad de vida mediante la protección de los recursos naturales, el ambiente y las condiciones sociales de la población.

1. El contexto internacional

La evolución del mercado internacional desde la posguerra hasta 1972 constituyó un marco externo que se tradujo en efectos relativamente favorables para los países en desarrollo como Costa Rica. Los flujos del comercio mundial se expandieron en un clima de relativa estabilidad comercial y financiera.

En ese largo período se produjo un desarrollo científico y tecnológico sin precedentes, cuya aplicación a los procesos productivos elevó sustancialmente la productividad de los países industrializados, y profundizó las diferencias respecto de los países en desarrollo. En ese contexto, se fueron conformando nuevos bloques económicos y se destacó el carácter multipolar de su hegemonía, vale decir el Mercado Común Europeo, los países asiáticos de reciente industrialización con Japón como líder, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, junto con los tradicionales bloques de influencia de los Estados Unidos de América y de la URSS.

Sin embargo, en los últimos quince años, la economía internacional registró fuertes turbulencias que derivaron en la interrupción de un largo período de crecimiento.

Desde inicios de los setenta, la economía internacional comienza a verificar la existencia de límites al crecimiento y de aceleración de la inflación, los cuales parecían no existir hasta ese momento. A partir de 1973 se manifiestan por medio de un largo estancamiento económico que se extiende hasta el año 1982, con la excepción de un breve período (1976-79) en el que las economías de los países desarrollados retoman una senda de crecimiento parecida a la del período 1971-73, pero con la presencia de niveles inflacionarios superiores.

Así, mientras la economía de Estados Unidos acumulaba durante estos últimos años un incremento en sus precios (medidos por el deflador del PNB) de 5%, entre 1976 y 1979 éstos se elevan a una tasa promedio anual del 7,2 %.

La presencia de la inflación es una constante de los años setenta, tanto en períodos de expansión como de contracción económica.

En este sentido, el año 1978 implica un cambio de la mayor importancia para la economía internacional. En efecto, la persistencia de la inflación obliga a los Estados Unidos a abandonar las políticas expansivas y a jerarquizar el manejo de la política monetaria como instrumento anti-inflacionario, la cual fue combinada con una política fiscal expansiva.

Este manejo expansivo de la política fiscal produjo efectos considerables en las tasas de interés y en la dirección de los movimientos de capital así como oscilaciones amplias en los tipos de cambio.

Entre los años 1979 y 1982, la economía internacional vuelve a caer en recesión con tasas de inflación superiores a las registradas durante la expansión de los años 1976-78.

A partir de 1982 se inicia un período de recuperación y expansión económica hasta ahora ininterrumpido.

Inicialmente, contribuyó en forma importante a este proceso el dinamismo de la economía de los Estados Unidos, alentada por la política fiscal que incluyó, por un lado, reducciones tributarias, pero por otro, aumentos en los gastos de defensa. Esta recuperación económica es reforzada por las políticas expansionistas de Alemania y Japón que respaldaron el crecimiento continuo de la economía mundial.

Esta evolución se vio amenazada en octubre de 1987, cuando se produjo el derrumbe generalizado de los mercados de valores. Sin embargo, la acción concertada y rápida de las autoridades monetarias de los principales centros financieros neutralizaron sus efectos, lo que permitió continuar con esta fase ascendente del ciclo económico internacional.

- Tasas de interés y tipos de cambio

Uno de los hechos característicos del contexto internacional en el período 1975-89 lo constituyó la evolución de las principales tasas internacionales de interés, que alcanzaron los valores más elevados que se hayan registrado después de la depresión de los años treinta.

Su aumento comienza a registrarse en forma importante a partir de 1978, cuando la "prime rate" del mercado de los Estados Unidos se eleva en un 35,3% con respecto al año anterior. Su cotización máxima se registró durante 1981 con un 18,7% anual. Esta tasa triplicó los valores del año 1977, mientras que en términos reales duplicó la tasa de inflación medida por el deflator implícito del PIB de los Estados Unidos de América.

En general, la persistencia de tasas de interés elevadas es explicada por la presencia de incertidumbre acerca de la inflación de largo plazo en las economías desarrolladas. Por otra parte, la inflexibilidad a la baja de la tasa de interés se asocia al descenso de la tasa de ahorro mundial, lo cual se explica en gran parte por el aumento del déficit presupuestario federal de Estados Unidos.

Además, durante la década de los setenta, se vivió una gran inestabilidad cambiaria en el nivel internacional que se prolongó hacia la primera mitad de los ochenta. En particular, a principios de esa década se registran fuertes variaciones entre el dólar y las principales monedas, lo cual produjo importantes impactos en los países de América Latina.

El origen de esos desequilibrios se encuentra en los diferenciales registrados en las tasas de interés, producto de las políticas monetarias restrictivas de los Estados Unidos de América, que derivaron en un importante flujo de capitales hacia ese país y revaluaron fuertemente el dólar.

Se combinan de esta forma dos factores adversos para los países endeudados: incremento en las tasas de interés y revaluación del dólar.

Esto incrementó el servicio de la deuda externa, al tiempo que encareció el costo de adquirir los dólares para enfrentar el servicio de aquélla o convertir en dólares más costosos sus ingresos de exportación denominados en otras monedas.

Con las nuevas orientaciones de política cambiaria adoptadas por las autoridades monetarias de los principales países del mundo desarrollado a partir de 1985, se produce una rápida devaluación del dólar que llega hasta 1987 (30% de depreciación). A partir de 1988, la devaluación del dólar se interrumpe y mantiene su nivel, con oscilaciones cercanas a las de fines de 1987.

- Mercados de productos básicos

La inestabilidad de los tipos de cambio, en especial las fluctuaciones del dólar, más las variaciones de las tasas internacionales de interés han afectado la competitividad de los países productores de productos básicos. Estos problemas han sido agravados por las tendencias y estructuras que los mercados de los productos básicos presentan.

Entre estas tendencias y estructuras destacan el incremento de las exportaciones de productos básicos por los países industrializados, las bajas e incluso negativas elasticidades ingreso de la demanda de estos países con respecto a varios productos primarios, el efecto sustitución de diversos productos básicos que se verifica en los países industrializados, las políticas proteccionistas y de subsidios practicados por países desarrollados productores de bienes básicos y el lento crecimiento de la demanda internacional. Estos elementos han contribuido a configurar un escenario con cierta incertidumbre sobre la evolución de los países en desarrollo.

En referencia a la participación en el comercio mundial de los países en desarrollo, la CEPAL, en trabajos recientes, señala que las exportaciones mundiales de productos básicos de los países en desarrollo pasaron de representar un 59% en 1969-1971 a un 51% en 1984-1986. Los productos agropecuarios son los que muestran mayor pérdida relativa, pues pasan del 61% al 52%.

Esta situación está en línea con el incremento de la participación de los países desarrollados en el comercio de productos primarios, los cuales aumentaron, en promedio, del 36% al 46% en el período mencionado.

En la agricultura, la participación evolucionó del 33% al 46%, mientras que en metales y minerales el cambio fue del 42% al 47%.

Con respecto a la elasticidad ingreso de la demanda que presentan algunos productos básicos de exportación, merece destacarse la tendencia hacia la saturación del consumo en los países desarrollados de productos tales como el café, el azúcar y el cacao, los cuales enfrentan elasticidades ingreso bajas, incluso negativas.

La sustitución de productos básicos por bienes alternativos producidos en los países industrializados, también ha tenido impactos desfavorables en las exportaciones de los países en desarrollo. Este efecto, junto con el de la elasticidad ingreso, contribuye a explicar la creciente participación de los países desarrollados en el comercio mundial de productos básicos.

Unido a lo anterior, cabe destacar el aumento en las regulaciones del comercio internacional impuestas por los países centrales, dentro de las cuales se destacan las cuotas a la exportación y el principio de la reciprocidad, el cual tiende a promover los equilibrios comerciales bilaterales, aspecto que debilita los principios del GATT.

En general, las caídas abruptas de los precios internacionales de los productos básicos y sus fluctuaciones, le imponen mayor dramatismo a las expectativas sobre la futura evolución económica de los países en desarrollo.

La persistencia de términos de intercambio negativos y las caídas en el poder de compra de las exportaciones determinan déficit comerciales crecientes, dado el carácter de importadores netos de bienes intermedios y de manufacturas que presentan nuestros países.

La inconveniencia de mantener estos déficit comerciales en forma prolongada, dadas las incertidumbres que plantea su financiamiento, impone un análisis general de la actual inserción internacional de los países en desarrollo como Costa Rica.

En el campo internacional, las economías han experimentado que los movimientos de capital, así como las fluctuaciones en el tipo de cambio, y los flujos de crédito, en lugar de los movimientos de bienes y servicios, han estado predominando en la economía mundial. De esta manera el costo del capital y la armonización de las políticas internas respecto de las necesidades de cada nación, en torno a las oportunidades que ofrece la economía mundial, es cada vez más importante en la competencia internacional. Se impone, en consecuencia, no sólo la búsqueda de eficiencia de las empresas sino también la consecución de la competitividad y productividad como nación, para lo cual la capacitación y formación de los recursos humanos adquieren un papel de primer orden.

2. Antecedentes y características globales del desarrollo reciente

El crecimiento de la economía costarricense en el largo plazo ha estado marcado por la evolución del modelo agroexportador tradicional, y por la superposición del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que se puso en marcha con el ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano en 1963.

Ese crecimiento, que significó un ritmo del orden del 6,5% en el período 1950-1979, fue cediendo terreno. Una serie de factores de orden interno, que se habían venido acumulando en el largo plazo, se convirtieron en obstáculos que impidieron la aceleración productiva. A la par de los factores internos, otros de orden externo fueron minando las posibilidades de continuar con el mismo esquema de desarrollo.

En las tres décadas que precedieron a la de los ochenta, el comportamiento relativamente exitoso de la economía permitió el mejoramiento de la calidad de vida de la población: se elevó la tasa de alfabetismo, disminuyó la mortalidad infantil, se elevó la esperanza de vida al nacer, se fortaleció el régimen político, y se dotó al país de una buena infraestructura económica y social que abrió las puertas a la integración de los mercados y a la expansión de la clase media nacional.

Agotamiento del modelo de desarrollo en la antesala de los años ochenta

Desde mediados de los años setenta el modelo de desarrollo dio muestras de pronto agotamiento. Los impactos del contexto internacional sobre la economía costarricense, favorables como en el caso de la bonanza en los precios del café (1976-77) o el acceso fácil al endeudamiento externo (primer quinquenio de los setenta y parte del segundo), permitieron sostener por un tiempo más las posibilidades que ofrecía el modelo, pero eran posibilidades transitorias como el carácter de los hechos exógenos que las hacían factibles.

Las crisis petroleras de 1973 y 1979, la turbulencia política en Centroamérica que deterioró las posibilidades económicas del mercado común; la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, y la recesión económica de los países industrializados, todos hechos del contexto internacional en que se movía nuestra pequeña y abierta economía, vinieron a convertirse en los elementos que pondrían al descubierto las debilidades del modelo de desarrollo.

Las causas del deterioro en el patrón de desarrollo son múltiples. A las ya mencionadas cabría agregar el proteccionismo exacerbado en que devino el esquema integracionista centroamericano, las limitaciones de este mercado y la

ineficiencia productiva que se entronizó con la estructura arancelaria y el régimen de incentivos fiscales para el establecimiento de plantas industriales en Centroamérica.

Además, la débil incorporación de procesos científico-tecnológicos en la estructura productiva, junto con la expansión desordenada del Sector Público y el estrujamiento del sector privado a raíz del desarrollo del complejo de empresas subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo fundada en 1972, completan el conjunto de determinantes en la declinación del patrón de desarrollo.

Unido a lo anterior, y muy ligado a las características del modelo de desarrollo adoptado, estaba el costo social del sistema de transferencias (exoneraciones fiscales, incentivos diversos, pensiones, precios de los bienes y servicios de las empresas públicas fijados con criterio político, regímenes de seguridad social, etc.) que a lo largo de los años se había venido fortaleciendo en el Sector Público para favorecer a diversos estratos de la población costarricense, y del que han venido disfrutando importantes grupos de interés económico y político. Las limitaciones financieras a que se vio enfrentado el Sector Público para continuar sosteniendo el sistema de transferencias, contribuyeron a dejar al descubierto las limitaciones reales del modelo de desarrollo.

La alta vulnerabilidad externa de nuestra economía, explicada por la poca diversificación de las exportaciones agropecuarias y el alto componente importado de la producción industrial, junto con la dependencia tecnológica y financiera, completa el panorama adverso al que se vio sometida la economía después de un largo período de crecimiento, de cambios importantes en el mercado de trabajo y de una estabilidad de precios que viabilizaron las posibilidades de expansión económica y mejoramiento social.

Finalmente, vale destacar que la política económica al proteger excesivamente al sector industrial, prioritariamente enfocado hacia el mercado interno, sobrevaloró el valor externo del colón, lo cual desestimuló diversas operaciones de exportación, al privilegiarse la producción destinada al mercado interno. A esto contribuyó la protección arancelaria, establecida a niveles muy elevados.

El período de crisis y la imperiosa necesidad del ajuste económico: 1980-1982

Los desequilibrios macroeconómicos crecieron durante 1980, y los hechos que aparecían como simples síntomas de la crisis, se manifestaron plenamente al año siguiente. Las variables más visibles de los desajustes fueron el tipo de cambio, el empleo, los precios, las reservas monetarias internacionales, el saldo de la Deuda Pública Externa y el déficit fiscal. En efecto, el mercado cambiario entró en devaluaciones aceleradas del colón, el desempleo se duplicó respecto del nivel alcanzado en la década anterior, el nivel general de precios se elevó sustancialmente,

Las reservas monetarias internacionales se extinguieron, el saldo de la Deuda Pública Externa se situó en niveles inéditos y el déficit fiscal alcanzó su más alta proporción respecto del PIB.

Las magnitudes de los desequilibrios empezaron a aflorar desde finales de los setentas, cuando se hizo evidente, ante las perturbaciones económicas y políticas de origen externo, que el modelo de desarrollo era incapaz de sostenerse por más tiempo. Entre esas perturbaciones externas cabe destacar la caída de los precios del café después del boom de 1966-67, la segunda crisis petrolera de 1979, la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la recesión en los países industrializados, y la turbulencia política en Centroamérica.

Recesión, inflación, desempleo, devaluación

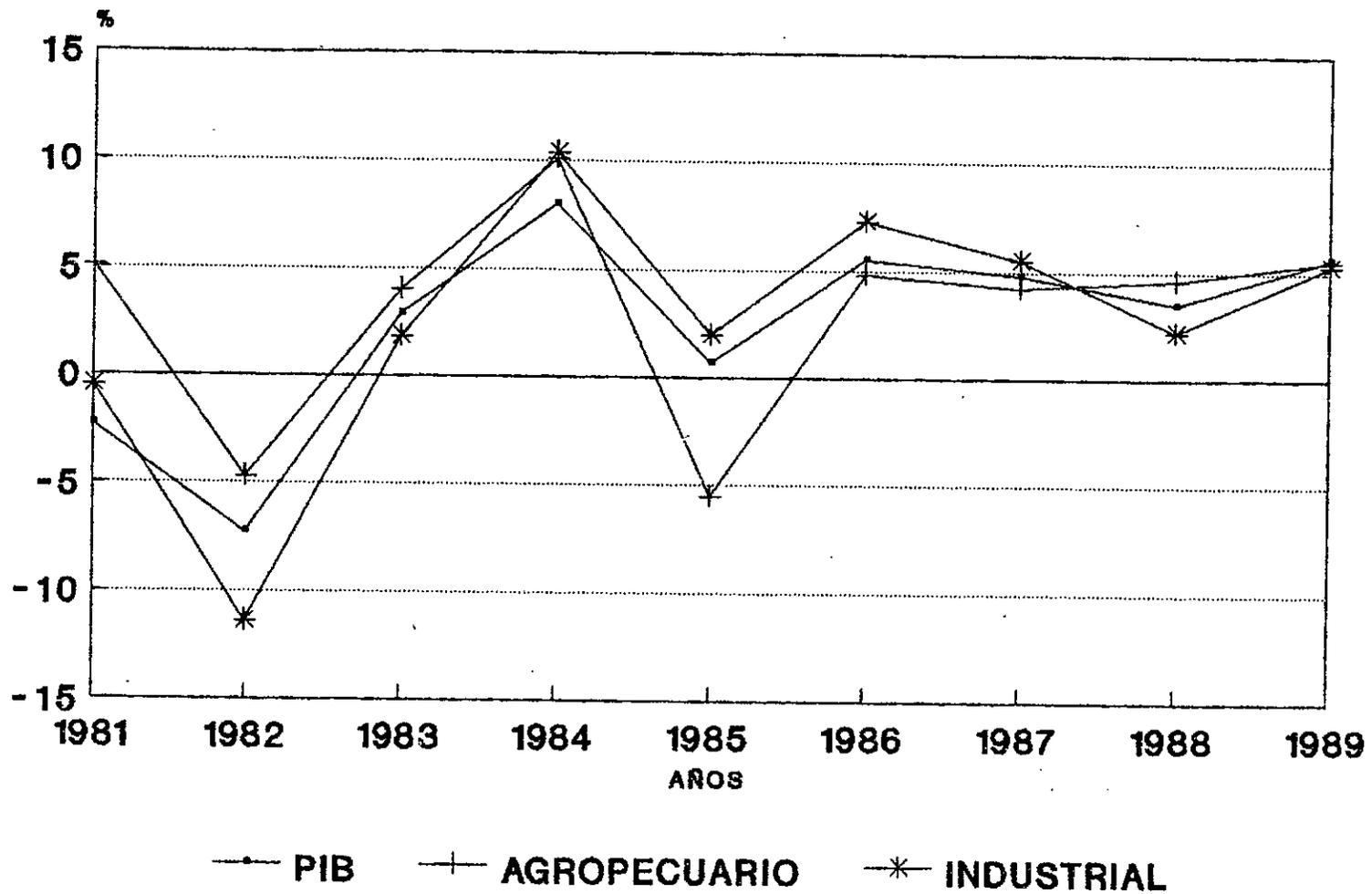
La crisis económica de principios de los ochenta se visualiza por medio de los indicadores macroeconómicos del nivel de actividad productiva, de precios y de empleo, así como del desequilibrio externo. A lo anterior, cabría agregar la falta de ayuda financiera que debió soportar el país entre 1981 y parte de 1982, lo que posibilitó la inminencia de la crisis.

Así, los desequilibrios macroeconómicos adquirieron plenitud en los años 1981 y 1982, al unirse los factores internos derivados de las tendencias de largo plazo en el desarrollo nacional con los impactos desfavorables del contexto internacional.

En efecto, en el bienio indicado la producción se contrajo un 9,4%, lo que significó un deterioro en el consumo total per cápita del orden del 21,1% y una reducción en los niveles de inversión del 45,8%. Los sectores productivos vieron seriamente afectada su actividad: la industria contrajo su nivel de producción en 0,5% y 11,4% en 1981 y 1982, respectivamente; en tanto que la agricultura sólo disminuyó su ritmo de crecimiento en 1982 a razón de 4,7% (ver Gráfico No. 1). En otras palabras, el sector más dependiente de insumos y bienes de capital importados fue el que más redujo su producción.

