

**MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL
Y POLITICA ECONOMICA**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998

"FRANCISCO J. ORLICH"

- I. **DIAGNOSTICO**
- II. **ESTRATEGIA**



Octubre, 1994

INDICE

Página

PRESENTACIÓN	i
INTRODUCCIÓN	iv
PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO	
I. EL SECTOR PUBLICO Y EL DESARROLLO SOCIAL	1
A. Antecedentes	1
B. Crisis y transformaciones	2
C. Empleo y remuneraciones	4
D. Ingreso y pobreza	6
1. Distribución del ingreso	6
2. Evolución de la pobreza: período 1980-1993	6
E. Las organizaciones sociales	9
II. POBLACIÓN Y DESARROLLO: LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	13
A. Aspectos demográficos	13
1. Estructura y crecimiento de la población	13
2. Nivel actual de la fecundidad	13
3. Esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil	14
4. Distribución espacial de la población en el territorio y urbanización	15
B. La orientación de la política social	16
1. Mayores demandas y menores recursos: el problema del gasto social	16
2. La institucionalidad estatal en el área social: funcionamiento y debilidades	18
3. La reforma institucional en el área social	19

C. PROBLEMAS NACIONALES EN EL AREA SOCIAL:

UNA VISIÓN SECTORIAL	19
1. El colapso de la educación costarricense y la necesidad de una rectificación	19
2. El deterioro de la salud de los costarricenses	21
3. Demanda habitacional y políticas de viviendas	23
4. Empobrecimiento y fragmentación de la cultura	24
5. Seguridad social	26
6. Familia, mujer e infancia	26
7. Seguridad ciudadana	27

III. EVOLUCIÓN ECONOMICA

A. Crisis de los ochenta: antecedentes y consecuencias	30
1. La ruptura del modelo de desarrollo regional	31
2. El impacto socioeconómico de la crisis	32
3. Apertura externa y liberalización	33
B. Balance global y sectorial	36
1. Oferta y demanda agregadas	36
2. El producto global y sectorial	38
C. Finanzas públicas y ajuste fiscal	40
1. Las finanzas del Gobierno Central	40
a. Evolución de los ingresos	40
b. Evolución del gasto	42
c. Financiamiento del déficit	44
2. Endeudamiento público	44
a. Deuda externa	44
b. Deuda interna	45
D. Política monetaria y reformas financieras	45
E. Política comercial y sector externo	47
1. Liberalización comercial	47
2. Promoción de exportaciones	48
3. Comercio exterior	49
a. Evolución de las exportaciones	49
b. Evolución de las importaciones	50
c. Diversificación y fortalecimiento de mercados	50
4. Situación en la balanza de pagos	51
a. Cuenta de bienes, servicios y transferencias unilaterales	51
b. Cuenta de capital	51

IV. LA SITUACIÓN AMBIENTAL: ELEMENTOS PARA EVALUAR LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO	53
A. Calidad del medio ambiente	53
B. Explotación de los recursos naturales	55
1. Uso de la tierra	55
2. Cuencas hidrográficas	56
3. Recursos forestales	57
4. Recursos marinos y litorales	58
C. Conservación de recursos	59
D. Impacto de áreas estratégicas	60
1. Energía	60
2. Turismo	60
E. La acción del estado en el sector ambiental:	
Regulación para la sostenibilidad del desarrollo	61
1. Marco institucional	61
2. Marco legal	62
3. Políticas sectoriales	63
a. Políticas científicas y tecnológicas	63
b. Política industrial	64
c. Política agropecuaria	65