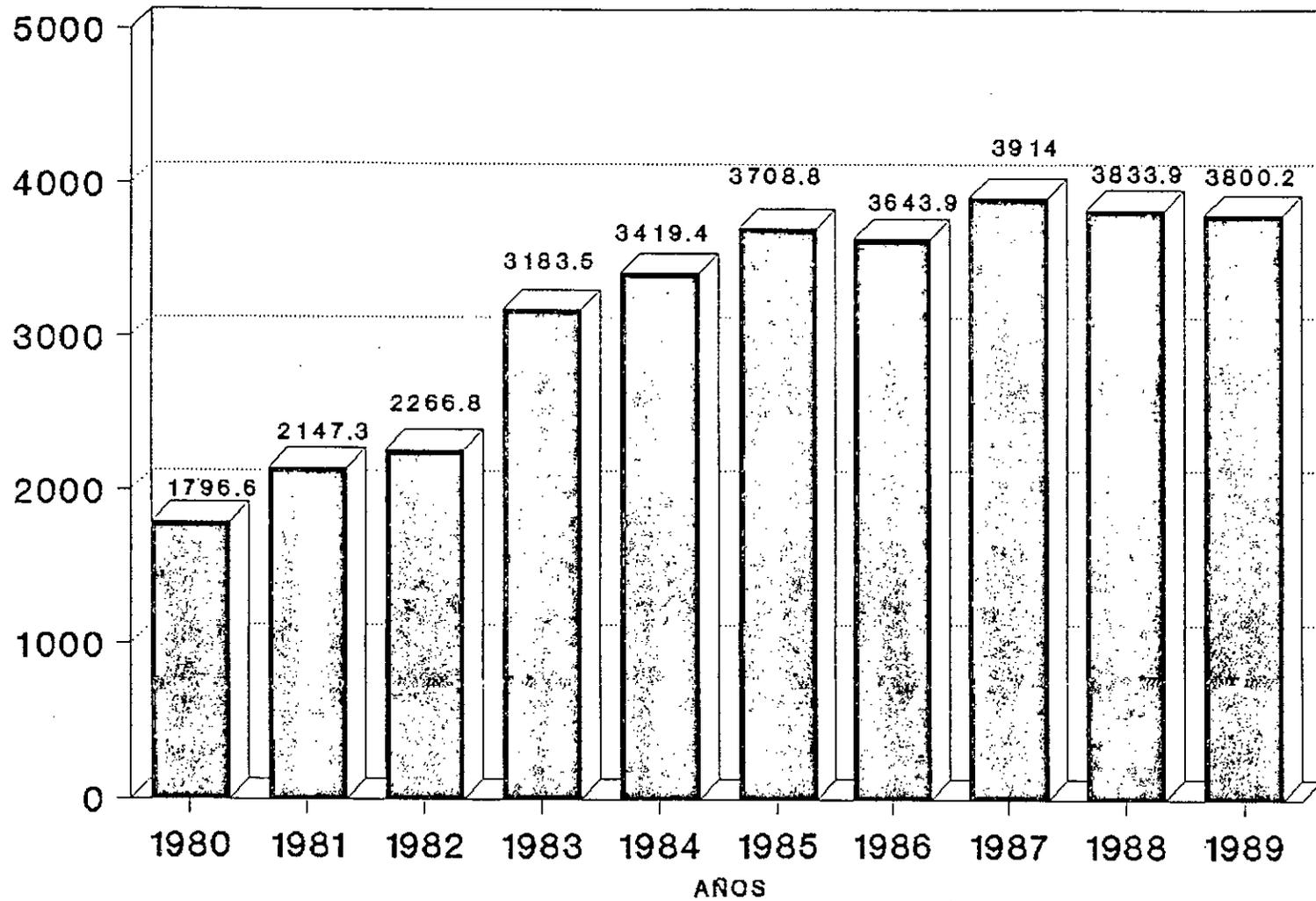
Los desajustes entre los niveles de gasto interno y la capacidad productiva habían sido afrontados en el pasado acudiendo a montos crecientes de importaciones. En tanto la diferencia de éstas respecto de los niveles de exportación del país, pudo ser financiada con el flujo de capital foráneo, la economía mantuvo niveles de consumo e inversión por encima de sus capacidades reales. Sin embargo, la situación de reservas monetarias internacionales se deterioró sensiblemente en los últimos años de la década de los setenta e inicios de los ochenta. Las pérdidas de reservas fueron del orden de los \$ 127,6 millones en el bienio 1978-1979, y de \$ 244,8 en el bienio 1980-1981. Simultáneamente, el Sector Público incurrió en un acelerado endeudamiento externo: el saldo de la Deuda Pública Externa se incrementó desde \$1.005,8 millones en 1978 hasta un nivel de \$2.147,3 en 1981 (Gráfico 2).

GRAFICO N°1
PRODUCCION: TASAS DE VARIACION ANUAL DEL
PIB Y DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS
 (en porcentaje)



FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

GRAFICO N°2
SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
(millones de dólares)



FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

Ante el endurecimiento de las condiciones en que se accedía a los recursos financieros externos y la incapacidad de pago del país por un servicio de la deuda que lo ahogaba, las autoridades nacionales declararon la insolvencia financiera del país en 1981. Para entonces, la devaluación del colón había adquirido características inmanejables para la autoridades monetarias. El tipo de cambio promedio se había devaluado en 330% entre 1980 y 1982.

En el orden interno, el déficit financiero del sector público se constituyó también en uno de los indicadores característicos de la crisis. En 1980, el déficit del Sector Público no Financiero llegó a representar el 14% del PIB, y un año después, incluyendo las pérdidas del Banco Central, se situó en un 19% del PIB. El nivel del gasto público, que representó el 51,5% de la producción para el caso del Sector Público no Financiero, presionó por financiamiento bancario, lo que significó a su vez una absorción de recursos del orden de las dos terceras partes del crédito total para poder sustentarlo.

El efecto combinado del desequilibrio fiscal y una acelerada devaluación de la moneda, alimentó una inflación del 37,1% y del 90,1% en 1981 y 1982, respectivamente, medida por la variación del índice de precios al consumidor (nivel promedio anual).

Los efectos sociales de la crisis no se hicieron esperar. El salario promedio real se contrajo en un 45% en el trienio 1980-1982, y el desempleo se extendió desde afectar a un 5,9% de la fuerza de trabajo en 1980 hasta un 9,4% en 1982, lo que representó un total de 78 577 desempleados. El PNB per cápita se redujo de un nivel de \$1 900 en 1980 a menos de la mitad en 1982 (\$863), es decir retrocedió a niveles previos a 1975.

El empobrecimiento generalizado que ocasionó la crisis, produjo un aumento en el porcentaje de familias pobres desde un 27,2% a un 47,4% del total de las familias, entre 1980 y 1982. A ello contribuyeron todos los factores señalados, que se sintetizan en una contracción del consumo privado del 19% en el trienio 1980-1982, y en una menor disponibilidad general de bienes y servicios al reducirse la oferta global de la economía en igual proporción y período.

Todos estos desequilibrios y efectos negativos en la economía y en la sociedad costarricenses, enmarcados en un contexto internacional adverso (deterioro de los términos de intercambio, estrangulamiento externo, recesión internacional, altas tasas de interés en los mercados financieros internacionales, retroceso en el Mercado Común Centroamericano) imponían la urgencia del ajuste, proceso que pasa por el necesario restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos.

Por otra parte, la crisis se convirtió en el problema prioritario por resolver, dada la forma en que afectó el nivel de vida de los costarricenses, el funcionamiento del aparato productivo y, en general, la economía nacional, y marcó un punto de inflexión en el modelo de desarrollo de largo plazo.

No obstante la urgencia del ajuste, las posibilidades reales de efectuarlo toparon con dificultades en el manejo de la política macroeconómica y sectorial por parte del gobierno, y con un cúmulo de contradicciones sociales producto del reacondo a que obligó la crisis y del contexto político interno en que se movían las autoridades gubernamentales.

La estabilización y el proceso de ajuste estructural: 1983-1989

El restablecimiento de los necesarios equilibrios macroeconómicos se planteó como condición sine qua non del proceso de crecimiento. El diseño de la política económica centró su preocupación en la estabilidad como un medio de atacar la incertidumbre que había generado la crisis, y crear entonces las condiciones propicias para introducir confianza en los agentes económicos e inducir el proceso de crecimiento económico.

Sin embargo, la economía debió enfrentar una serie de restricciones para el diseño y la ejecución de políticas de estabilización: el elevado saldo de la Deuda Pública Externa que había dejado la crisis, el deterioro social tan pronunciado que determinaba límites a medidas que pudieran conducir al caos político y poner en peligro la estabilidad democrática, y, las exigencias que impone el juego político interno entre actores sociales para la búsqueda del consenso en el diseño y ejecución de la política económica.

Fue clave para el restablecimiento de la estabilidad, la cooperación financiera externa y el apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, con lo cual el país estuvo en capacidad de renegociar su deuda externa con la banca privada internacional y con los países miembros del Club de París.

En efecto, mediante la puesta en marcha de un programa de estabilización en 1983, con el auxilio financiero de los Estados Unidos de América, y con la ventaja de un contexto externo que había mejorado respecto de los desequilibrios financieros (altas tasas de interés), los altos precios del petróleo (segunda crisis petrolera de 1979), y el precio de algunos productos básicos, se alcanzaron los objetivos inmediatos de controlar los desequilibrios macroeconómicos y mantener la estabilidad social.

Así, el déficit del Sector Público no Financiero como razón respecto del PIB disminuyó al ubicarse en un 3,6% en 1983; se detuvo la caída de las exportaciones, que empezaron a repuntar sobre la base de las no tradicionales en 1983 (7,6% de crecimiento) y, al año siguiente, con las totales (15,3% de crecimiento); en tanto las importaciones, que se habían contraído, reiniciaron su crecimiento a una tasa de 10,6% en 1983. Asimismo, se contuvo el efecto de la crisis sobre el empleo: la tasa de desempleo abierto se mantuvo en 9%, mientras la producción daba signos de reanimarse al crecer en un 2,9% en 1983, sustentada en un importante aumento de la demanda interna (8,9%) pues la demanda externa más bien se contrajo (-1,3%).

Finalmente, entre los resultados favorables que se lograron en 1983, destaca el abatimiento de la inflación, la cual se abió en un 10,7% medida por el índice de precios al consumidor en este nivel a diciembre. Este resultado permitió el incremento del salario promedio real en un 29,5%, y se dio así sustento a la reanimación de la demanda interna.

Sin embargo, el período 1982-1989 ha mostrado que la estabilidad ha sido una consecución precaria, sólo possibilitada por la importante afluencia de recursos provenientes de la ayuda externa. Esto fue más evidente en los años iniciales del ajuste, cuando el aparato productivo empezaba a reanimarse y requería incrementar las importaciones de bienes intermedios y de capital, y, en particular, porque el crecimiento de la producción se sustentó en un primer subperíodo, en el impulso que le imprimió la demanda interna, la cual a su vez presionó por mayores niveles de importaciones. Por otra parte, el aumento de la deuda pública externa y sus repercusiones en su servicio, obligó a un permanente proceso de renegociación que recién ha culminado respecto del saldo con la banca privada internacional.

Simultáneamente con los esfuerzos por estabilizar la economía, se puso en marcha un programa de ajuste estructural respaldado por el Banco Mundial. Este programa, en su primera fase, se enfocó al desmantelamiento del sector empresarial público en el área de las subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo. Se procedió a la venta, disolución o liquidación de sus 32 empresas, proceso que aún no concluye. El programa también puso énfasis en el ordenamiento financiero del Estado, impulsó la reforma arancelaria que se inició en enero de 1986, estableció limitaciones a la contratación de personal público, y fijó reglas para una mejor evaluación del programa de inversiones públicas.

Las restricciones para el crecimiento económico derivadas del tamaño del mercado interno y el centroamericano, la necesidad de divisas para sostener un ritmo creciente de importaciones, y las presiones de la banca privada internacional sobre el pago del servicio de la Deuda Pública Externa, se constituyeron en los principales parámetros para reorientar el modelo de desarrollo.

La reorientación del modelo fue adquiriendo mayor fuerza hacia mediados de la década de los ochenta con la puesta en práctica de la reforma arancelaria y de los instrumentos de promoción de exportaciones (Contrato de Exportación). Consecuente con ese cambio en la inserción del país en el comercio internacional, se puso en marcha la segunda fase del programa de ajuste estructural, la cual se concentró en las áreas del comercio exterior, sector financiero, sector agrícola y sector público. El programa ha perseguido una inserción más profunda de la economía costarricense en el comercio internacional, para lo cual se basó en la promoción de las exportaciones de productos no tradicionales y medidas de ajuste comercial en cinco áreas: el tipo de cambio, el régimen de aranceles, los impuestos a la exportación, la promoción de exportaciones, y las restricciones cuantitativas a las importaciones.

Las otras áreas del programa de ajuste estructural abarcan la modernización del sistema financiero, el mejoramiento de la administración del Sector Público y cambios de política en la fijación de precios agrícolas.

Entre los años 1984-1985, se sentaron las bases para la reinserción de la economía en el mercado internacional, lo cual implicó cambios institucionales y de política, así como redoblar los esfuerzos en favor de la estabilización. La producción tuvo un repunte muy importante al menos en 1984 (8,0% de crecimiento), la inflación continuó moderada (17,3% y 10,9% en 1984 y 1985, respectivamente), la tasa de desempleo abierto se situó por debajo del 7%, y mejoró el salario promedio real (aunque todavía a un nivel inferior al alcanzado en 1979).

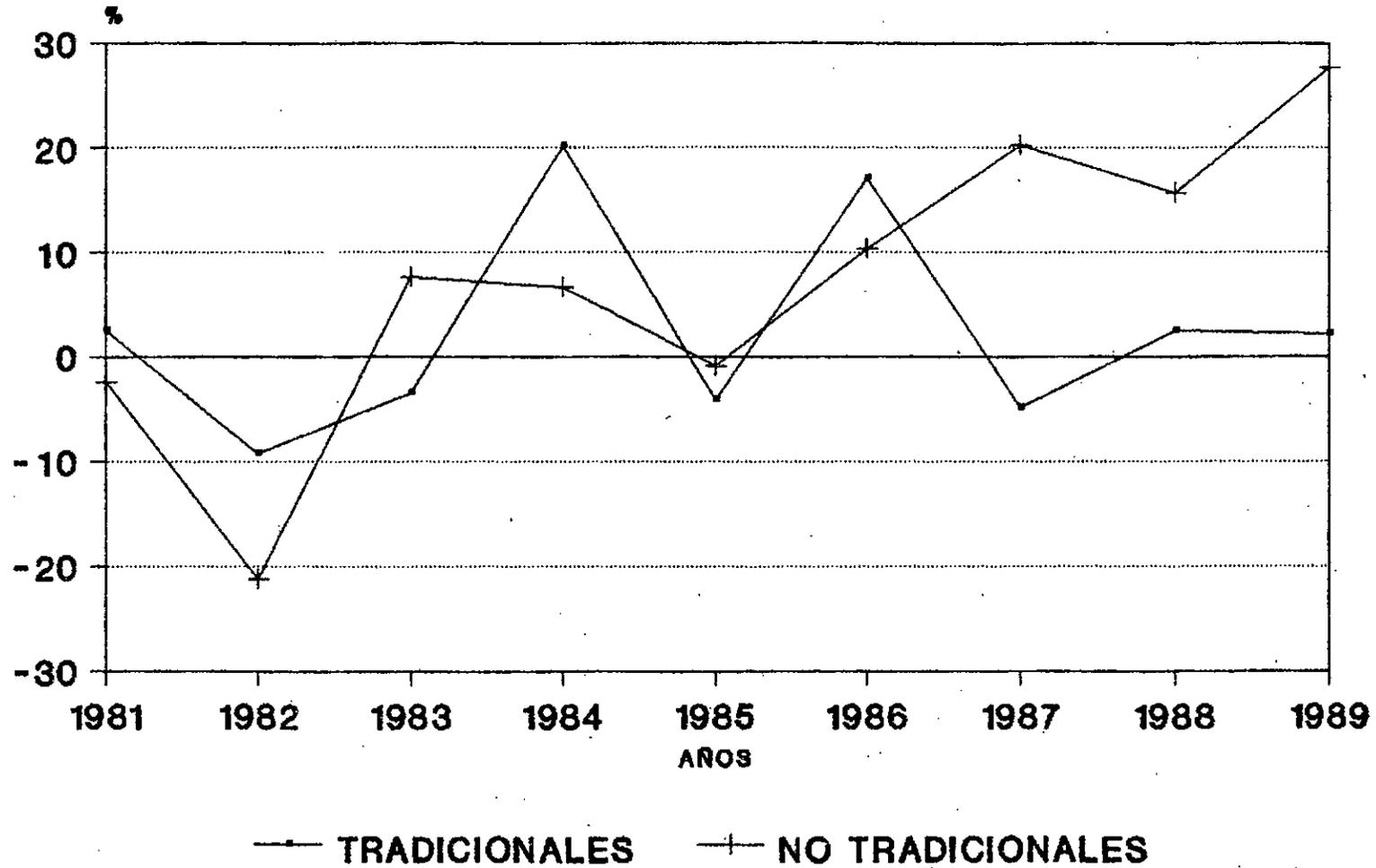
El proceso de crecimiento que ha mostrado la economía desde entonces hasta 1989, pareciera responder a los estímulos, a los cambios de política y a las reformas institucionales que se han adelantado como parte del ajuste estructural. En efecto, la producción ha crecido a un ritmo promedio anual del 4,9% en el cuatrienio 1986-1989, que supera la tasa de crecimiento de la población (2,7% anual), y arroja un crecimiento importante en el producto per cápita. Simultáneamente acontece una evolución muy favorable de las exportaciones totales que crecen a un ritmo promedio anual del 11,6%, lo que refleja a su vez un avance significativo en la diversificación de la producción exportable. Esta evolución de la economía ha permitido sostener un alto nivel de empleo (la tasa de desempleo abierto ha venido bajando desde un 6,8% en 1985 a un 3,8% en 1989), y reducir a casi la mitad el porcentaje de familias pobres entre 1982 y 1988.

Si bien es cierto que el esquema de desarrollo puesto en práctica en la década de los ochenta permitió los avances descritos, no deben dejar de reconocerse las características que ha venido adquiriendo ese proceso de apertura externa y de liberalización controlada de la economía, y los factores exógenos que lo han hecho posible.

En el sector externo, el comportamiento de las exportaciones se presenta como una de las grandes consecuencias del esquema de desarrollo hacia afuera, principalmente sustentada esa apreciación en el ritmo de expansión de las exportaciones no-tradicionales a terceros mercados, que pasaron de un nivel del orden de los \$ 122,0 millones en 1983 a un monto de \$ 516,7 millones en 1989, lo cual implicó un significativo cambio en la participación porcentual: en 1983 representaron el 14,0% de las exportaciones de bienes, pero muy rápidamente incrementaron su participación hasta ubicarse en un 36,8% a fines de 1989 (ver Gráfico No. 3).

Sin embargo, este proceso no pareciera haber derramado los beneficios al resto de la economía. Los salarios mínimos reales han mostrado una persistente caída, pero principalmente el proceso no indujo la necesaria integración vertical de las actividades productivas, base sobre la cual se inserta un crecimiento armónico y sostenido. En otras palabras, no se produjeron los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás entre los distintos

GRAFICO N°3
VARIACIONES ANUALES DE LAS EXPORTACIONES
TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES
(en porcentaje)



FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

sectores, y se avanzó más bien sobre la base de enclaves de producción. Además, no se produjo una vinculación estrecha entre políticas científico-tecnológicas, los esfuerzos de investigación y desarrollo y las actividades de los sectores productivos, y ha sido manifiesta la ausencia de un mecanismo efectivo de coordinación institucional para la oferta integrada de servicios a esos sectores.

Por otra parte, dentro del proceso de ajuste estructural, el esquema de promoción de exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados no se ha convertido en el elemento generador de las divisas que requiere el mantenimiento del equilibrio externo. Así, el ritmo de expansión de las importaciones se ha convertido en el elemento determinante de los resultados obtenidos en el balance comercial: las exportaciones FOB han crecido a una tasa anual promedio del 9,6%, en tanto que las importaciones CIF han mostrado un crecimiento promedio del 13,6%. Esto ha venido implicando déficit abultados en la balanza comercial que en el último año se sitúa en \$ 339,1 millones.

Además, el país logró evadir el problema de su elevado saldo de la Deuda Pública Externa y el consecuente servicio que generaba, acudiendo a una estrategia de permanente renegociación, primero con la banca privada internacional y después con el Club de París, pero esquivando el saldar la deuda conforme a los términos contractuales en que se contrajo, lo cual hubiera sido materialmente imposible para la economía costarricense. Más bien, el papel de las donaciones unilaterales netas vinieron a suplir las necesidades de recursos frescos que el país requería para su proceso de crecimiento, en medio de los cambios estructurales que se han promovido en la década de los ochenta.

El carácter rebelde de los desequilibrios se manifiesta también por el lado del déficit fiscal: no obstante todos los esfuerzos por controlarlo, la recurrencia del fenómeno ha sido patente en el período 1983-1989. Si bien el déficit del Sector Público no Financiero se había contraído a una relación respecto del PIB del orden del 1,7% en 1986, pasando por un ligero superávit en 1988, la situación en 1989 se deterioró al mostrar un déficit de 2,7% respecto del PIB. La evolución de este coeficiente en el caso del Sector Público total, resulta bastante desalentadora si se toma en cuenta que ese indicador pasó de un 5,5% en 1986 a un 5,3% en 1989, influido como está por las pérdidas del Banco Central que han fluctuado entre un 3,7% y un 2,7% respecto del PIB (ver Gráfico No. 4).

Los desequilibrios fiscales reflejan problemas de fondo en materia de gobernabilidad del Estado. Esos problemas tienen que ver con la ausencia de una política que atienda en forma integral todo lo relacionado con la administración de los recursos humanos del Estado, la ineficacia e ineficiencia de las instituciones públicas, la necesidad de racionalizar los regímenes de pensiones y el sistema de subsidios de todo tipo en el que adquiere un alto peso el esquema de promoción de exportaciones, el impacto de la deuda pública externa e interna, así como la compleja estructura tributaria y el ineficiente sistema de recaudación. En síntesis, ha persistido la ineficacia e ineficiencia del Sector Público.