SEGUNDA PARTE: ESTRATEGIA

I. AREA SOCIAL	66
A. La educación: base de la igualdad de oportunidades	66
1. Los retos de la transformación educativa	66
2. De una Costa Rica dividida por la ignorancia a una Costa Rica integrada por la educación	67
3. La transformación de la educación costarricense	67
a. Universalizar la educación preescolar	68
b. Escuelas de calidad para todos	68
i. Una educación de calidad en primer y segundo ciclos	68
ii. Educación de excelencia en las escuelas pobres	69
iii. Reducir la brecha entre la educación urbana y la educación rural	69
iv. Reducir el peso de los estereotipos sexuales en la educación	70

c.	Colegios más útiles e interesantes	70
d.	Una gestión acorde con la transformación de la educación costarricense	71
i.	A la calidad de la educación por la calidad de los y las educadoras	71
ii.	Un nuevo Ministerio de Educación basado en la evaluación y en la calidad	71
B.	La salud: Base del bienestar	72
1.	Los retos de los servicios de salud	72
2.	De una Costa Rica dividida por la enfermedad, a una Costa Rica unida por la salud	73
3.	La transformación de los servicios de salud	73
a.	Comunidades sanas	74
b.	Hacia una consulta externa ágil y de calidad	75
c.	Reestructuración del Sistema Nacional de Salud	75
C.	La cultura: base de la identidad nacional	76
1.	Los retos de una cultura empobrecida y fragmentada	77
2.	Hacia una Costa Rica unida por la cultura	78
3.	La transformación cultural	79
a.	Cultura y medios de comunicación	79
b.	Cultura e industrias culturales	79
c.	Cultura y arte	80
d.	Cultura y deporte	80
e.	Museos e identidad nacional	81
D.	Vivienda y servicios básicos	82
1.	El reto de las comunicaciones desintegradas	82
2.	La vivienda como medio para la integración de las comunidades	83
3.	Transformación de los programas de vivienda	84
a.	Asentamientos humanos	84
i.	Atención integral de asentamientos humanos marginales	85
ii.	Comunidades prioritarias	85
iii.	Recuperación de barrios viejos	85
iv.	Emergencias y comunidades de alto riesgo	85
v.	Vivienda rural	86
b.	Desarrollo urbano	86
c.	Reforma y eficiencia institucional	86
E.	La integración de la sociedad demanda la creación de oportunidades para los grupos más débiles	87
1.	La igualdad de oportunidades empieza por la niñez	88
2.	La superación de la pobreza requiere ampliar las oportunidades de generación de ingreso	89

3. Una sociedad solidaria con los mas débiles	89
F. Armonización de las tendencia demográficos con el proceso de desarrollo sostenible	90
1. Desafíos asociados a la dinámica poblacional	90
2. Bases para la acción en población y desarrollo	90
3. Lineamientos para la acción	91
II. AREA ECONÓMICA	93
A. Transformación económica	94
1. La estabilidad económica: base del crecimiento sano	94
2. Eficiencia e integración: base de la competitividad	96
3. Calidad de los recursos: base de la productividad	97
a. Recursos humanos y científico–tecnológicos	98
i. Capacitación continua para un recurso humano motivado y flexible	98
ii. Ciencia y tecnología para una base productiva sólida, moderna y competitiva	99
iii. La gestión tecnológica para un empresariado innovador	100
b. Servicios financieros de calidad	100
i. La modernización de la banca estatal	101
ii. La eficiencia de la banca privada	102
iii. El financiamiento del desarrollo	102
c. Infraestructura y servicios de apoyo	102
i. Un sistema de transporte eficiente y seguro	102
ii. Energía para la producción y la calidad de vida	103
iii. Telecomunicaciones para insertar al país en la era de la información	104
4. Democratización económica: base de una sociedad justa	105
a. Cooperativas eficientes y modernas	105
b. Transformación del pequeño y mediano empresario	105
c. Acceso a la propiedad por acciones	106
d. Modernización y desarrollo de las organizaciones laborales	106
B. Reconversión productiva: base de una sociedad Moderna y próspera	107
1. Agricultura y desarrollo rural	107
a. La transformación agropecuaria	107
b. El desarrollo rural	108
c. La eliminación de la pobreza rural	109
2. Industria y agroindustria	109
3. Turismo y medio ambiente	110
4. Servicios de calidad para una modernización integral	111