En resumen, la estrategia de desarrollo seguida por Costa Rica en los últimos años, sustentada en un proceso de apertura que busca la participación activa en la economía internacional, se asocia con un período de crecimiento claramente definido y una concentración de los beneficios de ese crecimiento, apoyada en la aplicación de una política de salarios reales decrecientes. Resultados de ese estilo de crecimiento han sido el deterioro comercial que afloró en 1989, producto de un desfase entre las políticas de ajuste aplicadas y la adopción de medidas y acciones de política correctivas o complementarias. Además, el grave deterioro fiscal al que se aludió anteriormente, junto con el deterioro social, completaban el cuadro de los desajustes que mostraba la economía costarricense, a principios de 1990.

Si a lo anterior agregamos el contexto internacional adverso que se ha debido enfrentar en 1990 (persistencia en la baja del precio del café, alzas abruptas en el precio del petróleo, estancamiento en el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales), se puede estimar la tarea que espera en la conducción de la economía en la primera mitad de los noventa.

3. Evolución de la estructura productiva 1970-1989

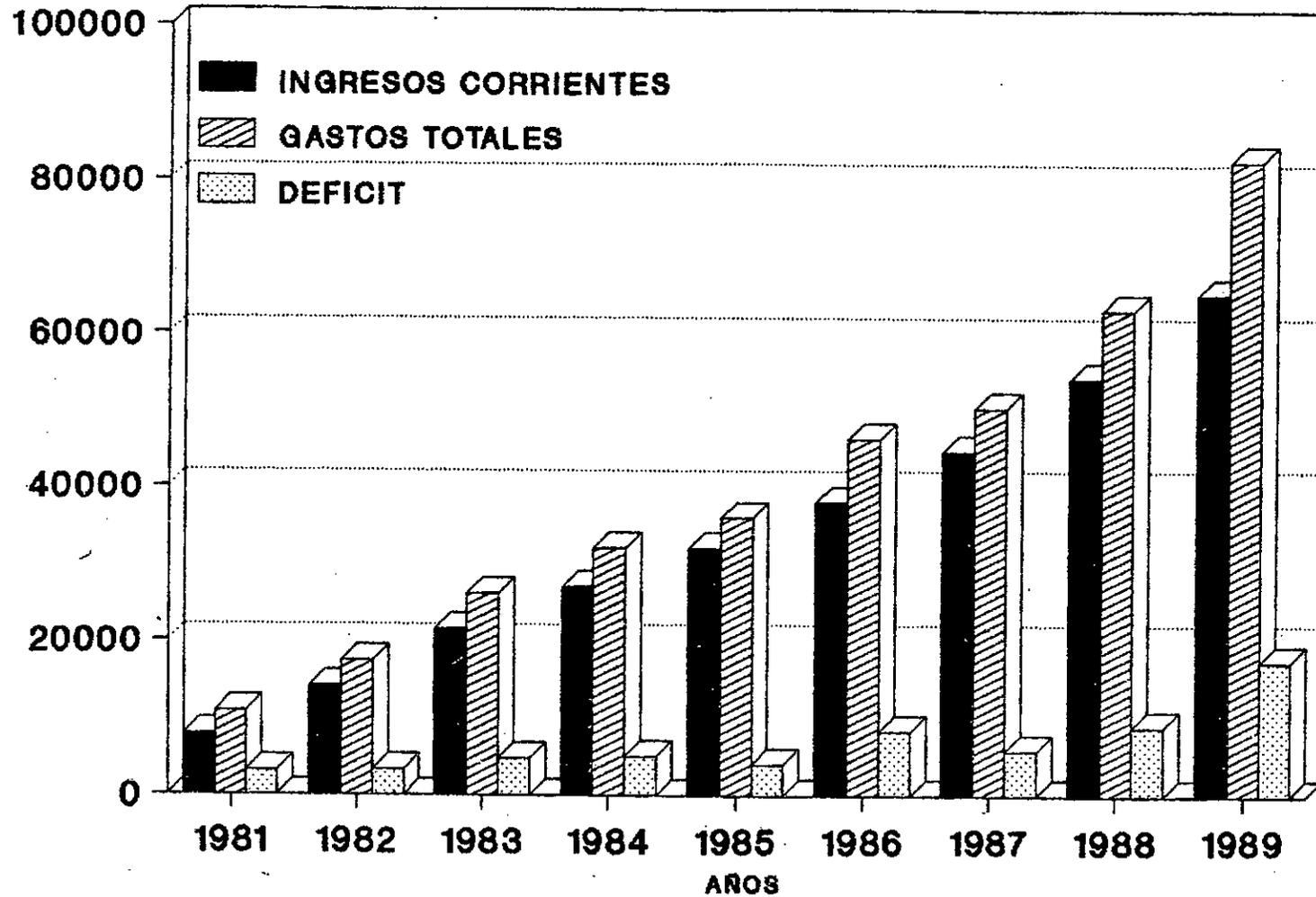
En el contexto que impone la economía mundial, la crisis económica que debió enfrentar el país a principios de la década de los ochenta provocó un deterioro socioeconómico sin precedentes, situación que llevó al replanteamiento del estilo de desarrollo.

En la búsqueda de nuevas alternativas de crecimiento, se adoptó y promovió una estrategia de desarrollo hacia afuera, que concentra sus esfuerzos en la consolidación de un sector exportador orientado hacia terceros mercados. Este proceso de apertura externa representó, además de un cambio significativo en la política económica, una alteración en el comportamiento tradicional de los diferentes sectores económicos y sociales.

El análisis de lo acontecido en materia de producción, tanto en el nivel global como sectorial, requiere entonces de una interpretación del estilo de desarrollo seguido por la economía costarricense, como punto de partida para evaluar los resultados obtenidos en las diferentes etapas del proceso de desarrollo interno.

El comportamiento de la oferta y la demanda globales y sus componentes, así como la evolución del producto global y sectorial, contribuyen a un conocimiento más cercano de los cambios ocurridos en la estructura productiva. Proporcionan también, criterios adicionales que sirvan de base para el diseño de una estrategia de largo plazo, basada en un reconocimiento expreso de las tendencias, limitaciones y virtudes que han caracterizado el desempeño de la economía costarricense en los últimos años.

GRAFICO N°4
INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT
DEL GOBIERNO CENTRAL
 (en millones de colones)



FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

Evolución de la oferta y la demanda globales

El balance de la oferta y la demanda globales revela algunos resultados importantes, según se presenta en el cuadro No. 1.

Al comparar lo acontecido antes y después del período de crisis, a principios de los ochenta, la relación entre el ritmo de crecimiento del producto interno bruto y el de las importaciones, es, quizás, una de las apreciaciones más relevantes. En promedio, en el período 1983-1989, el producto real crece a una tasa promedio (4,4%) inferior a la del período 1970-1979 (6,3%), pero paradójicamente con niveles de importación real mayores.

Lo anterior advierte sobre el elevado componente importado implícito en las estructuras de consumo y producción, y sobre el impacto interno provocado por el proceso de apertura externa, que aunque gradual, se inició al margen de un proceso de integración vertical de la economía. En este sentido, la desgravación arancelaria se ha reflejado, al menos en los primeros años, en un aumento generalizado de las importaciones, y, consecuentemente, en un deterioro de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

Al respecto, el cambio más relevante se asocia con la intensificación en el uso de importaciones por parte del sector industrial. Las materias primas y bienes de capital importados por el sector manufacturero, que en el trienio 1975-1977 representaron en promedio un 43,5% del total de importaciones, incrementaron sistemáticamente su peso relativo ubicándose en 58,5% para el período 1987-1989. Contrasta lo anterior con lo acontecido en el sector agropecuario, en donde esa relación para iguales períodos se mantuvo alrededor de un 5,5%.

Asimismo, especialmente en el período 1982-1989, se evidencia, a partir de la información disponible, un aumento en la importancia relativa de los bienes de consumo importados, tanto duraderos como no duraderos, que pasan de un 15,0% en 1982 a un 22,6% en el año 1989.

Por otra parte, este menor crecimiento del producto interno bruto en el período 1983-1989 en comparación con el alcanzado en el período 1970-1979, no estuvo acompañado de una contracción similar de la demanda interna. Lo anterior constituye un factor explicativo adicional del comportamiento de las importaciones en igual período.

Al analizar los componentes de la demanda interna, se observa en el período 1983-1989, una contracción significativa del ritmo de expansión del consumo público, lo cual se asocia con los esfuerzos que ha venido realizando el país por mejorar la posición financiera del Sector Público. Lo anterior contrasta con el hecho de que en, igual período, el consumo privado muestra una tasa de crecimiento real promedio similar a la registrada en la década de los setenta.

CUADRO No. 1
OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
- tasas de variación real -

	1970-1979 ^{1/}	1980-1982	1983-1989
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6.3	-2.9	4.4
Importaciones 1/	9.2	-16.0	12.2
OFERTA GLOBAL	7.1	-6.6	6.4
Consumo total	5.9	-5.9	4.4
Privado	5.6	-6.6	5.0
Público	7.9	-2.2	1.9
Inversión Bruta Fija	11.7	-20.7	10.0
Privada	10.6	-22.5	13.3
Pública	15.7	-16.9	5.2
Variación de existencias	-39.8	-205.3	-91.9
DEMANDA INTERNA	6.8	-9.0	6.0
Exportaciones 1/	7.9	0.4	7.5
DEMANDA GLOBAL	7.1	-6.6	6.4

1/ Incluye bienes y servicios

FUENTE: Elaborado con cifras del BCCR. Cuentas Nacionales

En lo que respecta a la formación bruta de capital, la contracción en el ritmo de crecimiento de la inversión pública (1986= -5,1%; 1987= -20,9%; y 1988= -26%) es quizás uno de los impactos más evidentes de la política fiscal aplicada, en el marco de los programas de ajuste y estabilización suscritos con organismos internacionales.

Las políticas de reducción del gasto se tradujeron en una caída significativa de la inversión pública en el periodo 1986-1988, situación que ha reducido la capacidad del Estado en la dotación de infraestructura económica y social, como complemento a la iniciativa privada, y en especial en la prestación de servicios públicos en aquellas áreas en donde la participación del Estado es clave.

Por su parte, el dinamismo del sector privado en el campo de la inversión ha sido un elemento clave para la reactivación de la economía costarricense, si se consideran que en el nivel global el crecimiento promedio de la inversión total es apenas ligeramente inferior al registrado en la década de los setenta.

En relación con el comportamiento de la demanda externa, la economía costarricense ha basado su estrategia de desarrollo en la promoción y consolidación de un sector exportador no tradicional orientado a terceros mercados.

En el Gráfico No. 5 se aprecia que, durante el segundo quinquenio de la década de los setenta, las exportaciones crecieron en promedio sólo la mitad de lo observado en el primer quinquenio, lo que evidenciaba ya las limitaciones de la estructura productiva para generar las divisas requeridas para su expansión. Esta tendencia logró revertirse en el periodo 1983-1989.

En el periodo 1983-1989, el país ha logrado avances incuestionables en cuanto a diversificación de productos y mercados se refiere, especialmente en lo que respecta a la producción agrícola. En el año 1980, las exportaciones no tradicionales a terceros mercados representaban un 12.9% del total, participación que se incrementó gradualmente hasta ubicarse en un 36.8% en 1989. En ese mismo año, las exportaciones no tradicionales representaron un 46.6% del total. Ejemplos del comportamiento dinámico de las exportaciones no tradicionales, los constituyen los rubros de piña, flores y plantas, maquila y otros, según se aprecia seguidamente al comparar el valor de las exportaciones de esos productos en 1985 y 1989:

<u>Producto</u>	<u>1985</u>	<u>1989</u>
Piña	\$ 6,4 millones	\$39,3 millones
Flores y plantas	17,4	43,2
Maquila	35,0	74,9
Otros	8,5	33,0

Conviene señalar, sin embargo, que los esfuerzos en materia de diversificación de la producción exportable no se han traducido en mejoras sustanciales de la cuenta comercial, debido precisamente a que las importaciones han crecido, en promedio, a un ritmo muy superior, o a que las exportaciones no han crecido al ritmo requerido por la estructura productiva conformada. Este hecho adquiere especial importancia debido al elevado costo que significa mantener el sistema de incentivos vigente.

Según se puede observar, el deterioro en los niveles de consumo e inversión en el periodo de crisis fue de tal magnitud, que la expansión posterior de la demanda interna, a un ritmo superior al del crecimiento del producto, no ha significado un aumento en las relaciones de inversión y consumo respecto al PIB, aunque la composición de esos agregados sí se ha modificado.

El producto global y sectorial

En términos generales, el periodo más agudo de la crisis provocó una ruptura del entorno dentro del cual venían funcionando los diferentes sectores productivos, de manera que el nuevo estilo de desarrollo, asentado sobre la base de un proceso de mayor apertura externa, provocó cambios en el interior de cada uno de ellos, y en el funcionamiento de la economía como un todo.

En el periodo de auge de la integración centroamericana, el dinamismo del mercado regional permitió que el sector industrial en ascenso jugara un papel clave en la determinación del nivel de actividad económica de nuestro país. Simultáneamente este proceso, denominado de sustitución de importaciones, el sector agropecuario logró una mayor diversificación y alcanzó niveles crecientes de eficiencia en la producción y exportación de los productos tradicionales.

Las políticas para la promoción del sector industrial, sin embargo, crearon una estructura productiva fragmentada y poco integrada. Se logró promover en forma muy reducida la industrialización de la producción agrícola, toda vez que el sector primario se desarrolló aisladamente.

En el cuadro No. 2 se puede apreciar, en efecto, que durante la década de los años setenta, el crecimiento real promedio del valor agregado por el sector industrial (8.4%), contrasta con el ritmo de crecimiento registrado para el sector primario (3.1%). Asimismo, sobresale el dinamismo que caracterizó al sector denominado "terciario" cuyo valor agregado creció en promedio un 6.5%.

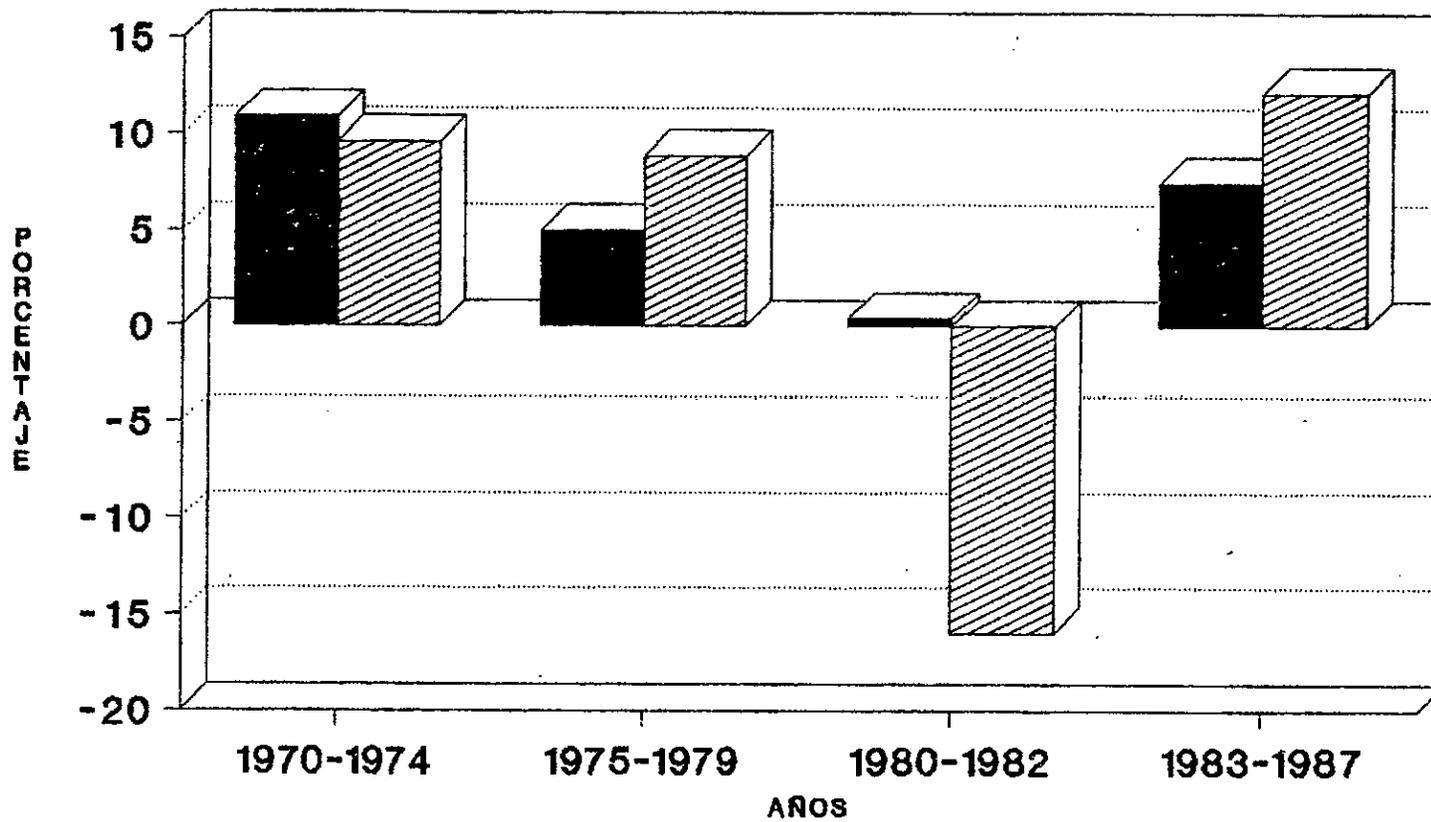
Dentro del sector secundario se observa también el dinamismo del sector construcción como fuente generadora de valor agregado, mientras que en el sector terciario sobresale el dinamismo manifestado con la producción originada en el sector "Servicios básicos" (electricidad, agua, transporte, comunicaciones y almacenaje) y la actividad denominada "Establecimientos financieros".

Aunque la economía, en la década de los setenta, continúa creciendo a un ritmo similar al de la década anterior, el ensanchamiento de los desequilibrios internos, específicamente en el frente comercial, no se tradujo en una contracción del nivel de actividad económica. El ahorro externo permitió mantener los niveles de consumo e inversión tanto que, en la década de los setenta, los principales indicadores de desarrollo social y bienestar se ubican en niveles sin precedentes.

El periodo de crisis 1980-1982 provoca un deterioro en la mayoría de los sectores económicos. Sobresale el subsector agrícola por haber mostrado una variación real positiva en su valor agregado, del orden del 1.2%. El cuadro No. 2 evidencia el impacto que tuvo la crisis económica sobre la expansión del producto real de los diferentes sectores de actividad económica.

El deterioro más evidente se da en el sector secundario, en donde la industria manufacturera y la construcción reaccionan en forma sensible ante una caída abrupta de la demanda interna, al igual que el comercio que evidencia una disminución real muy significativa. En el caso del sector primario, los datos muestran que el deterioro se ha relacionado con la producción pecuaria.

GRAFICO N°5
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES
- Tasas de variación real promedio



EXPORTACIONES **IMPORTACIONES**

FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

CUADRO No.2
VALOR AGREGADO SEGUN CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA
- Tasas de variación real -

SECTOR O ACTIVIDAD	1970-1979	1970-1974	1975-1979	1980-1982	1983-1989
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6.3	7.1	5.5	-2.9	4.4
PRIMARIO	3.1	3.6	2.6	0.0	3.9
- Agrícola	3.3	4.5	2.2	1.2	4.3
- Pecuario	2.9	2.8	3.1	-1.8	2.5
- Otros	2.5	-0.3	5.3	-4.8	7.6
SECUNDARIO	8.8	10.3	7.4	-6.7	5.1
- Industria	8.4	10.2	6.5	-3.7	4.9
- Construcción	11.0	10.9	11.1	-18.2	6.5
TERCIARIO	6.5	7.3	5.8	-2.0	4.3
- Servicios básicos	9.8	11.0	8.6	2.9	5.5
Electricidad y agua	8.1	10.4	5.7	7.9	5.3
Transp., comunic. y almacenaje	10.4	11.2	9.6	1.2	5.7
- Otros servicios	5.9	6.4	5.5	-4.2	4.8
Comercio	6.4	6.7	6.2	-8.4	5.8
Establecimientos financieros	9.5	10.9	8.1	0.6	6.6
Bienes inmuebles	3.9	4.4	3.5	1.7	2.1
Otros servicios personales	4.2	5.0	3.3	-2.0	2.9
- Gobierno General	6.4	8.2	4.6	0.9	1.4

FUENTE: Elaborado con cifras del BCCR. Cuentas Nacionales

En el período 1983-1989, la reactivación del aparato productivo se refleja en la información del cuadro referido. En el caso del sector primario, la generación del valor agregado por las actividades pecuarias muestra el menor crecimiento real promedio, específicamente lo relacionado con la producción de ganado vacuno, producto del deterioro del hato nacional.

En relación con el crecimiento del sector secundario en este último período, se evidencia ya la recuperación de la industria manufacturera, aunque obviamente no crece al mismo ritmo con que lo hizo en la década de los años setenta. El sector construcción registra también un crecimiento aceptable, explicado fundamentalmente por los programas de vivienda impulsados durante el período 1986-1989.

En lo que respecta al sector terciario, las tasas más altas de crecimiento real se asocian con el valor agregado por las actividades de "Servicios básicos", "Comercio" y "Establecimientos financieros".

En el cuadro No. 2 se puede apreciar que la menor expansión del sector agropecuario se acentúa en el segundo quinquenio de los setenta, mientras que en igual período el sector manufacturero empieza a mostrar un ritmo de crecimiento, si bien aceptable, significativamente inferior al registrado en el período 1970-1975.

En todo este período, la ruptura que provocó la crisis sobre el estilo de desarrollo seguido, y las implicaciones de la nueva política económica aplicada, exigieron a todos los sectores económicos modificar su dinámica tradicional para alcanzar los niveles de eficiencia y productividad requeridos para competir en el mercado internacional.

El cuadro No. 3 hace referencia, precisamente, a los cambios ocurridos durante estas dos décadas, en lo que respecta a la generación de valor agregado.

CUADRO No.3
VALOR AGREGADO SEGUN CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA
- Estructura porcentual -

SECTOR O ACTIVIDAD	1970-1974	1975-1979	1980-1982	1983-1989
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0	100.0	100.0	100.0
PRIMARIO	22.9	19.5	19.1	19.5
- Agrícola	15.9	13.4	13.1	13.9
- Pecuario	5.5	4.9	4.7	4.4
- Otros	1.5	1.2	1.3	1.2
SECUNDARIO	24.2	27.5	26.9	26.1
- Industria	19.5	21.8	21.9	21.9
- Construcción	4.7	5.7	5.0	4.2
TERCIARIO	52.9	52.9	54.0	54.4
- Servicios básicos	6.9	8.2	9.8	10.7
Electricidad y agua	2.0	2.1	2.6	3.1
Transp., comunic. y almacenaje	4.9	6.1	7.3	7.6
- Otros servicios	36.1	34.8	33.7	34.1
Comercio	19.3	18.4	16.8	16.8
Establecimientos financieros	4.1	4.9	5.3	6.1
Bienes inmuebles	7.7	7.1	7.3	7.1
Otros servicios personales	5.0	4.4	4.3	4.2
- Gobierno General	10.0	9.9	10.5	9.6

FUENTE: Elaborado con cifras del BCCR. Cuentas Nacionales

Se redujo la participación del sector primario, de un 22,9% en el período 1970-1974, a un 19,5% en el período 1975-1979, mantuvo así en la década de los ochenta, y aumentó la correspondiente a los sectores secundario y terciario. En la actualidad, el valor agregado por el sector terciario representa casi un 55,0% del PIB.

Al analizar la composición del sector terciario, se aprecia que el ritmo de expansión de los diferentes subsectores ha conducido a una mayor participación dentro del PIB de las actividades relacionadas con la producción de servicios básicos, tales como transporte, comunicaciones, almacenaje, electricidad y agua.

De igual manera, el desarrollo financiero ocurrido en la década de los años ochenta se refleja en un incremento en la importancia relativa del sector denominado "Establecimientos financieros" dentro del PIB global.

Finalmente, la disminución más sensible en cuanto a la generación de valor agregado sectorial se asocia con el sector "comercio", mientras que para los sectores de "Bienes inmuebles", "Gobierno General" y "Servicios personales", podemos afirmar que, en promedio, han mantenido su importancia relativa, con evidencia de apenas ligeras disminuciones.

4. Empleo e ingresos.

Empleo

Después de la crisis generalizada, que resumen los indicadores económicos y sociales en 1982, la recuperación del aparato productivo ha tenido efectos importantes en la variable empleo, primero por el proceso de estabilización y después por el período de relativa reactivación.

A grandes rasgos este ha sido el comportamiento de los indicadores sobre empleo, el cual en 1989 presentó la mejor tasa de ocupación (51%) y, correlativamente, la tasa de desempleo abierto más baja desde la observación registrada en julio de 1976, con una cifra del orden del 3,8% de la PEA.

Por otra parte, la tasa de subutilización total se ha llegado a ubicar en un 9,9% en 1989.

Por ramas de actividad, la PEA se concentra, en orden de importancia, en la agricultura, la industria, el comercio y los servicios personales, fundamentalmente. A su vez, la actividad agropecuaria tiene el mayor peso relativo en el empleo.

De modo concordante, aunque el comportamiento de las tasas de empleo y desempleo por zonas es similar, la calidad del empleo en ellas varía de forma considerable. En el área rural, el 24% de los ocupados están afectados por el subempleo mientras que en la zona urbana es casi la mitad de esa cifra la afectada.

Desde la perspectiva de la calidad del empleo y de forma desagregada por región, el subempleo afecta en 1989 al 31,7% de la población ocupada de la Región Chorotega; en la Región Brunca al 26,7%; en la Pacífico Central al 23,3%; en la Región Huetar Norte al 21,8%; en la Huetar Atlántica al 17 %; y en la Región Central al 15,2 % de la población ocupada.

En síntesis, a pesar del notable mejoramiento de los indicadores sobre empleo, se mantiene un amplio margen de subempleo que va en detrimento de la calidad de vida de los

trabajadores que se encuentran en esa situación. A su vez, el subempleo se concentra principalmente en las ramas de agricultura e industria. Además, la mayoría de los ocupados se dedican a actividades agrícolas en las zonas rurales, donde se da la mayor propensión a sufrir los problemas generados por la baja calidad del empleo que afecta a esa rama de actividad.

Distribución del ingreso

Los estudios disponibles sobre distribución del ingreso permiten mostrar cómo la desigualdad social sigue incrementándose en nuestro país. En la última década, las familias costarricenses se vieron afectadas por un incremento en el proceso de concentración del ingreso, el cual se dio en forma más drástica en la zona rural.

En el período 1977-1986, mientras el quintil superior incrementó su cuota de participación en el ingreso de un 47,4% a un 48,6%, el resto de los grupos tuvieron una leve reducción o mantuvieron el mismo nivel de participación.

El coeficiente de Gini permite observar las características que ha asumido la concentración del ingreso en el período. Aunque se mantiene en 0,42 para el total del país y en 0,41 para el área urbana, en el área rural se dio un aumento de la concentración, y el coeficiente de Gini pasó de 0,37 a 0,41.

Efectivamente, la estructura relativa por quintiles de las familias rurales indica que existe una pérdida del ingreso en todos los sectores a favor de las familias más ricas, mientras que en las zonas urbanas hay un leve incremento en el ingreso de los grupos más bajos y una reducción de los más altos.

Es posible que en los años más recientes la situación de concentración se haya agravado, afecte siempre a los grupos de menores ingresos y altere también la situación de relativa ventaja de que gozaban los sectores medios.

En todo caso, el ingreso de los asalariados ha sufrido serios reveses en la década de los ochenta. La evolución del índice de salarios mínimos reales a diciembre de cada año muestra caídas del 19,4% en 1981; 1,5% en 1984; y sucesivas contracciones de 1,4%, 5,1% y 7,2% en 1986, 1987 y 1988, respectivamente. En síntesis, la evolución del índice de salarios mínimos reales fue del orden del 0,1% promedio anual en el período 1983-1989, esto por cuanto el indicador mostró una recuperación importante en 1983 (19,2%) que se deterioró con las sucesivas caídas ya señaladas.

5. Diferencias regionales en el desarrollo social: la evolución de la pobreza

A pesar del progreso alcanzado en el nivel de vida de la población, los frutos del crecimiento económico no se han distribuido equitativamente, ya que existen diferencias significativas entre grupos sociales y áreas geográficas.

Al analizar la magnitud de familias en condición de pobreza, se nota cómo, en el período previo a la crisis, los hogares que presentaban ese estado llegaron a constituir casi una cuarta parte de las familias costarricenses. Esta situación se desmejoró drásticamente con la crisis de inicios de los ochentas, ya que en 1982 abarcó casi la mitad de los hogares (48.2%). Después de las medidas adoptadas por el Gobierno para estabilizar la economía y lograr una cierta expansión del crecimiento económico, se observa un acelerado descenso de la población pobre, lo que ha permitido volver a niveles similares de pobreza previos a la crisis.

Los estudios más recientes indican que cerca de 100 mil familias, lo que representa uno de cada cinco hogares, se encontraban en 1986 en condiciones de pobreza. Dentro de este grupo, un 10% de las familias viven una situación de extrema pobreza. Este es un fenómeno que afecta mayoritariamente a la población rural: tres de cada cuatro personas pobres viven en el área rural.

Las diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social son muy acentuadas. El 58% de los cantones rurales están ubicados en alguno de los niveles de pobreza o insatisfacción de necesidades básicas. En términos espaciales, corresponden al 58% del territorio nacional y aglutinan el 22% de la población nacional.

Los cantones que se ubican en el nivel de extremadamente baja satisfacción de necesidades (Talamanca, Buenos Aires, Upala, Guatuso, Los Chiles, La Cruz) son los que requieren de acciones urgentes para mejorar su situación. Tienden a ser de un tamaño mediano grande y poseen una baja densidad de población. Tienen tasas de fecundidad y de reproducción considerablemente más elevadas que las otras categorías de cantones. La población infantil es mucho mayor en términos relativos. El saldo migratorio es positivo. La mayor parte de la población económicamente activa (PEA) trabaja en el sector primario. Mantienen, también, los más altos porcentajes de la PEA trabajando por cuenta propia, así como de trabajadores familiares sin remuneración, y los más bajos porcentajes de asalariados.

La distribución de la tierra en estos cantones se caracteriza por el predominio de fincas medianas y grandes junto con un reducido número de fincas pequeñas. Su tamaño promedio es de 62 Ha., que es considerablemente más alto que el promedio nacional (30 Ha.). El patrón de explotación es poco intensivo, una tercera parte de la superficie de las fincas no está utilizada, aunque el área dedicada a producción es pequeña; tiene más cantidad de tierras dedicadas a labranza que el resto de las categorías de

cantones, vale decir los cantones de muy bajo, bajo, mediano y mediano alto niveles de satisfacción de las necesidades básicas. La mitad de la superficie está dedicada a pastos.

La situación de pobreza rural presenta un carácter estructural, en el sentido de que está íntimamente ligada a la tenencia y explotación de la tierra, problema que se ha venido agudizando por los cambios experimentados en el sector agropecuario. El comportamiento de este sector en la contribución al PIB ha pasado de un 40% en 1950, a un 17,4% en 1989, aunque en lo que a generación de divisas se refiere sigue aportando aproximadamente un 70% de los ingresos. Sin embargo, el sector como tal no ha sufrido las transformaciones necesarias de manera que los beneficios en cuanto a calidad de vida se reorienten a la mayoría de los habitantes de las zonas rurales.

Obviamente, la contribución de la agricultura al empleo ha sufrido una disminución considerable: que de un 50,3 % de la PEA ocupada en ese sector en 1963, se pasa a un 36,4% en 1976 y durante la última década se ha mantenido en un 28 %.

En cuanto a la distribución de la tierra, estudios recientes señalan que se ha dado una atomización de las explotaciones, creciendo en número y disminuyendo en extensión. El mayor fortalecimiento ha sido de las medianas propiedades.

Por otra parte, el proceso de modernización de la agricultura ha traído un crecimiento desigual de la productividad, y han resultado más favorecidas las explotaciones medianas y grandes que frecuentemente se han conectado con empresas agroindustriales que han absorbido más tecnología.

Ante esta situación, los pequeños campesinos, en gran parte, han quedado al margen del acceso a los nuevos insumos, al crédito, a la asistencia técnica y a los cambios tecnológicos. A pesar de las transformaciones ocurridas, los pequeños agricultores continúan rezagados en cuanto a los beneficios del crecimiento económico, y se han convertido en asalariados o en productores para el autoconsumo.

En las zonas rurales se mantienen hasta el presente las tasas más altas de subempleo junto con la mayor cantidad de habitantes pobres, lo cual nos muestra que las transformaciones ocurridas en el sector agropecuario no han sido suficientes para solucionar en los problemas de pobreza, ya que la propiedad de la tierra por sí sola no cumple una función de producción que promueva socialmente a sus propietarios si éstos no cuentan con acceso a tecnología, a créditos y a una serie de factores que les permita incorporarse en forma competitiva a la producción.

Finalmente, aunque no menos importante, es de destacar el incremento en la inseguridad ciudadana y las patologías sociales. Durante los últimos años, la inseguridad ciudadana se ha incrementado considerablemente, muestra de ello es que de 1986 a 1989 el total de causas penales entradas en las oficinas judiciales pasó de 34 967 a 39 845. Asimismo, en lo que respecta a delincuencia común, el total de hurtos pasaron de 3 694 a 4 379,

lo que significa un incremento porcentual para el período considerado de 18,54%.

Particular importancia han asumido los delitos de narcotráfico, las infracciones a la Ley de Sicotrópicos, la tenencia y tráfico de drogas y marihuana, y el contrabando. Así, por ejemplo, de 1986 a 1989 los delitos de narcotráfico se incrementaron en un 133,20%, en tanto la tenencia de drogas y marihuana en un 64,49%.

6. Evolución de las condiciones ambientales

Los recursos naturales esenciales, necesarios para posibilitar el desarrollo sustentable de Costa Rica y preservar la diversidad biológica, se han venido degradando aceleradamente en las últimas décadas. Prácticamente, se ha llegado a los límites de la frontera agrícola económicamente aprovechable y se ha avanzado hacia un proceso de concentración urbana sin precedentes.

Frente a ese deterioro de las condiciones ambientales, las tendencias del futuro no parecen ser prometedoras, de continuarse con el patrón de desarrollo que ha seguido la sociedad costarricense. El crecimiento poblacional esperado para el año 2000 y su concentración en el área central del país, la necesidad de creación de nuevos puestos de trabajo para una población económicamente activa en expansión y concentrada en la región central, exigirán nuevas unidades económicas de carácter industrial, comercial y de servicios que a su vez generarán demandas ambientales para atender las cuales el país debe prepararse.

Hoy tenemos fenómenos que hacen el cuadro de restricciones cada vez más severas al proceso de desarrollo, y ocasionan daños irreversibles en la salud humana, los procesos productivos y la vida silvestre. Estos son: la colonización agrícola, cuyo ritmo de expansión ha corrido parejas con la deforestación acelerada; así como la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, el deterioro de cuencas hidrográficas, la erosión de los suelos, la acumulación de basuras, el impacto negativo de la aplicación indiscriminada de agroquímicos y la contaminación de las áreas costeras.

- Acotamiento de la frontera agrícola

Costa Rica cuenta con una superficie de 51 000 Km², y prácticamente la frontera agrícola ha llegado a su límite. Sólo excepcionalmente, los terrenos con cobertura forestal remanentes no son aptos para actividades productivas que no sean las de protección de los recursos hídricos, escénicos, o de biodiversidad. Sin embargo, continúa la presión por colonizar nuevas áreas, sin considerar los altos costos sociales, económicos y ambientales que acarrearán tales decisiones, evidentemente insostenibles.

Deforestación

Desde 1950 al presente, la tasa de deforestación promedio, ha sido de 50 mil hectáreas anuales. El recurso forestal ha disminuido su cobertura boscosa de un 53% en ese año, a un 29% en la actualidad. De ese 29%, sólo un 5,3% se estima con potencial susceptible para la producción de madera, ya que el resto de la cobertura forestal está dentro del sistema de áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento. De acuerdo a las tendencias actuales, se estima que para 1995 el país llegará a ser importador neto de madera.

Deterioro de cuencas hidrográficas

Las cuencas hidrográficas se han venido deteriorando aceleradamente. Las causas principales de este deterioro son el sobrepastoreo y la siembra de cultivos intensivos en laderas, sin prácticas de conservación de suelos. Esto genera procesos de erosión que inciden en la calidad del agua, y afectan, a su vez, el funcionamiento de los embalses para la producción de energía hidroeléctrica y los costos de operación en las plantas de tratamiento de agua potable. Otro impacto de este deterioro es la modificación del régimen de caudales de los ríos, que acentúa los problemas de las inundaciones durante el invierno y la escasez de agua durante el verano.

Uso de pesticidas

El uso de pesticidas se ha duplicado entre 1970 y 1984: ha pasado de 6 000 a 12 000 toneladas métricas, con efectos negativos en la salud humana y el ambiente.

El problema de la basura

Actualmente se producen unas 1 400 toneladas diarias de basura, de las cuales se depositan aproximadamente un 40% en forma adecuada. El resto se lanza al ambiente sin ningún control. Se estima que en unos 10 años esta cifra aumentará a un 50% si se considera el incremento de la población, y que, con la industrialización y el desarrollo, la generación de basura pasará de 0,7 a 1 Kg/persona/día.

Contaminación fluvial costera

La contaminación en los ríos y áreas costeras ha aumentado dramáticamente. Ríos como el Grande de Tárcoles y el Bermúdez han llegado a límites críticos de contaminación.

Algunas medidas de la calidad del agua de mar en los principales puertos muestran tendencias alarmantes y lo mismo sucede con la creciente contaminación de algunas importantes playas de verano.

Concentración urbana

Actualmente, casi la mitad de la población se ha concentrado en el entorno urbano, la mayoría en ese 4% del territorio nacional definido como la Gran Área Metropolitana. El uso urbano de ese territorio compite con el aprovechamiento agrícola, lo cual implica una pérdida irreparable de los mejores suelos del país. Además, la contaminación del aire, el hacinamiento, la acumulación de desechos y la creciente demanda por recursos ya escasos, como el agua, imponen más costos y restricciones.

Congestionamiento del tráfico

El número de vehículos motorizados ha pasado de 70 000 en 1970 a 270 000 en 1988. Las tendencias de crecimiento actuales presagian un número del orden de unos 600 000 vehículos para el año 2000, si la capacidad financiera del país lo permite.

Las restricciones de la red de transporte actual, el número de accidentes de tránsito, la pérdida de tiempo por embotellamientos, el incremento de la factura petrolera, y el deterioro de la calidad del aire, dejan entrever que habrá una disminución significativa en la calidad de vida de los costarricenses que habitan en el entorno urbano, a menos que se tomen medidas impostergables.

Contaminación del aire

De acuerdo con las mediciones de contaminación de aire entre 1971 y 1983, el dióxido de azufre en la ciudad capital se ha incrementado en más del 200 % (de 30 a 97 ug/m³). Asimismo, la materia suspendida aumentó en cerca del 450 % (de 53 a 287 ug/m³) en el período 1970 y 1981, y ha continuado creciendo.

Unido a todo lo anterior están los incrementos en la demanda de vivienda, los requerimientos de agua potable, el aumento en la generación de energía eléctrica, y otros problemas conexos de la sociedad costarricense que inciden en las condiciones ambientales de la población.

Las tendencias que muestran todos los aspectos señalados evidencian la imposibilidad de continuar al ritmo que traen, sobre todo porque cada año aumentan las restricciones con respecto a la disponibilidad de algunos recursos y la contaminación de otros, y porque cada vez las soluciones serán más costosas dado que los proyectos más rentables y accesibles se han ido desarrollando primero.

Los diferentes procesos de producción y consumo de recursos naturales, en apoyo al crecimiento demográfico, generan impactos negativos sobre el medio, el cual se deteriorará en forma significativa en el futuro a menos que se adopten las medidas preventivas y correctivas, y se hagan importantes inversiones en la supervisión y el control efectivos de la calidad ambiental.

En síntesis, la demanda de recursos y servicios y el deterioro ambiental, tienden a aumentar más rápidamente que la capacidad física y financiera para satisfacerlos adecuadamente. Por otra parte, la competencia, tanto en el sector público como en el privado, por los recursos de agua, suelo, bosques, minerales, bellezas escénicas, etc., hasta hace pocos años irrelevantes, se acentúa sin que el país cuente con los mecanismos de predicción, de control, y de ordenamiento físico, jurídico y operativo, para lograr un manejo eficiente de tales recursos.

7. Crecimiento del Sector Público

La participación del Sector Público en la economía ha venido creciendo de manera importante en el largo plazo, pero ha tendido a exacerbarse en los últimos quince años.

Esa participación se puede visualizar por una serie de indicadores entre los que cabe destacar el peso relativo del Sector Público en la generación del Producto Interno Bruto, en el empleo total y en la formación bruta de capital fijo.

En efecto, la participación del Sector Público en la generación del PIB ha pasado de un 23,5 en 1978 a un 25,8 en 1987, último año del que se dispone de información sobre este indicador. Es importante destacar el hecho de que el Gobierno General ha disminuido su participación en el PIB desde un 14,0% en 1978 a un 12,7% en 1987, se ha concentrado y el incremento porcentual del indicador en la participación de las empresas públicas.

Por lo que hace a la relación entre el empleo público y el empleo total, el indicador se había mantenido en torno al 19% en el primer quinquenio de la década de los ochentas, pero cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que se puso en marcha a partir de 1987, ubican el indicador en alrededor del 17%, lo cual ha significado en 1989 un total de 165 685 empleados públicos, cifra que en 1990 asciende a 173 083.

En cuanto al indicador de la inversión bruta fija pública respecto del PIB, que se había ubicado en un 9,2% en 1980, más bien se ha venido deteriorando por razón de la crisis de la década anterior y de los problemas financieros del Sector Público, que han inducido una contracción de los recursos asignados a la inversión, hasta alcanzar una cifra del orden del 4,7% en 1989.

Finalmente, un indicador adicional sobre la participación del Sector Público en la economía es el de la carga tributaria. Esta, que se había ubicado en un 21,2% en 1978, pasó a representar el 25,7% en 1987, último año del que se dispone de información completa sobre el indicador que abarca los ingresos tributarios más las contribuciones a la seguridad social.

No obstante estos indicadores de la magnitud del Sector Público en la economía, se reconoce, por un lado, el aporte que en el largo plazo ha dado al desarrollo nacional al posibilitar el alcance de elevados índices de alfabetización, disminución de la mortalidad infantil, elevación de la esperanza de vida, y otras consecuciones sociales que identifican el nivel de vida de la población costarricense así como las posibilidades del crecimiento por la dotación de la infraestructura económica que el Sector Público ha provisto. Y, por otro lado, también se reconocen los elementos de ineficiencia e ineficacia que el Sector Público ha ido introduciendo en el largo plazo, los cuales han quedado registrados en otras partes de este diagnóstico.

8. El deterioro socioeconómico y los retos en 1990.

Conforme se explicó en el apartado sobre el proceso de estabilización y ajuste estructural en el período 1983-1989, ese período registró aspectos positivos, pero también exhibió indicadores de deterioro socioeconómico que desembocaron en los desequilibrios del sector externo (deterioro comercial) y fiscal (expansión del déficit financiero del Sector Público), y en el deterioro social (descenso en el nivel de vida de la población asalariada).

Consecuentemente, la estabilización de la economía, dados los desequilibrios fiscal y comercial que se exacerbaron en 1990, fue el área en la que se concentró la atención de la política económica de corto plazo, toda vez que la dimensión de los problemas socioeconómicos apuntados sugiere incluso el replanteamiento del proceso de ajuste estructural.

Dentro de ese contexto se puso en marcha una serie de iniciativas gubernamentales, entre las que caben destacar los esfuerzos para reorganizar el Estado, cuyo mejor ejemplo fue la creación de la Autoridad Presidencial para la Reestructuración del Estado, a cargo de un Ministro sin cartera. Asimismo, se planteó la reforma impositiva que fue sometida a un extenso escrutinio legislativo, y se diseñaron y pusieron en práctica medidas de política macroeconómica que perseguían contener los desequilibrios apuntados.

Por último, ante el deterioro social ya señalado, se realizaron esfuerzos por consolidar un Programa de Promoción Social que con los objetivos de compensar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste estructural en los sectores de más bajos ingresos, fomentar el desarrollo de proyectos socio-productivos, mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso hacia la población en situación de pobreza crónica, establecer tarifas de los servicios públicos básicos que tomen en cuenta los niveles de ingreso de los grupos de más bajos recursos, y mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros del Sector Público asignados a la asistencia y al desarrollo social.

9. Los retos socioeconómicos en los inicios de los años noventas.

Los elementos que caracterizan a la economía y a la sociedad de hoy, y los contornos que se prevén para el futuro, en cuanto imagen objetivo que se persigue en el mediano y largo plazos, plantean una serie de desafíos en la década que recién se inicia.

Esos retos se presentan a continuación y son, precisamente, hacia los que apuntan las grandes orientaciones que se plasman en la estrategia global de este Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

a. Necesidad de transformar la estructura productiva y difundir simultáneamente de los beneficios del desarrollo

La crisis económica ocurrida a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, causada por factores estructurales internos y la crisis económica y financiera internacional, puso en evidencia la necesidad de avanzar hacia una estructura económica capaz de enfrentar las condiciones desfavorables del entorno externo y las limitaciones del interno.

Asimismo, el modelo económico seguido en esa época no generó progreso material de manera equitativa para toda la población: diversos sectores sociales y varias regiones del país no progresaron al ritmo que lo hacían otros sectores y regiones de la economía.

El modelo económico conformado en las décadas anteriores combinó inicialmente dos fuentes de crecimiento: aprovechó la demanda interna y la proveniente del mercado centroamericano, como factor de expansión de la producción nacional, principalmente la originada en el sector industrial, y las oportunidades que brindó el mercado externo. En el sector agropecuario se fortalecieron las actividades tradicionales de exportación y se diversificó la producción exportable aprovechando la apertura de nuevos mercados externos. El sector industrial aumentó las posibilidades de crecimiento mediante la incorporación de Costa Rica al MCCA.

No obstante lo anterior, no se crearon las bases para que el crecimiento se sostuviera en el largo plazo. La industria se basó en un tipo de producción que dependía excesivamente de importaciones de materia prima, maquinaria y tecnología externa. En efecto, las importaciones industriales de materias primas y bienes de capital, que representaban el 67,9% del PIB generado por el sector industrial en 1965 (dos años después del iniciarse la integración plena de Costa Rica al MCCA), elevaron su participación a un 70,9% en 1970, llegaron a representar el 97,2% del PIB industrial en 1989, y se mantuvieron en un 89,9% en el trienio 1987-1989. Tal dependencia provocó una presión latente sobre el balance externo, dado que se requería una cantidad considerable de importaciones, y la generación de exportaciones dirigidas principalmente hacia los países pertenecientes al MCCA.

no permitía cubrir las necesidades del sector. El balance externo de la economía sólo se mantuvo mientras el sector agropecuario produjo una cantidad adecuada de exportaciones, y el país dispuso de financiamiento externo de elevada magnitud. A causa de esto, se pudo continuar el ritmo de crecimiento de la economía, al que antes se hizo referencia.

Es necesario indicar que el sector agropecuario, a pesar de ser una fuente muy importante de crecimiento, no siempre estuvo en capacidad de soportar la carga que implicaba el crecimiento industrial. Además, aunque se trata del sector que más divisas genera a la economía, no pudo aportarlas en cantidad suficiente cuando el entorno externo fue desfavorable para el país. El valor de las importaciones creció muy rápidamente, fundamentalmente por la presión inflacionaria del exterior, el patrón de consumo exacerbado y por la sobrevaluación del colón, mientras que el crecimiento de las exportaciones se hacía más difícil, tanto por el menor ritmo de las exportaciones agropecuarias como por la crisis del MCCA- con lo que las relaciones económicas externas comenzaron a desequilibrarse.

El desarrollo del sector industrial no generó vínculos estrechos con el sector agropecuario. Además, al estar altamente protegida la producción para el mercado interno y el MCCA, el sector industrial se convirtió en un sector con un bajo nivel de productividad en muchas de sus ramas. Lo anterior estimulado por las políticas macroeconómicas y de incentivos sectoriales, tales como la política cambiaria y comercial, junto con exenciones tributarias y crédito preferencial, etc., que favorecían la producción para el mercado interno.

Por otra parte, mientras nuestra economía no resuelva el problema de la inadecuada interrelación entre los sectores de su aparato productivo, e incorpore, entre otros aspectos, el desarrollo científico-tecnológico, tal como se explica en el programa estratégico respectivo, siempre se correrá el riesgo de mayores déficits de la balanza comercial, con lo que se afecta la estabilidad externa.

En síntesis, el modelo económico mostró, particularmente, tres problemas estructurales: el relanzamiento de las exportaciones estuvo divorciado del crecimiento del resto de la economía, por lo que al producirse un contexto externo desfavorable, no pudo mantenerse el equilibrio entre exportaciones e importaciones. En segundo lugar, el mantenimiento de una política proteccionista a pesar de los esfuerzos realizados en materia de desgravación arancelaria dentro de los Programas de Ajuste Estructural (PAE I y PAE II). En el caso de la política de exportaciones se indujo al relanzamiento de las ventas externas en gran parte mediante la concesión de subsidios y exenciones fiscales y no principalmente a través de mayor eficiencia y competitividad en la producción de tales bienes. Y, en tercer lugar, el modelo seguido no permitió difundir las oportunidades de empleo e ingreso de manera equitativa para todas las regiones del país, y generó lo que ha de ser uno de los retos para los próximos años: la necesidad de posibilitar un crecimiento que permita una difusión más equitativa de los beneficios entre la

población y en todas las regiones.

Cabe destacar que las políticas económicas en los años recientes ignoraron, particularmente, a los productores de granos básicos, sector que requiere apoyo para garantizar la producción de alimentos con una mayor eficiencia productiva, al aprovechar de manera más racional los recursos agrícolas con que cuenta el país.

Así, por ejemplo, mientras en 1983 se destinó el 43.8% del total del crédito del sector agropecuario para granos básicos, se disminuyó a tan solo un 9.1% en 1988. Si se compara el crédito bancario y el aporte al valor bruto de la producción agropecuaria, para el caso del frijol tenemos que, mientras el crédito otorgado en 1988 fue de apenas un 1.6% del total del crédito agropecuario, este producto aportó el 11% del valor bruto de la producción del sector.

Al mismo tiempo, según el Registro de Productores de la Oficina del Arroz, de 1984 a 1988 desapareció el 90% de los productores que sembraban menos de 5 Has., el 80% de los que sembraban menos de 10 Has. y un 60% de los que sembraban menos de 20 Has. En general, se estima que de 1984 a 1988 dejaron de sembrar este grano un 80% de los productores.

Por otra parte, el crecimiento del Sector Público, según se explicará más adelante, si bien ha contribuido al desarrollo socioeconómico en el largo plazo, exacerbó la participación pública en actividades propias del sector privado. Las dificultades de su accionar se tradujeron en presiones por la utilización de recursos financieros vía acceso creciente al crédito interno, que estrujaron las posibilidades de expansión productiva en condiciones eficientes para el sector privado. Estas y las demás características negativas que se analizarán adelante sobre la acción del Sector Público en la economía, deberían ser enfrentadas como parte de la reforma del Estado, de tal manera que se garanticen señales del mercado más transparentes para la adopción eficiente de decisiones por los agentes económicos del sector privado.

Asimismo, resulta imprescindible enfatizar en la necesidad de que las inversiones públicas correspondan a áreas estratégicas y aseguren la rentabilidad económica y financiera, de forma que contribuyan al equilibrio fiscal y, sobre todo, a reproducir el capital público que financia nuevas inversiones.

La superación de los defectos estructurales expuestos, conduce a la búsqueda de nuevas y diferentes alternativas en cuanto a las características que debe tener el crecimiento futuro. En este sentido, se plantea alcanzar una estructura económica que permita un crecimiento productivo para las próximas décadas. Una alternativa de crecimiento para un largo plazo, no limitado a unos pocos años.

Para alcanzar una efectiva transformación productiva es imprescindible que la empresa privada participe activamente en el proceso. El sector privado es el eje dinamizador de la

transformación productiva y el Sector Público debería inducir y apoyar mediante diversas medidas de política económica ese proceso de transformación productiva pero, en última instancia, es necesario que la empresa privada esté dispuesta a asumir el reto propuesto. Sin este elemento, la estrategia de desarrollo estará condenada a fracasar.

Por la naturaleza de nuestra economía, la transformación productiva pasa por la readecuación del sector exportador existente y la identificación de nuevas opciones para diversificar las exportaciones contemplando la innovación tecnológica como una de sus herramientas. En ese sentido, el reto del país consiste en buscar opciones productivas, sobre la base de una nueva cultura de la innovación. Estas opciones productivas deben generar productos con capacidad para penetrar el mercado internacional acorde con las exigencias de competitividad y viabilidad del mercado y deben promover mecanismos multiplicadores hacia el interior de la economía.

En ese contexto, el aporte relevante del sector exportador se deberá basar en la conformación de una serie de encadenamientos en el interior de la economía. En consecuencia, se trata de estimular el mayor número posible de eslabones productivos eficientes ligados a las áreas de exportación, complementando la compra de materias primas e insumos dentro de la economía y propiciando una distribución equitativa de los beneficios derivados de las exportaciones, de forma tal que se pueda ampliar la demanda interna por bienes de consumo final producidos eficientemente. En ese sentido, la producción para atender las necesidades internas puede dar su aporte al crecimiento, en la medida en que se mejore la distribución del ingreso por la vía de esta mejor integración productiva y de políticas sociales redistributivas más equitativas.

La capacidad productiva existente en el sector industrial hace pensar en la posibilidad de que el proceso de reconversión industrial permita una sustitución eficiente de importaciones en algunas áreas de la producción manufacturera, así como que se modernice la capacidad de producción para aumentar la exportación.

A pesar de que se logre superar el carácter extremadamente dependiente del sector industrial, la economía no queda eximida de la necesidad de generar divisas para atender los requerimientos de importaciones derivadas del crecimiento y estimuladas por el entorno externo. En consecuencia, reaparece la urgencia de buscar el equilibrio en las relaciones comerciales externas.

b. Superación de las desigualdades sociales y regionales

Como se ha mencionado anteriormente, los frutos del crecimiento económico no se han distribuido equitativamente, lo que ha provocado significativas y peligrosas diferencias entre grupos sociales y áreas geográficas.

Los indicadores sociales más importantes tales como pobreza extrema, distribución del ingreso, niveles de escolaridad, salarios mínimos, etc., indican que una parte muy representativa de la población costarricense, lamentablemente, continúa sin alcanzar condiciones mínimas de vida.

Debe destacarse el hecho de que los salarios mínimos reales han caído aproximadamente en un 5.1% de 1986 a 1989. Asimismo, se estima que alrededor de un 60% de los trabajadores perciben un ingreso por debajo del costo de la canasta básica salarial, y que un 25% de la fuerza de trabajo tiene problemas de desempleo abierto o subempleo. En consecuencia, la alternativa económica-social seguida en los últimos años, según diversos indicadores, estaría conduciendo a una mayor concentración del ingreso, a un mayor grado de insatisfacción de las necesidades básicas de la población y a una agudización del rezago estructural de las regiones más desprotegidas.

La situación de pobreza rural refleja un problema estructural, en el sentido de que está íntimamente ligada a la tenencia y explotación de la tierra. Este problema se ha venido agudizando con los cambios del sector agropecuario generados en los años recientes.

Simultáneamente, se han deteriorado la calidad de los servicios de salud y educación (indicador de ello es la proporción descendente de estos gastos respecto al PIB). Además, a pesar de los esfuerzos estatales en el campo de la vivienda, este problema aún prevalece y se incrementa, sobre todo, para los sectores pobres de la sociedad.

El reto de superar el deterioro social y el abandono de ciertas regiones, supone impulsar una estrategia que parta de una concepción de desarrollo integral, y que se asiente en la oportuna y sistemática satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como también en el reconocimiento de las limitaciones que impone la actual estructura socioeconómica para lograr tal desarrollo. Esta concepción integral debe procurar la participación plena y activa de los diferentes sectores de la población en los frutos del desarrollo económico, social y cultural así como una "focalización" del gasto social hacia aquellos grupos más desprotegidos. Por ello, debe darse especial énfasis a la incorporación de los grupos marginados a la vida socioeconómica, política y cultural del país y, en forma simultánea, buscar una transformación que permita un crecimiento económico sostenido.

Para cumplir con ese superior compromiso, el Estado debe hacer un replanteamiento de la política social, que incluya una revisión y un fuerte ajuste de la estructura y el funcionamiento de las instituciones del área social, para procurar, de esa manera, una solución adecuada a sus principales problemas: deterioro en la calidad de los servicios de salud y educación, escasez de recursos, pérdida de eficiencia, y cobertura inadecuada.

Por otra parte, la inversión social se torna ineficaz e insuficiente si de manera paralela la estructura productiva del país no logra generar empleos productivos y bien remunerados, que permitan a la población satisfacer la mayor parte de sus necesidades por medio del mercado.

Además, se hace necesario, entre otras acciones prioritarias, formular y poner en marcha una estrategia dirigida a la promoción y al desarrollo del sector social productivo. Este se define como el conjunto de empresas cooperativas, principalmente de carácter autogestionario, y de proyectos productivos de asociaciones de desarrollo, de sindicatos, de asociaciones solidaristas, lo mismo que de pequeños empresarios y artesanos organizados.

El vacío institucional en el aparato estatal y la inexistencia de un programa apropiado dirigido al desarrollo del sector mencionado hacen imperativa la necesidad de impulsar mecanismos eficientes que permitan la integración y la organización de los grupos de base, para que participen en forma más directa y productiva en la administración de un programa de esta naturaleza.

c. Aprovechamiento y conservación del ambiente

Los recursos naturales esenciales (agua, bosques, flora, fauna, suelos, recursos escénicos, marinos, etc), indispensables para dar soporte al proceso de desarrollo sustentable que se postula más adelante en la estrategia de mediano y largo plazos, se han deteriorado aceleradamente y, en algunos casos, amenazan con agotarse prematuramente.

Hoy, hemos sobrepasado prácticamente el límite en cuanto a la cantidad de superficie para la utilización de las tierras agrícolas económicamente aprovechables, y el desarrollo urbano se ha exacerbado y casi traspasado los límites admisibles de la concentración poblacional.

Las tendencias, desdichadamente, muestran fuerzas dinámicas que en nada favorecen la reversión de esos procesos. Además, el ritmo no planificado de la colonización agrícola y pecuaria ha contribuido a la deforestación acelerada, ineficiente y sin control, que amenaza con destruir lo poco que resta del área boscosa del país.

La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, el deterioro de cuencas hidrográficas, la erosión de los suelos, la acumulación de basuras, el impacto negativo de la aplicación desmedida de agroquímicos y la contaminación de áreas costeras, son todos componentes del diagnóstico reciente del deterioro ambiental del país, que exigen una acción inmediata, orientada a la conservación del ambiente, su adecuado manejo y el necesario desarrollo de Costa Rica.

Como muestra de ello, hay que tomar en cuenta que se tiene un ritmo de deforestación actual de 40 mil hectáreas por año, y que se ha deforestado a la fecha el 70% del territorio nacional, y se tiene una erosión que alcanza el 12% de los suelos con una pérdida de 725 millones de toneladas de suelo por año. Se produce además, una cantidad de 12,5 millones de kilogramos de basura al año de los cuales sólo el 30% es tratada y, cada año se informa de hasta 500 casos de intoxicaciones por plaguicidas, con una mortalidad del 9%, sin tomar en cuenta los efectos de largo plazo como los de carácter teratogénico, mutagénico y cancerígeno.

El reto en esta materia se impone por cuanto cada año aumentan las restricciones respecto de la disponibilidad de recursos y se agudiza la contaminación de otros elementos vitales del medio. Además, cada vez las soluciones son más costosas tanto desde la perspectiva social como individual, y, consecuentemente, las posibilidades de mantener un desarrollo sustentable en el largo plazo, se ponen en claro peligro y obligan a plantearse una visión integral que vincule los aspectos ambientales al proceso de desarrollo socioeconómico y cultural del país.

ch. Reforma del Estado

En las últimas décadas, el crecimiento de las instituciones del sector público se ha efectuado sin una planificación adecuada y sin criterios de eficiencia y eficacia, lo cual ha conducido, en algunos casos, a conformar un Estado con funciones superfluas y a aumentar su intervención sin que realmente se hayan hecho visibles sus beneficios socioeconómicos.

La modernización del Estado resulta un requisito necesario para la consecución de una transformación exitosa de la estructura productiva. En efecto, el viejo modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, superpuesto al agroexportador tradicional, no fue acompañado por un funcionamiento adecuado de ciertos servicios, tales como aduanas, puertos y servicios financieros.

Asimismo, se alentó el desarrollo de importantes grupos de presión que se fortalecieron al amparo del sistema de transferencias estatales, creado para satisfacer sus intereses particulares. Todo ello condujo a una exacerbada carga fiscal que, en el largo plazo, ha resultado imposible de sobrellevar por el Sector Público, a tal punto que sistemas de pensiones, incentivos al exportador no tradicional, reconocimientos salariales de excepción y otros componentes que completan el cuadro de las transferencias del Sector Público, aunado a la evasión de impuestos, amenazan con echar por tierra el funcionamiento y los logros del sistema democrático imperante en el país. Su traducción en elevados déficit fiscales de recurrente aparición, cada vez con mayor dimensión y peso respecto de la producción nacional, obligan a una transformación importante del aparato estatal que, por una parte, libere recursos para el esfuerzo productivo del sector privado y, por otra, promueva una

mayor justicia social.

Es imperativa, entonces, una reforma integral del Estado, a fin de que éste pueda jugar eficientemente su papel como factor de apoyo a la transformación productiva con justicia social.

Se requiere afrontar ese reto, reforzando los factores positivos presentes en la administración estatal, esto es, aquellos mecanismos que permitieron un desarrollo exitoso en ciertas áreas de gestión pública.

Por otra parte, se debe estimular la regionalización del desarrollo para que las distintas regiones tengan la posibilidad de promover su propio progreso material y cultural, participar activamente en las decisiones y en los proyectos que las afectan, y se introduzcan además elementos de fiscalización política y ciudadana en la gestión del Gobierno.

El reto de transformar el Estado también supone un fortalecimiento de su acción sectorial según áreas de actividad, que permita una gestión política y técnico-administrativa eficiente y eficaz.

Asimismo, la búsqueda de la eficiencia y eficacia estatal exige proceder a un análisis exhaustivo de la eficiencia con que el Estado desarrolla ciertas actividades. Asume especial relevancia la necesidad de someter a análisis la conveniencia de mantener ciertos monopolios públicos, empresas estatales y actividades menores, dentro de un marco de total transparencia. Lo anterior no significa que el Estado, en aquellos casos que lo considere conveniente en función del bien común y del desarrollo nacional, dejará de asumir un papel supervisor de actividades, que por su naturaleza requieren de intervención estatal tendente a garantizar el desarrollo económico y social.

La reforma del Estado deberá incorporar una reestructuración institucional que permita determinar y corregir la existencia de superposición de competencias entre ministerios e instituciones, duplicación de programas presupuestarios, etc., para garantizar que los recursos públicos se usen de la forma más eficiente.

La superación de los entramientos burocráticos, eliminación de "cuellos de botella", y entramientos legales y administrativos, creados por múltiples leyes y regulación implicará que dentro del principio de creación de espacios de libertad, se establezcan las "desregulaciones" necesarias para que el Estado se convierta en un ente de apoyo ágil a la actividad productiva nacional.

Todo lo anterior deberá complementarse con el establecimiento de técnicas modernas de programas y presupuesto, lo cual implicará una reestructuración general de la Ley de Administración Financiera. Se requiere además una modernización del Servicio Civil que permita la introducción de incentivos y mecanismos de evaluación de eficiencia del funcionario público, de suerte que vayan asociados los incrementos salariales a dichos indicadores de eficiencia.

II. PROSPECCION MACROECONOMICA

II. PROSPECCION MACROECONOMICA

El análisis de prospectiva para la economía costarricense exige ubicarnos en el proceso de apertura en que está inmerso el país desde la segunda mitad de la década de los ochenta. En efecto, la estrategia de desarrollo hacia afuera que se había venido aplicando, basada en la promoción de las exportaciones hacia terceros mercados, ahora modificada por la estrategia que postula el presente Plan Nacional de Desarrollo 1990-94, constituye el marco general dentro del cual se podrían analizar las estimaciones y proyecciones de las diferentes variables macroeconómicas.

No obstante los logros alcanzados en años anteriores, tales como el crecimiento en el PIB y la generación de empleo, cobra especial importancia el deterioro en la balanza comercial por cuanto las exportaciones no tradicionales han encontrado obstáculos para continuar creciendo al ritmo en que lo hicieron anteriormente, así como el carácter altamente concentrador del ingreso que muestra el esquema de crecimiento seguido y sus consecuencias en el deterioro social que previsiblemente traerá.

Dentro de este contexto general, y a partir del Modelo de Planificación Global (MPG), desarrollado por MIDEPLAN, se analizan las posibilidades de crecimiento sobre la base de una serie de supuestos, para determinar y cuantificar los requerimientos necesarios ante políticas económicas alternativas que conduzcan al logro de las metas en el período 1991-1994.

El Plan se propone lograr la meta global de crecimiento de la producción a una tasa del orden 4% anual promedio, junto con un ritmo de expansión de las exportaciones reales de un 7% anual promedio en el período 1991-1994.

1. Prospección del sector real

El nivel de Inversión Bruta Fija requerido para lograr el 4% anual de crecimiento en el nivel de producción interna, en el período del Plan, deberá crecer en promedio 5,6% anual. De esta manera, el coeficiente de inversión bruta fija pasaría de representar el 22,6% del PIB en 1990 al 23,6% promedio en el período 1991-1994, según se muestra el Cuadro Nº 4.

Tomando en cuenta los lineamientos globales de la estrategia de desarrollo que postulan la austeridad en materia de gasto público, y si suponemos que la inversión pública como proporción del PIB se mantendrá en 5%, la inversión privada real en este período debería crecer en promedio 6,1%.

Asimismo, dado el proceso de cambio estructural en marcha, que exigiría la utilización de nuevas técnicas para el logro de una mayor eficiencia a nivel empresarial, se propugnará por la elevación de la productividad global de la economía. Se deberá

garantizar no sólo la eficiencia de la nueva inversión sino también la modernización y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

CUADRO N° 4
Costa Rica: Proyecciones macroeconómicas del Sector Real.

	1990	Promedio 1991-1994
METAS (porcentajes)		
· PIB real	3,6	4,0
· Exportaciones totales	7,3	7,0
TASAS DE VARIACION (porcentajes)		
· Inversión Bruta Fija	9,2	5,6
- Pública	8,1	4,0
- Privada	16,9	6,1
· Demanda Interna	3,0	2,4
· Importaciones totales	6,6	4,2
RELACIONES RESPECTO AL PIB (porcentajes)		
· Consumo final	72,6	72,4
- Público	11,2	10,7
- Privado	61,4	61,7
· Inversión Bruta Fija	22,6	23,6
- Pública	5,0	5,0
- Privada	17,6	18,6
· Demanda interna	94,9	91,2
· Importaciones totales	45,9	46,1
OTROS INDICADORES		
· Elasticidad importaciones respecto al PIB	1,0	1,1
· Ahorro Nac./Inversión	0,6	0,7
· Ahorro Ext./Inversión	0,4	0,3

FUENTE: MIDEPLAN, Modelo de Planificación Global.

El promedio anual en el período 1991-1994, requerirá de un alto porcentaje de ahorro nacional para su financiamiento. Al darse limitaciones en la obtención de recursos externos, es importante reconocer que el financiamiento interno, vía incremento del ahorro nacional, será altamente prioritario. En 1990 el ahorro nacional financia un 60% de la Inversión Neta y, se programa que gradualmente se incremente hasta alcanzar un 70% en 1994.

Este esfuerzo por promover niveles crecientes de ahorro interno deberá significar, necesariamente, un cambio en la composición de la demanda interna, así como una reducción en su ritmo de expansión.

Dentro del modelo de desarrollo que propugna el Plan, el objetivo de garantizar por lo menos un crecimiento real del 7% en las exportaciones concordante con la meta del crecimiento del PIB de un 4% anual promedio, deberá ir acompañado por un menor ritmo de crecimiento en la demanda interna en el período 1991-1994. Así, la demanda interna dentro de este escenario del Plan, crecerá a un ritmo del 2,4% anual promedio.

Este crecimiento de la demanda interna, inferior al comportamiento histórico, se hace imperativo para evitar el sacrificio del nivel requerido de inversión, lo cual supone, a su vez, la contracción del consumo interno, tanto público como privado, situación que en el largo plazo demandará una modificación en la estructura del consumo.

Consecuentemente, la demanda interna crecerá a un ritmo que fluctuará entre una tasa del 2,7% en 1991 y del 2,4% en 1994. El consumo privado crecerá en promedio en un 4,2% anual, mientras que el consumo público lo hará en un 2,2% anual.

Finalmente, el crecimiento de la producción de un 4% anual promedio, dados los resultados del año 1990, requerirá de un importante esfuerzo que modifique los coeficientes de las importaciones totales para que éstas mantengan un ritmo de crecimiento del orden del 4,2% anual promedio en el período 1991-1994. Lo anterior, junto con el ritmo de crecimiento que se requiere en la evolución de las exportaciones, permitiría la mejora deseada en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en el mediano plazo, según se muestra en el cuadro No. 6. Estos resultados serán factibles en el tanto se logren adelantar los lineamientos de política comercial que prevé este escenario del Plan.

2. Prospección del Sector Externo

El crecimiento de las exportaciones a una tasa anual promedio del 7%, es una de las metas del Plan que requiere de un nivel mínimo de expansión de sus precios para que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos resulte manejable.

CUADRO Nº 5

Costa Rica: Proyecciones macroeconómicas del Sector Externo

	1990	1994
Saldo Comercial	-620,1	-330,4
-Exportaciones (fob)	1484,9	2365,8
-Importaciones (cif)	2105,0	2696,2
Renta de la inversión	-341,6	-341,7
Otros	335,9	189,8
Saldo cta bienes y servicios	-625,8	-482,1
Transf. unilaterales netas	160,7	160,7
Saldo cuenta corriente	-465,1	-321,4
FINANC. EXTERNO NETO		
- Inversión extranjera	115,0	115,0
- Variación en reservas	-147,3	0,0
- Entrada capital	497,4	206,4

FUENTE: NIDEPLAN, Modelo de Planificación Global.

Con el ritmo de crecimiento anual de las exportaciones totales, su coeficiente se elevará desde el 51,0% del PIB en 1990, al 57,2% en 1994.

Además, este escenario del Plan postula que el no deterioro en cuenta corriente de la balanza de pagos será factible si suponemos que el crecimiento de los precios de exportación se comportará al mismo ritmo que el de los precios de las importaciones, esto es, a razón de un 5% promedio anual.

Con una tasa de crecimiento del 4% y del 5% anual promedio del PIB y de las exportaciones respectivamente, se esperaría una disminución en el déficit de la cuenta corriente. El crecimiento anual del 4% en la producción implica una incidencia poco significativa sobre las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios. Sin embargo, crecer a una tasa superior requiere importar más o, en su defecto, exportar aún a ritmos mayores, para poder financiar el crecimiento adicional del producto.

De esta forma, se aprecia en el cuadro No. 5 que el déficit en cuenta corriente pasaría de \$620,1 millones en 1990 a \$330,4 millones en 1994. Esta es la razón por la cual el esfuerzo de expansión en la actividad exportadora es imperativo. Esta situación hace evidente la necesidad de promover un proceso interno de integración intrasectorial para reducir el componente importado y promover la industrialización de la producción

agrícola.¹

El comportamiento esperado en los niveles de exportaciones e importaciones traería como resultado el mejoramiento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, si dicha expansión fuera aparejada con un nivel desfavorable en los términos de intercambio, el problema no quedaría del todo resuelto. Asimismo, el nivel de inflación importada afectaría el costo de los productos exportables.

Por ello, Costa Rica debe gestar un proceso de inversión dinámico con el objeto de transformar los procesos productivos imperantes en otros más eficientes, de tal modo que se beneficie la producción de bienes no tradicionales hacia nuevos mercados. Esta posibilidad requerirá de financiamiento importante vía ahorro interno para los próximos años, el cual llegaría a representar el 70% respecto de la inversión en 1994, y el nivel de inversión el 23,6% con respecto al PIB. Todo esto, bajo la suposición del mantenimiento de la entrada bruta de capital extranjero al nivel de 1990. A largo plazo, entonces, tendríamos un aumento en el volumen exportable real, lo cual beneficiaría el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

A la vez, bajo un régimen de vigilancia estricta sobre los niveles de importaciones, de forma tal que el componente importado de la demanda agregada disminuya, lograríamos reducir aún más el déficit comercial en el mediano plazo.

Sin embargo, en las condiciones externas actuales, podríamos argumentar que un desequilibrio persistente y profundo en los precios de los derivados del petróleo, y su influencia sobre los costos de producción, traería como consecuencia una clara desmejora en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a pesar de los esfuerzos del sector exportador.

En una situación como la anterior, en la que se contara con un crecimiento anual de exportaciones del 7%, y una relación de intercambio desfavorable (en la que los precios de importación crecen en dos puntos porcentuales por encima del ritmo de crecimiento de los precios de exportación), el efecto adverso en la cuenta corriente sería inevitable, a pesar de los esfuerzos y logros que se den en el sector exportador.

De acuerdo con lo anterior, podríamos pronosticar que aún cuando se logre un volumen mayor de exportaciones, bajo una relación de intercambio desfavorable como la apuntada, se tendrían que adoptar medidas restrictivas por el lado de las importaciones.

¹Al respecto, el tema de la agroindustria cobra especial importancia.

A. OBJETIVOS DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La crisis del modelo económico cuya expresión más evidente se presentó a finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, causada por factores estructurales internos y externos y la presencia de ciertos eventos coyunturales foráneos, en conjunto con las debilidades exhibidas por la alternativa de desarrollo ensayada en el pasado reciente, plantean la necesidad de tomar una ruta efectiva de desarrollo con justicia social para los próximos años. Conforme con lo anterior, se postulan como objetivos del nuevo modelo de desarrollo los siguientes:

"Alcanzar un crecimiento sostenido a lo largo de las próximas décadas basado, entre otros aspectos, en una mayor apertura de la economía y una reducción de distorsiones en procura de una transformación de la estructura productiva con un proceso más efectivo y justo de redistribución del ingreso.

"Promover un equilibrio macroeconómico que propicie el crecimiento de la producción y la estabilidad socio-política."

"Lograr el desarrollo integral de los costarricenses, mediante el impulso de un proceso socioeconómico y cultural que permita una amplia participación en la construcción de una sociedad donde predomine el respeto a las personas, el bien común, la democracia participativa, la justicia social en libertad, la solidaridad y la paz."

"Asegurar una utilización racional de los recursos naturales, conjuntamente con la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales."

"Modernizar y racionalizar el aparato político institucional del Estado, a fin de que pueda contribuir en forma más efectiva a la transformación productiva y al logro de una mayor justicia social y mejores condiciones de vida".

B. ELEMENTOS BASICOS DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. CONCEPCION GLOBAL

La estrategia de desarrollo para el periodo 1990-94, se apoya en la demanda externa para alcanzar el crecimiento económico, mediante la promoción de una mayor competitividad del sector exportador y la incorporación de un mayor valor agregado nacional.

La estrategia parte de la consideración que el entorno externo afecta las posibilidades efectivas de un aprovechamiento exitoso de los mercados internacionales. En ese sentido, resulta necesaria una transformación de la estructura productiva que profundice la reinserción en los mercados externos.

Es de vital importancia para la estrategia, el reconocimiento de que en la economía mundial en la última década se han privilegiado los movimientos de capital por sobre el comercio de bienes y servicios; se ha producido una disociación entre la economía de los productos primarios y la industrial; y se ha dado un vuelco en la forma de pensar respecto de la relación entre empleo y los avances tecnológicos. En este último punto, el aparente reemplazo de la mano de obra por una mayor automatización y conocimiento, se ha transformado más bien en una garantía de empleo que implicaría a su vez una mayor competitividad interna y externa. Las mismas unidades empresariales pequeñas y medianas, se han constituido en las de más alta productividad y mejores resultados en el sistema económico, debido a su mejor organización y comunicación entre ellas y el mercado.

Se impone, entonces, dentro de esta estrategia global de desarrollo, la búsqueda de una mayor competitividad global de la economía, simultáneamente con la consecución de la competitividad empresarial, así como la movilidad de la mano de obra hacia actividades de mayores conocimientos y destrezas tecnológicas para reforzar la posición competitiva internacional de nuestra economía como nación.

La estrategia descansa, en primer término, en una efectiva reorganización de los procesos productivos, sobre la base de:

i) un marco de política macroeconómica que propicie dicha inserción internacional en un ambiente de mayor competitividad del aparato productivo por medio de una mayor apertura comercial, una política monetario-crediticia de austeridad en la expansión de los medios de pago que no presione sobre el nivel de precios pero que garantice el financiamiento de las actividades preferenciales; una política fiscal que se centre en la reducción del desbalance fiscal mediante la eliminación del gasto superfluo y la reorientación hacia acciones prioritarias, aumento del ahorro y la inversión, y la reestructuración del sistema tributario; una política de comercio exterior enfocada a compatibilizar las

políticas arancelaria, cambiaria y de estímulo a las exportaciones, mediante el mantenimiento de un tipo de cambio real estable que, además de promover el crecimiento de las exportaciones, contribuya a diversificarlas, profundice el proceso de apertura y mantenga un monitoreo permanente de la evolución del nivel de las reservas monetarias internacionales netas; una política para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano en el marco del Plan de Acción Económica para Centroamérica y una activa gestión para integrar, en forma gradual, el mercado nacional al de los Estados Unidos de América y México en el marco de la Iniciativa para las Américas y el establecimiento de una zona de libre comercio, respectivamente; una política para la reorganización de los procesos productivos que ponga el acento en la articulación inter e intrasectorial considerando sectores productivos y de servicios integralmente; y,

ii) un conjunto de programas estratégicos, que permita un proceso de exportación eficiente, en el que el programa clave es la incorporación del progreso científico tecnológico a la transformación productiva. Este Programa procura crear las bases para una adecuada articulación en materia científica tecnológica, entre las necesidades de la estructura productiva, la política científico-tecnológica y la infraestructura existente en este campo. La estrategia incorpora los programas de formación y capacitación de los recursos humanos, la modernización del sistema financiero, el desarrollo de la infraestructura necesaria para el crecimiento productivo, programas de fortalecimiento de áreas prioritarias estratégicas (reconversión industrial, agroindustria, turismo), la reforma del aparato organizativo del Estado y el aprovechamiento y conservación del ambiente que garantice el desarrollo sostenible.

El segundo puntal de esta estrategia de desarrollo estriba en la articulación de lo social con lo económico, de manera que no resulten áreas contrapuestas, sino que se dé entre ellas una auténtica interrelación, dado que sus objetivos apuntan a un mismo fin: el bienestar general de la persona y la sociedad.

La estrategia postula, por otra parte, una producción para el mercado interno ligada al aprovechamiento de las oportunidades que se generan con los procesos vinculados al mercado externo, y capaz de atender la demanda doméstica de alimentos básicos, en condiciones competitivas y de calidad internacional.

Para incrementar la productividad se deberán revisar los actuales procedimientos en cuanto a la asistencia técnica, y fomentar la investigación y la producción de semillas y variedades acordes con las condiciones agroecológicas de las diferentes regiones del país. Se pondrá en práctica la zonificación agropecuaria, se incentivará la capacitación en cuanto a prácticas de conservación de suelos, control integrado de plagas y enfermedades, y se pondrán en ejecución proyectos para disminuir las pérdidas post-cosecha particularmente en el nivel de finca. Lo anterior redundará en mayores rendimientos, mejor calidad de los productos y un mejoramiento de los ingresos del productor.

Para poder competir internacionalmente, el país deberá realizar esfuerzos importantes, en conjunto con otros países productores de granos básicos, para buscar un mecanismo mediante el cual los elevados subsidios para los productores tanto en los Estados Unidos como en los de la Comunidad Económica Europea se sean disminuidos y obtengamos un trato igualitario.

Los procesos productivos orientados al mercado externo, con las características contenidas en esta estrategia de desarrollo, promoverán condiciones de empleo y salariales que asegurarán una mayor demanda de bienes y servicios para satisfacer el consumo doméstico.

De esta manera, el fortalecimiento de la producción que satisface las necesidades básicas de la población no aparece como un elemento extraño al modelo económico social. Más bien, surge como una necesidad del mismo modelo. Ahora, se trata de una población que ve mejorada su capacidad de compra y que necesita de una oferta creciente de productos básicos para satisfacerla, promovida por el mismo proceso de desarrollo. De esta forma, el progreso global de la sociedad que se expresa en una demanda interna creciente, se traducirá en una respuesta por parte de la oferta de productos para satisfacer las necesidades básicas de la población en su conjunto.

La concepción global de la estrategia considera una participación más apropiada en el disfrute de los beneficios del crecimiento económico, mediante una distribución más balanceada de los procesos productivos entre las distintas regiones. Para ello, la estrategia considera la puesta en marcha de incentivos a la producción en regiones periféricas y el fortalecimiento de la pequeña y mediana propiedad, como parte de la política social que contempla la búsqueda de una mayor equidad distributiva.

2. LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

La propuesta de la nueva estrategia de desarrollo socioeconómico trata de garantizar el logro conjunto de los equilibrios interno (teniendo como metas la reducción del déficit fiscal y el control del crecimiento de los precios) y externo (basado en el equilibrio comercial). En consecuencia, resulta necesario la adopción de políticas fiscales y monetarias apropiadas y congruentes con la consecución y el mantenimiento del equilibrio macroeconómico.

Por otra parte, se acepta que el Estado debe realizar gastos para facilitar el crecimiento de la producción, así como el logro de la justicia social. Es decir, debe existir una magnitud del gasto público en razón del tipo de acción que realiza el Estado. Sin embargo, esta aceptación no autoriza al Sector Público a un funcionamiento ineficiente. Al respecto, las políticas sobre el gasto público se orientarán a eliminar toda erogación que no cumpla con los objetivos planteados. El gasto superfluo o el

asignado incorrectamente a acciones no prioritarias se eliminará, para fortalecer más bien las áreas que realmente interesan desde el punto de vista del desarrollo económico, social y cultural.

Particular atención recibirán los siguientes aspectos que afectan en la actualidad al déficit fiscal: laudos, dispersión de los regímenes de pensiones (se eliminarán las actuales pensiones de privilegio), el inadecuado funcionamiento de las aduanas, la evasión de impuestos y el rápido crecimiento de los "CATs".

Por tales motivos, el que la acción estatal busque objetivos de desarrollo socioeconómico y de justicia social, no significa dejar de lado la consecución de objetivos de eficacia y eficiencia. En consecuencia, la nueva estrategia buscará el equilibrio de las finanzas públicas, aceptando la posibilidad de déficit fiscales, acorde con las condiciones de una economía estable.

En el mediano plazo, la política tributaria tendrá como sustento tres elementos fundamentales. En primer lugar, modificar el sistema tributario resaltando la importancia del impuesto sobre el valor agregado (IVA), con lo cual, se podrá simplificar el sistema tributario, mejorar la eficiencia e incrementar la recaudación. En segundo término, gravar el consumo suntuario y la riqueza, expresada en autos y casas de lujo; y, finalmente, asegurar una menor regresividad en la determinación de tributos, mediante, entre otros aspectos, la creación de un catastro computadorizado de contribuyentes que permita un mayor control tributario y menor evasión fiscal.

3. EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LAS POSIBILIDADES DE APROVECHAMIENTO DE LA DEMANDA EXTERNA.

Las posibilidades para generar un crecimiento de largo alcance, con base en el aprovechamiento de la demanda externa, dependen de las características del entorno internacional y del esfuerzo nacional para que el país sea participante y beneficiario de las ventajas que ofrece dicho entorno internacional.

En ese sentido, la situación actual del contexto internacional puede definirse como restrictiva y de incertidumbre sobre su evolución futura, dadas las tendencias que se observan en los precios de los productos primarios que exportan los países subdesarrollados. Por otra parte, los aspectos estructurales del comercio mundial revelan que la expansión de las exportaciones presenta un reto fundamental para la economía costarricense, en el tanto que la tendencia mundial favorece el comercio de productos que tienen un alto contenido de investigación y desarrollo tecnológico.

La diversificación de las exportaciones no puede ser una simple superposición sobre el sector tradicional de exportación. Este requiere de una transformación productiva que permita un aprovechamiento de los espacios del mercado mundial que exige, en

muchos casos, incorporar un significativo avance científico y tecnológico a los procesos productivos, como requisito para alcanzar eficiencia sobre una base más sólida. Progreso que es esencial para el logro de la competitividad, la que supone capacidad para identificar, validar y adoptar nuevas funciones de producción. En este sentido, se impulsará el Programa Estratégico de Ciencia y Tecnología para apoyar al sector privado en el proceso de innovación y adaptación tecnológicas.

La línea divisoria entre las experiencias exitosas de aprovechamiento de la demanda externa y las que no lo son, a nivel internacional, se vincula con la capacidad para emprender actividades que requieran un valor agregado basado en acciones con mayor contenido de investigación y desarrollo. Para esto es necesario un sistema efectivo de capacitación de recursos humanos, que deberán estar acordes con las modificaciones que la estructura productiva requiera.

También, debe destacarse la importancia que pueden tener en un momento dado las exportaciones basadas en el procesamiento de recursos naturales, siempre que ello no comprometa su desarrollo sostenido. Esta expansión constituye una de las principales vías de entrada a la exportación de manufacturas con mayor valor agregado nacional.

En síntesis, se debe llegar a un concepto de competitividad apropiado y a una estrategia de desarrollo coherente con los objetivos planteados. En el nivel de toda la economía, se debe entender la competitividad como la capacidad para incrementar la participación del sector productivo en el mercado internacional, dado un marco general de equilibrio macroeconómico.

En el modelo de desarrollo propuesto, la competitividad auténtica permitirá la producción para el mercado internacional, basada en un proceso exportador con vínculos intersectoriales y no sólo en enclaves de exportación que incorporen un costo laboral bajo.

4. LA ARTICULACION DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ESTRATEGICAS PARA EL APROVECHAMIENTO DE LA DEMANDA EXTERNA

El concepto de competitividad definido conduce a privilegiar como objetivo específico la articulación del sistema productivo nacional. Por tanto, se favorecerá la difusión del progreso tecnológico, no sólo en el sector industrial por medio de su reconversión, sino también en las actividades basadas en los recursos naturales y en los servicios.

El sector agroindustrial se constituirá en el eslabón de la cadena de producción con mayor capacidad para inducir el mejoramiento tecnológico y las relaciones intersectoriales. Para ello, será necesario, por ejemplo, asegurar la entrega de insumos y la asistencia técnica para garantizar la calidad y regularidad

de los flujos de materia prima.

Paralelamente se requiere una articulación adecuada en el sistema productivo entre la producción de bienes y servicios transables y no transables (por ejemplo, servicios de puertos, transporte interno, energía y otros). La ausencia de vinculación entre la producción de esos bienes y servicios puede frustrar el crecimiento eficiente de exportaciones.

5. LAS POLITICAS PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LOS PROGRAMAS ESTRATEGICOS

La reorganización de los procesos productivos requiere, además del marco de política macroeconómico referido, del concurso de una serie de programas estratégicos que apoyen la conformación de procesos de exportación eficientes (entendidos como encadenamientos integrados por la producción de materias primas, la generación de servicios de apoyo, el proceso industrial y el proceso de comercialización).

Por tanto, es necesaria la puesta en marcha de un programa de desarrollo científico tecnológico en estrecha coordinación con el sector productivo que provea las condiciones apropiadas para la generación, adaptación y asimilación del avance tecnológico.

En forma complementaria, debe realizarse un programa que forme y capacite los recursos humanos que requiere la transformación productiva.

La articulación de políticas, en el campo tecnológico y en la formación y capacitación de recursos humanos, con la capacidad científico tecnológica existente en el país y los requerimientos de la estructura productiva, será pieza fundamental dentro de la nueva estrategia de desarrollo.

El sistema educativo costarricense deberá mejorarse sustancialmente en sus aspectos administrativos y cualitativos. Además, sus contenidos curriculares deberán adecuarse técnicamente para lograr una mayor vinculación con el mundo del trabajo y las necesidades locales, regionales y ambientales.

La reorganización de la producción deberá complementarse con la modernización de la infraestructura que apoye al proceso productivo, mediante el suministro de servicios ágiles y a costo adecuado a la realidad del mercado internacional. Es necesario un sistema de transporte eficiente, aeropuertos y puertos modernos, así como tarifas competitivas y un sistema de telecomunicaciones y de energía, todo lo cual debe responder adecuada y eficientemente para cubrir las necesidades de la transformación productiva.

Concretamente en lo que respecta a energía, se buscará asegurar el abastecimiento energético necesario para el desarrollo integral de la sociedad costarricense. Es importante, además, que el país continúe explorando su potencial petrolero, desarrollando

fuentes agroenergéticas y de carbón mineral y revitalizando los proyectos hidroeléctricos y geotérmicos, a cargo del ICE. Asimismo, se promoverá la aprobación de una ley que permita a las empresas privadas participar en las exploraciones petroleras. Además, se estimulará la investigación de fuentes de energía no convencionales, como un elemento fundamental para lograr la independencia energética. Ello requiere reforzar la capacidad técnica y financiera de las instituciones responsables de llevar a cabo esta tarea estratégica.

Los programas anteriores deberán posibilitar el desarrollo y fortalecimiento de las áreas productivas que cumplan su papel estratégico en el aprovechamiento de la demanda externa. Sobre este particular, se considerarán tres áreas productivas estratégicas:

* La reconversión industrial promovida por el Estado, como elemento catalizador, con énfasis en el apoyo a la pequeña y mediana empresa y a la gran industria en aspectos básicamente de financiamiento, ejecutada por el sector privado, creará una capacidad nacional de innovación y gestión tecnológica, como medio para desarrollar ventajas comparativas auténticas.

* La agricultura nacional estrechará los vínculos con la industria y los servicios para desarrollar un fuerte sector agroindustrial, y buscará superar el patrón existente de un reducido número de productos concentrados en pocas áreas geográficas.

* El desarrollo del turismo ofrecerá oportunidades significativas para aumentar el ingreso de divisas y generar nuevas fuentes de empleo, dadas las ventajas comparativas del país. Particular apoyo recibirá el "ecoturismo" como una forma de conservar nuestros recursos naturales y propiciar un turismo recreativo y sano.

Consideración especial merece la exportación o venta de servicios en áreas en las que el país ha logrado avances importantes, tales como salud, electricidad, telecomunicaciones, educación superior, informática, entre otras.

Por otra parte, el desarrollo pesquero constituirá otra de las áreas productivas estratégicas que el país deberá ir aprovechando para explotar las riquezas y el potencial de que disponemos en ese campo. En particular, la pesca del atún ofrece grandes posibilidades económicas al país, considerando los índices de capturas logrados en los últimos años dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Costa Rica que sobrepasó las 30.000 toneladas anuales.

Con excepción de la industrialización, nuestro país tiene poca experiencia en relación con la explotación de este recurso, y se considera además que bajo las condiciones económicas imperantes, resulta difícil propiciar el desarrollo de la pesca del atún y su industrialización utilizando únicamente recursos económicos nacionales.

De esta manera, para obtener una explotación congruente con el potencial atunero, el esfuerzo se debe dirigir a fortalecer las empresas nacionales, así como a lograr su aprovechamiento mediante una participación mixta de inversionistas locales y extranjeros, y evaluar la factibilidad económica, tecnológica y jurídica de ejecutar un proyecto de pesca de atún en el Océano Pacífico Oriental dirigido a los campos de explotación (captura), industrialización y determinación de mercados para este recurso.

Es necesario tomar en cuenta que la inversión privada en las áreas productivas estratégicas, requiere de un conjunto de políticas de estímulo a fin de fomentar su crecimiento. En tal sentido se contemplan acciones en los siguientes aspectos:

* El aprovechamiento de la demanda externa implicará que se han de enfrentar mercados externos sumamente competitivos. Para estimular la competitividad de la producción nacional la economía se abrirá gradualmente. Esta gradualidad, en el proceso de apertura, permitirá que las empresas se vayan ajustando en sus estructuras productivas a la competencia internacional.

* Por otra parte, la política de minidevaluaciones se mantendrá para estimular y garantizar la competitividad de las exportaciones, mediante el aumento gradual del tipo de cambio. Sin embargo, el manejo de la política cambiaria no debe descuidar la meta de estabilidad interna, específicamente en lo que se refiere a la inflación.

* El Estado continuará regulando el precio de los bienes y servicios básicos con el fin de evitar el deterioro del nivel de vida de la población. Sin embargo, los ajustes se realizarán de manera que no se desestime la producción nacional.

* En el campo crediticio es evidente que el proceso de reconversión industrial requerirá de financiamiento oportuno y en condiciones favorables. Otras áreas estratégicas para lograr la transformación productiva, tales como agroindustria y turismo, también contarán con financiamiento.

Las condiciones favorables para el acceso al crédito contemplarán plazos y tasas de interés reales acordes al criterio de desarrollo. Dentro de la política crediticia, la estabilidad en las tasas de interés se incorporará para estimular el ahorro y la inversión internos.

La política de incentivos a las exportaciones se racionalizará conforme con el objetivo de estabilidad fiscal. Se pondrá en marcha un nuevo esquema de incentivos, considerando que éstos se otorgan al inicio de la inversión, y se mantengan durante el periodo de maduración de ella, y se dará un plazo oportuno a las empresas para viabilizar su éxito. Sin embargo, tales incentivos deben estar subordinados a los criterios de valor agregado. Asimismo, la producción eficiente para satisfacer las necesidades internas, requiere continuar en forma limitada y

temporal con el fin de aumentar la actividad productiva.

Complementariamente, se modernizará el sistema financiero para permitir una movilización del ahorro interno hacia los sectores estratégicos de la producción, sobre todo porque el Sector Público deberá acudir menos a la utilización del crédito interno. En este sentido, este sistema debe ser capaz de fomentar la captación de capital en concordancia con la naturaleza del modelo de desarrollo socioeconómico que se propone. En otras palabras, se propiciará tanto el financiamiento del gran productor como el de la pequeña y mediana empresa, en el marco de eficiencia productiva.

Finalmente, el proceso de transformación será gradual y deberá facilitar la concertación entre los diferentes agentes involucrados en la gestión del proceso de desarrollo. Concertación que necesita de un período apropiado, que permita la interacción entre agentes públicos y privados, en torno a la definición y ejecución de la estrategia de desarrollo que deberá seguir el país en los próximos años. Esta concertación en torno a la estrategia deberá constituirse en un factor central, alrededor del cual se integren esfuerzos comunes de los distintos sectores sociales del país.

6. REESTRUCTURACION DEL MCCA Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Para reforzar una inserción internacional exitosa de nuestra economía al mercado mundial y aprovechar al máximo la demanda externa, se requiere viabilizar y concretar acciones conjuntas de los países centroamericanos.

En lo que corresponde al ámbito intracentroamericano, tal como se contempla en el Plan de Acción Económica Centroamericana (PAECA), se otorgarán facilidades comerciales y migratorias entre los países del Istmo, y se establecerán mecanismos de coordinación en otros campos.

El PAECA contempla dentro de sus áreas de acción las siguientes:

- Un nuevo marco jurídico y operativo de la integración centroamericana.
- Impulso de un programa de infraestructura e integración comercial.
- Diseño de un programa selectivo de coordinación regional para la promoción del comercio exterior.
- Diseño de mecanismos ágiles y dinámicos para la participación activa de los sectores sociales.
- Impulso de un programa de reconversión industrial.
- Fomento de la democratización económica de las empresas del Estado.
- Elaboración de una política agrícola coordinada.

- Diseño de una política y un programa regional de ciencia y tecnología.
- Impulso a procesos de coordinación en torno a los programas de ajuste estructural.
- Impulso a programas de compensación social al ajuste estructural.
- Establecimiento de un foro de consulta y coordinación centroamericana en materia de deuda externa.

Frente a terceros países, el esfuerzo principal estará dirigido a establecer mecanismos de negociación conjunta en el campo comercial y financiero para el logro de:

- * una apertura comercial recíproca,
- * mejores condiciones de financiamiento externo,
- * acceso de nuestras economías a la tecnología existente en el exterior.

Lo anterior no niega la potestad que tendrá cada Estado para avanzar en la consecución de estos principios mediante acuerdos particulares.

En ese sentido, se promoverá la integración del mercado nacional al de los Estados Unidos de América y México, en el marco de la Iniciativa para las Américas y la creación de una zona de libre comercio, respectivamente.

En el campo de la negociación externa, cobra central importancia coordinar la información referente a la deuda externa y los términos de intercambio. Por una parte, el apoyo de los países de la región a las iniciativas individuales ante los organismos financieros permitirá obtener mejores condiciones para enfrentar el pago de la deuda externa. Por otra, la negociación conjunta permitirá obtener precios razonables y sostenidos para los productos de importación y de exportación.

En este último aspecto, es importante tener presente que la transformación exitosa de las estructuras productivas no sólo exige aumentar los volúmenes de exportación, sino también mejorar los precios y las condiciones de acceso de las exportaciones a los mercados de los países industrializados.

Los planteamientos sobre integración económica y desarrollo del MCCA, persiguen fortalecer a la subregión como bloque económico que le permita el acceso a nuevos mercados mediante su reinserción más eficiente y activa en el comercio mundial.

En ese sentido, se promoverá la apertura comercial en el marco de los programas de desgravación arancelaria gradual y simultánea, en los cinco países del Mercado Común, buscando conducir el proceso mediante una política arancelaria uniforme y coherente con la estrategia de reinserción en el mercado mundial.

Asimismo, se harán esfuerzos para la eliminación de los obstáculos discriminatorios a las exportaciones centroamericanas; se adelantarán acciones conjuntas de promoción de exportaciones e inversiones en Europa; se promoverá la apertura de nuevos vínculos comerciales con los países de la Europa Central y del Este; la

consolidación de los lazos económicos y comerciales con Japón y los países del Sudeste Asiático y se institucionalizará la reunión de negociadores centroamericanos ante el GATT para su participación activa y coordinada en la Ronda Uruguay.

Con el propósito de fortalecer la capacidad competitiva y la innovación tecnológica como complemento de la política arancelaria ya mencionada, se impulsarán las acciones y medidas de política regional para el desarrollo y la transformación de los sectores productivos, poniendo especial énfasis en las políticas científico-tecnológicas, de reconversión y modernización productiva.

7. APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DEL AMBIENTE.

Como parte de la estrategia de aprovechamiento y conservación del ambiente, el derecho que tienen los costarricenses a un ambiente sano y ecológicamente balanceado debe ser elevado a rango constitucional. Igualmente importante es la adopción de una serie de acuerdos y tratados internacionales que tienen que ver con el ambiente, así como la adopción de una Ley General del Ambiente o Código Ambiental.

Para que el desarrollo tenga un impacto efectivo de largo plazo es indispensable racionalizar el manejo de los recursos naturales en los procesos productivos y buscar un equilibrio entre la conservación y el desarrollo, ya que uno no puede darse sin el otro. Esto a partir de una visión de utilización racional de ellos y de las aspiraciones nacionales de desarrollo.

Se garantizará la preservación de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas de apoyo vitales, se preservará la diversidad genética y se aprovecharán en forma sostenible las especies y los ecosistemas, mediante una estrategia de desarrollo que integre las metas de conservación del ambiente con las de transformación de las estructuras productivas. Para ello se definirán lineamientos específicos en los campos legal, financiero y técnico. Con ese propósito, entre otros, se exigirá que los proyectos de desarrollo que puedan afectar el ambiente contengan estudios de impacto ambiental.

La educación ecológica, necesariamente, debe jugar un papel determinante en la percepción de nuestros problemas ambientales, en la concientización sobre el uso racional de nuestros recursos naturales y en la responsabilidad personal y colectiva frente a aquellos programas y proyectos de aprovechamiento y conservación del ambiente.

El carácter multisectorial de la cuestión ambiental demanda un esfuerzo coordinado de muchas instituciones para la definición de políticas y programas dirigidos a enfrentar los agudos problemas identificados. En ese sentido, se invitará a la comunidad internacional a que participe en la reconstrucción ecológica nacional, para buscar de esta forma una solución solidaria para el disfrute de los recursos naturales y el ambiente.

8. EL DESARROLLO REGIONAL COMO CONDICION PARA LOGRAR UN MEJOR NIVEL DE VIDA.

De acuerdo con lo señalado al inicio de este documento, el modelo económico de décadas pasadas fue incapaz de difundir progreso material de manera equitativa para toda la población y para todas las regiones del país. Diversas regiones no progresaron al ritmo que lo hacían otras zonas privilegiadas de la economía.

La nueva estrategia de desarrollo, que contempla el sector exportador como un factor de crecimiento, procura contribuir al desarrollo socioeconómico mediante la conformación de una serie de encadenamientos productivos hacia el interior de la economía, creando la posibilidad de nuevas oportunidades de empleo en las diversas regiones. Adicionalmente, se deberán generar mecanismos que permitan un acceso más democrático a los recursos productivos por parte de los diferentes sectores de la población, por ejemplo, por medio de programas de compra y titulación de tierras.

Por otra parte, el fortalecimiento de la producción que atiende las necesidades básicas de la población, normalmente de origen agrícola, permitirá que las regiones que se han especializado en ese tipo de actividades vean aseguradas las oportunidades de empleo e ingresos y la satisfacción de otras necesidades básicas.

Se evaluará y se fortalecerá el funcionamiento del Subsistema de Planificación y Coordinación Regional. Para ello, se reforzará legal y operativamente el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, con el propósito de que se constituyan realmente en instrumentos para que los diferentes grupos sociales y económicos que interactúan en las regiones del país, se transformen en interlocutores sociales capaces de expresar sus intereses e insertarlos en las políticas globales que el Estado ha de impulsar. Su función general, como órganos de planificación y promoción del desarrollo regional, será la de identificar y elaborar propuestas de política, planes, programas y proyectos de desarrollo de las regiones, y presentarlas ante las autoridades técnicas y políticas que correspondan.

Paralelamente, se fortalecerán los Comités Sectoriales Regionales como mecanismos esenciales para la dirección y coordinación de la actividad del Estado en cada una de las regiones y los procesos de desconcentración institucional y regionalización del presupuesto. Esto pretende, por un lado, trasladar mayor capacidad de decisión a las agencias regionales de las instituciones y por el otro, mayor respaldo financiero a los programas y proyectos regionales. Igualmente deberá posibilitar una eficiente y eficaz coordinación con los otros subsistemas del Sistema Nacional de Planificación.

El funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, concebidos como órganos no burocráticos de planificación y coordinación, posibilitarán la participación de la población

organizada en las decisiones de desarrollo y traducirán los objetivos de esta estrategia en programas de desarrollo regional.

9. JUSTICIA SOCIAL EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Se ha destacado que el modelo económico seguido ha puesto de manifiesto que el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo. Por el contrario, este crecimiento debe entenderse como un medio para el desarrollo de la persona y de la sociedad como un todo. El modelo no ha permitido soluciones reales a los problemas estructurales de la pobreza y al rezago sociocultural de amplios sectores de la población costarricense.

Por tanto, no se trata únicamente de "crecer", sino también de generar mecanismos redistributivos que permitan una distribución más equitativa de la riqueza generada. Se puede hablar de modernización de la agricultura y la industria, así como de un considerable proceso de urbanización asociado al modelo económico-social de las últimas décadas. Sin embargo, el crecimiento material logrado no creó las bases para un proceso de desarrollo que permitiera superar la heterogeneidad de las estructuras económicas y sociales.

El Estado orientará su acción hacia la búsqueda de la equidad en la distribución de la riqueza, promoviendo socialmente a los grupos más débiles de la sociedad. Esto es, canalizará hacia ellos la cooperación necesaria para posibilitar su realización plena como personas, estimulando su desarrollo material y espiritual.

La superación de los rezagos socioculturales que sufren importantes sectores de la población, requiere la puesta en marcha de un modelo de desarrollo donde la política social y cultural pierda su carácter residual y de subordinación al crecimiento económico. Es decir, la política y los programas sociales forman parte indisoluble de los principios en que se fundamenta el nuevo esquema de desarrollo propuesto.

La política y los programas sociales también deberán estar encaminados a superar, en forma paulatina, el deterioro que han experimentado en los últimos años los servicios sociales de salud, educación, seguridad social, etc. La reforma del Estado deberá contemplar, como parte de sus metas, una revisión exhaustiva y una propuesta de mayor coordinación en el uso de los recursos físicos y financieros, sobre todo con el fin de evitar la duplicación de tareas, y para asegurar que el gasto social se dirija prioritariamente a los grupos de menores ingresos. Estas medidas en el campo social se complementarán con otras tendentes a garantizar una mayor seguridad del ciudadano, para lo cual, será necesario fortalecer la capacitación de los funcionarios encargados de la vigilancia pública.

En tal sentido, debe tomarse en cuenta que la crisis económica de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, acunida a los conflictos bélicos de las naciones vecinas, contribuyeron al incremento de la actividad delictiva en detrimento de la seguridad ciudadana de los costarricenses. Dado lo anterior, se hace imperativo devolver al ciudadano la confianza en los cuerpos de seguridad del Estado y dotar a éstos de las condiciones necesarias para cumplir con éxito su función.

Para lograr lo anterior, se harán esfuerzos especiales tendientes a para fortalecer las actuales instancias de formación de personal capacitado a fin de asegurar que se brinde un servicio eficiente y profesional, tanto en zonas urbanas como rurales.

Especial importancia se otorgará a la capacitación de los grupos encargados del control y prevención del contrabando y del tráfico y consumo de drogas.

Todo lo anterior, deberá enmarcarse dentro de los principios civilistas de la nacionalidad costarricense, considerando los valores democráticos y culturales del ser costarricense, la concepción humanista del ciudadano, así como la defensa, preservación y promoción de los derechos humanos y el respeto al marco legal costarricense.

Dado que los problemas vinculados con la mujer, la juventud y la familia son multicausales y están relacionados entre sí, las soluciones que se planteen, tendrán también que ser multidisciplinarias y por consiguiente interinstitucionales. La atención debe ser integral y debe hacer frente a las causas y no simplemente a los síntomas o manifestaciones.

La formulación de las políticas sobre mujer, juventud y familia, selección y ejecución de programas y proyectos productivos, con el objetivo de generar empleo e ingresos permanentes, se deberán acompañar de una orientación y formación que garantice una redistribución de los roles al interior de la familia, para que no se recargue a la mujer con más funciones y responsabilidades de las que ya tiene.

Por otra parte, uno de los elementos fundamentales de la política social será crear las bases para enfrentar a mediano y largo plazo el déficit de vivienda de los grupos más pobres. La vivienda no sólo constituye un derecho fundamental del ser humano, sino que, simultáneamente, la construcción de ellas se convertirá en un eje efectivo de reactivación económica y de generación de fuentes de empleo.

En consecuencia, parte fundamental de la política social la constituye la acción gubernamental dirigida a permitir el acceso a una vivienda particularmente a la población de menores ingresos. La satisfacción de vivienda se visualizará no como la dotación de un "techo", sino dentro de una concepción integral que permita a la comunidad como un todo, disponer de un ambiente sano y agradable que facilite a sus pobladores el disfrute de los resultados del desarrollo económico y social en forma más equilibrada y justa.

Para el cumplimiento de lo anterior se establecerán las bases que permitan lograr, entre otros, los siguientes aspectos:

* Reorganizar, racionalizar y consolidar el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y modernizar su organización, para que en forma eficaz y eficiente, pueda acometer la ejecución del Plan y garantizar su adecuado cumplimiento.

* Hacer los esfuerzos necesarios para dotar al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y al Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), en particular, de los recursos financieros definidos por la ley para el desarrollo de programas de vivienda.

* Lograr la participación activa de los beneficiarios en la búsqueda de soluciones a su actual situación y promover la participación efectiva del sector privado en la solución de los problemas de vivienda y asentamientos humanos, incluido el financiamiento, así como fomentar la contribución real del ahorro nacional en el Sector.

* Promover y dirigir un desarrollo urbano ordenado, que permita el uso de adecuados servicios públicos y de infraestructura que armonice el entorno natural con el creado por el hombre, para el logro de un ambiente sano y agradable.

La política en el campo de la vivienda, el otorgamiento del cupón alimentario, los programas de becas, comedores, suministros escolares, transporte de estudiantes y auxilio de empleo por trabajo, representan mecanismos muy importantes para asegurar que los grupos de menores ingresos mejoren su nivel de vida. Al respecto la conformación de un Registro Único de Beneficiarios mejorará la eficiencia en la distribución de los beneficios de estos programas, y permitirá focalizar la atención en los grupos de menor ingreso de la población.

La política social tendrá un carácter de desarrollo integral, conjugando los componentes de promoción social con los mecanismos de compensación que atenúen los efectos del ajuste económico sobre los grupos más vulnerables (madres solas, desempleados, jóvenes y familias pobres, etc.) y concentrará su atención en las siguientes áreas:

* Disminución de la pobreza extrema

* Desarrollo integral de la familia

* Prevención social

* Desarrollo de un sector social productivo sobre la base de: a) autonomía de gestión respecto de partidos políticos, gobiernos e intereses personalistas; b) autoimpulso mediante la integración productiva entre las distintas empresas que lo componen; c) crédito oportuno y tasas de interés reales adecuados para su desarrollo; d) progreso científico tecnológico conforme a las necesidades que el sector demande; e) participación y fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG); f) fortalecimiento de la capacidad gerencial y de los sistemas de

información para garantizar un desarrollo eficiente del sector. Las instituciones estatales y organizaciones privadas de desarrollo, afines a estos esfuerzos asociativos, coordinarán acciones para apoyar a este sector.

10. PRODUCCION EFICIENTE PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BASICAS

Se ha planteado que el proceso de desarrollo no se puede limitar al comportamiento del sector exportador, ya que el funcionamiento de una economía pequeña como la nuestra, contempla otros aspectos. Se propiciará la seguridad alimentaria con una mayor eficiencia en la producción, particularmente mediante programas de asistencia técnica dirigidos a pequeños y medianos productores.

También se apoyará un proceso de reconversión industrial ligado a necesidades básicas, tendiente a impulsar la competitividad interna y externa de los productos manufactureros. Este proceso generará una sustitución eficiente de importaciones en algunas áreas, que no sólo fortalecerá la balanza comercial, sino que, además, generará encadenamientos intra e intersectoriales.

11. CULTURA, DEPORTE Y DESARROLLO

La cultura costarricense representa la aportación de muchos grupos humanos que han conformado nuestras ideas y acciones históricas, así como de un conjunto de valores inherentes a ellas. En la actualidad, los rápidos cambios ocurridos tanto en los aspectos económicos como sociales han traído consigo una serie de modificaciones de gran impacto en el ámbito cultural, lo cual se ha reflejado, entre otros en las siguientes áreas: desorientación entre la juventud; distanciamiento de nuestros valores socioculturales tradicionales; menor solidaridad y convivencia social.

Dado lo anterior, se dará atención prioritaria a todas aquellas acciones que conduzcan al fortalecimiento y consolidación de nuestra identidad cultural y a la recuperación de aquellos valores positivos que nos han caracterizado.

Particularmente, se impulsará el desarrollo cultural sobre la base de las áreas siguientes:

* La cultura del trabajo. Se impulsará el rescate de lo mejor que el costarricense ha creado como cultura del trabajo. La educación formal en sus diferentes estratos va a profundizar el desarrollo de la capacidad laboriosa y creativa del costarricense. La educación para el trabajo será pilar del sistema educativo y estará apoyado por una campaña masiva que estimule el valor del

trabajo productivo, creativo y dignificante, para contrarrestar mensajes que atentan contra nuestras prácticas y tradiciones en este campo.

* La cultura familiar. Se revalorizarán las relaciones familiares y la institución de la familia como parte de la estrategia para esta área. Se crearán las condiciones que permitan y propicien la recreación familiar mediante programas de estímulo del disfrute familiar de la naturaleza, del deporte y de los bienes culturales, así como la participación de la familia en la vida de la comunidad.

* Convivencia ecológica. Se desarrollarán, mediante procesos formales e informales de educación, la conciencia y la práctica de una convivencia armoniosa del costarricense con su ambiente, que permita y propicie el disfrute y el uso racional de los recursos naturales. Esto con una visión de futuro basada en el respeto que las generaciones de hoy deben a las generaciones siguientes, a las que habrá que heredar un planeta enriquecido, habitable y generoso.

* Conciencia de identidad cívica nacional. Se impulsará el rescate de los valores, costumbres y tradiciones que caracterizan la idiosincrasia del costarricense en la búsqueda de nuestra identidad cultural, de lo mejor de nuestro pasado y de nuestro presente, para poder encontrar y crear nuestras propias respuestas a los interrogantes del futuro.

* Conservación del patrimonio nacional. En este aspecto, se promoverá la protección y conservación del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico, arqueológico, archivístico y documental, bajo una concepción integradora. Además, el Sistema Nacional de Archivos establecido recientemente, permitirá la debida conservación y organización del patrimonio documental del país.

* Democracia participativa. Se propiciará la participación de las comunidades, y su capacidad de expresión, frente a los problemas, los logros y las expectativas nacionales. Se desarrollarán e impulsarán metodologías participativas de trabajo en las comunidades, en materia de educación, desarrollo cultural y de vida familiar, para fomentar y consolidar la participación democrática.

* Se impulsará el desarrollo de las artes como expresión individual y colectiva de las comunidades. El Gobierno deberá cumplir con su función de promotor y subsidiario de los procesos de desarrollo cultural, favoreciendo condiciones positivas para la creación artística y literaria, la organización de los trabajadores de la cultura, el más amplio intercambio de los bienes culturales y la protección oportuna y eficaz del patrimonio artístico, histórico, arquitectónico y documental del país.

* Desarrollo indígena. Fortalecer en todos los campos de acción al sector indígena, propiciando su incorporación al desarrollo, creando las condiciones para que generen sus propias respuestas, respetando su identidad y capacidad, pero valorando sus condiciones.

* Participación de la mujer. Integrar a los programas de desarrollo, acciones específicas que propicien la organización y participación activa de la mujer en los ámbitos familiar, cultural, laboral, educativo y social.

* Como parte de la estrategia se estimulará la participación de la juventud en todos los ámbitos de la actividad cultural, social y económica del país. Los jóvenes conforman la tercera parte de nuestra población, son un elemento sumamente valioso en el rescate de nuestros valores, particularmente por su proyección futura en una sociedad más solidaria y participativa como la que se desea impulsar.

Se buscará promover al joven costarricense en el desarrollo de sus capacidades morales, intelectuales y físicas, y se le instará a enriquecer su personalidad dentro de su propia esfera de acción y como parte de su preparación para asumir las responsabilidades ciudadanas del mañana.

Se dará especial importancia al desarrollo de programas que promuevan las empresas productivas juveniles, programas de reforestación productiva y de recuperación ambiental.

* En el campo del deporte, dada la influencia positiva que éste ejerce sobre la educación, la salud y la recreación, cobra central importancia la puesta en práctica de un programa nacional de desarrollo deportivo, en el que recibirá especial atención la construcción de infraestructura adecuada, sobre todo en las áreas rurales, el desarrollo de programas deportivos y recreativos y la capacitación de los miembros de la comunidad.

12. REFORMA DEL ESTADO

La transformación de la estructura productiva requiere de una efectiva transformación del Estado de tal importancia que la actual Administración creó el Programa de Reforma del Estado cuyo objetivo es lograr, mediante acciones coherentes y articuladas, mayores niveles de efectividad estatal, para modernizar y racionalizar el aparato administrativo del Estado y servir mejor al país.

La premisa básica de la Reforma del Estado es la de que el pueblo tiene derecho a un Estado más eficaz y a su servicio oportuno, dentro del principio de creación de "espacios de libertad" que haga más democráticas las instituciones del Estado. Ello se logrará, entre otros aspectos, con el cuestionamiento legítimo sobre cuáles cosas pueden hacerse mejor por medio de una mayor participación de las mismas comunidades organizadas y de la empresa privada con el apoyo estatal.

Las acciones que se promoverán especialmente son:

* Reducción del tamaño relativo del Estado acorde con criterios de eficiencia en la gestión pública, sin que esto signifique afectar las funciones vitales del Estado en su apoyo al desarrollo económico, social y cultural del país.

* La reestructuración de la Administración Pública, que buscará que la gestión gubernamental adquiera mayor flexibilidad, tanto en el nivel central como en el descentralizado, para lo cual se requiere una mayor independencia de gestión institucional.

* Análisis de los monopolios existentes. Deben someterse a estudio y análisis todos los monopolios públicos, legales y de hecho, que existen en el país a efectos de determinar la conveniencia de que se mantengan o su eventual supresión. Dicho análisis debe realizarse distinguiendo claramente entre aquellos monopolios, los que por mandato constitucional deben ser explotados directamente por el Estado y, bajo ningún concepto, pueden salir de su dominio, salvo reforma constitucional. En ese sentido, se excluirá explícitamente a la banca nacionalizada de toda discusión, por considerar que responde fielmente a las necesidades del desarrollo nacional.

También es importante destacar que dentro de todo este proceso se tomará en cuenta la necesidad del consenso político que permita, si es del caso, la transformación de ciertos monopolios en un clima de aceptación general.

* Reestructuración institucional del Estado, tendente a eliminar las posibles duplicaciones que existan dentro de las instituciones públicas. Los criterios que inspirarán dicha reestructuración son:

- clara definición de los objetivos de la institución y sus programas;
- grado de cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la institución así como de sus programas;
- eliminación, fusión o cambio de los programas; y,
- acciones a tomar sobre los ingresos y racionalización del gasto.

* Eliminación de "cuellos de botella" y entramientos legales y administrativos. Se procederá al estudio de dichos entramientos que permitan crear los mecanismos necesarios para eliminarlos y posibiliten las "desregulaciones" necesarias que agilicen la gestión pública.

* Desarrollo de técnicas modernas de programación y presupuesto. En ese sentido, debe dotarse al Sector Público de los mecanismos técnico-financieros modernos que permitan:

- racionalizar el gasto y focalizarlo en ciertas actividades de manera que los recursos lleguen a las personas pobres que más los necesiten;
- permitir un control político adecuado de ese gasto;

- inscripción del presupuesto dentro de una programación o planificación a cuatro años; y,

- asignación de recursos en las instituciones públicas con base en indicadores de eficiencia administrativa, que den racionalidad y eficiencia a los gastos asignados.

Lo anterior supone una reestructuración general de la Ley de la Administración Financiera de la República, y un reforzamiento del actual Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que éste asuma el rol que le corresponde en este aspecto.

* Modernización del Servicio Civi. Dicha modernización persigue generar mecanismos que permitan evaluar la eficiencia del funcionario público y asegurar que éste reciba incentivos acordes con los resultados de esta evaluación.

* Regionalización para el desarrollo. La desconcentración y descentralización administrativas de las entidades públicas debe ponerse en marcha, a fin de que se dé una efectiva regionalización de la gestión pública. Los ciudadanos organizados de las distintas regiones del país deben tener oportunidades de participar activamente en la definición de sus propios desarrollos.

* Sectorialización político - institucional, cuyas acciones buscarán racionalizar de manera más adecuada los recursos disponibles y proyectar en forma coordinada el ejercicio del poder político del Gobierno hacia sus diversos niveles de decisión.

* Planificación del desarrollo. Esta área se replanteará para que asuma el papel de articulador de la gestión de Gobierno, en el nivel económico, social y político y para abarcar el ámbito de desarrollo global, sectorial, regional e institucional. Se redefinirá el papel de MIDEPLAN como órgano responsable en el campo de la planificación nacional. El Plan Nacional de Desarrollo, emitido por Decreto Ejecutivo, será el marco de referencia para la definición y ejecución de políticas socioeconómicas.

* Flexibilización de la gestión pública. Se fomentará una política de puertas abiertas en toda la Administración Pública y ningún funcionario podrá negarse a responder sobre sus actos y los actos de la Administración. Se establecerán mecanismos para exigir mayor responsabilidad a los servidores públicos en su gestión.

* Fiscalización política y ciudadana de la gestión de Gobierno. Se buscará la consolidación de mecanismos que estimulen a una mayor y más efectiva participación ciudadana y legislativa en los procesos decisorios estatales.

* Por su estrecho vínculo con la reducción del tamaño relativo del Estado, el tema de la privatización adquiere especial relevancia en el período del Plan. En ese campo, el Plan reconoce que los problemas que padece el Sector Público costarricense no

son sólo atacables mediante una simple reestructuración institucional. La acción en ese campo va mucho más allá, pues debe considerar requisitos fundamentales como el fortalecimiento de la democracia, la introducción de reformas para la gestión eficiente de los recursos humanos, y la dotación de un nuevo sentido al diseño y gestión de las políticas públicas.

La privatización de bienes, activos y servicios hoy a cargo del Estado, es solamente una entre varias opciones para llevar a cabo procesos de reestructuración institucional pública ya que, dependiendo de las circunstancias y de los objetivos por lograr, el Estado aplicará mecanismos para realizar la reestructuración de una institución mediante la utilización de uno o la combinación de varios de los siguientes procesos:

- desincorporación (desprendimiento de actividades accesorias),
- desmonopolización (rompimiento de un monopolio estatal),
- desestatización (venta de la propiedad estatal de una empresa, pero manteniendo su regulación pública);
- socialización (venta de la propiedad estatal a sus empleados), y,
- privatización.

Consecuentemente, en el marco de estos procesos opcionales que se aplicarán para trasladar activos y servicios públicos al sector privado, el Estado continuará conservando los poderes necesarios para el cumplimiento de sus funciones que conduzcan a promover y asegurar la consecución de objetivos sociales: participación popular, capacitación y movilización para el desarrollo, así como velar por la provisión de bienes y servicios básicos. El Estado se regirá por la subsidiariedad y la complementación, entendida la primera como la promoción que efectúa para que los organismos intermedios realicen sus propias funciones orientadas al bien común, en tanto que la complementación abarca el deber del Estado de asumir para sí, a título de competencia y durante el tiempo indispensable, todas aquellas funciones que la complejidad creciente del orden social interno y externo, hace imposible, inconveniente y difícil que sean realizadas por grupos privados, sin que se dañen o afecten los principios del bien común.

Los criterios generales que guiarán los procesos indicados para trasladar activos y servicios públicos al sector privado, deberán considerar: i) identificación de si se trata de un servicio estratégico para el desarrollo del país, ii) la eficacia y eficiencia con que se presta el servicio, abarcando parámetros internacionales para medir la calidad del servicio y el precio cobrado, iii) interés de la iniciativa privada para realizar el servicio o el proceso productivo; iv) posibilidad de democratizar la propiedad, y, v) controles por establecer sobre la actividad que se privatizaría.

Finalmente, el Programa de Reforma del Estado impulsará acciones decisivas que mejoren la eficiencia y eficacia en los servicios de apoyo al sector exportador, para lo cual se deben readecuar los servicios de aduanas, puertos, trámites de exportaciones, etc., en función de las necesidades de la estrategia de desarrollo propuesta.