C. Comercio exterior y competitividad: base para una integración inteligente con el resto del mundo	112
a. El acceso a mercados externos	112
b. Competencia externa	113
c. Apoyo al sector exportador	114
d. Estándares laborales y ecológicos	115
III. AREA DE SOSTENIBILIDAD	116
A. Los retos de la Sostenibilidad Ambiental	116
1. La ausencia de reglas claras	117
2. El cambio de actitud hacia los problemas ambientales	117
B. Sostenibilidad ambiental: base de un desarrollo en armonía con la naturaleza	118
1. Valoración adecuada de nuestros recursos naturales	118
2. Manejo moderno del sistema de áreas de conservación	119
3. Incentivo a la producción limpia	120
4. Control de la contaminación	120
5. Promoción de fuentes alternativas de energía	121
6. Ordenamiento territorial	122
7. Educación y participación comunitaria para el desarrollo sostenible	123
8. Fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible	123
9. Ratificación e implementación de convenios internacionales	125
10. Predicar con el ejemplo	125
IV. AREA DE RENOVACIÓN INSTITUCIONAL Y MORAL	126
A. Eficiencia social y participación	126
1. Eficiencia social de los servicios públicos	126
2. La participación democrática	130
B. Dirección y rendición de cuentas: base de la conducción estratégica del gobierno	132
C. Reforma de las finanzas públicas: base de la asignación de los recursos a las prioridades nacionales	134
1. Reforma presupuestaria y racionalización del gasto	135
2. Hacia la justicia tributaria	136
D. Gestión innovadora de los recursos humanos: base de un servicio publico profesional y responsable	137

E. Modernización institucional: base de una gestión pública eficiente, de calidad y orientada al usuario	140
AREA DE GOBERNABILIDAD	142
A. Retos de la gobernabilidad	142
B. La consolidación de nuestro sistema democrático	144
1. Participación comunitaria: base de la democracia participativa	144
2. Seguridad ciudadana: base para la estabilidad política	146
a. Comunidad-Estado: acción conjunta	147
b. El fortalecimiento de la policía	148
c. Legislación penal y el fortalecimiento de la acción judicial	148
d. Modernización del sistema penitenciario	149
3. Coordinación gubernamental: base para una acción oportuna y eficaz	150
4. Información y comunicación para la gobernabilidad: base para la toma de decisiones	150
a. Grandes emergencias	151
b. Toma de decisiones del Poder Ejecutivo en asuntos sustantivos	151
c. Participación ciudadana	151
5. Renovación de las relaciones internacionales: base de un país con una estrategia propia ante la globalización	152
a. Los retos de la agenda internacional de los noventa	152
b. La política exterior ante los desafíos que plantea el mundo	154
i. Política exterior, desarrollo económico y desarrollo humano	154
ii. Política exterior, desarrollo y derechos humanos	155
iii. Las relaciones hemisféricas	156
iv. Las relaciones con Europa	158

UN PLAN PARA DON CHICO:

"PRIMER SERVIDOR DE LOS COSTARRICENSES"

Plan, desarrollo, rostro humano, conciencia social, equidad, suenan a palabras gastadas en una época –que sólo debiera ser un paréntesis– en la cual el mercantilismo, la especulación financiera, el abuso en el manejo de los recursos privados y públicos, se presentan como el denominador común, en los procedimientos que "dinamizan el sistema", por obra de la "mano invisible del mercado". Consecuentemente el producto de semejante circunstancia, no puede ser otro: acelerada concentración de la riqueza y su estela de inseguridad, progresiva eliminación de productores marginales, una economía cada vez más sustentada en el sector de servicios y la producción orientada por la demanda de los mercados externos, relegándose los imperativos del consumo nacional.

Es el dejar hacer, dejar pasar, en su nueva dimensión universal con lo que se ha pretendido dejar en virtual obsolescencia la labor planificadora como herramienta de desarrollo. Herramienta señalada por el neo-liberalismo, como obstruccionista de las fuerzas del mercado, pero que resulta indispensable para corregir los efectos sesgados de esas fuerzas y para orientar y alimentar un desarrollo equitativo, que disponga la utilización de los recursos –incluyendo los de origen externo– en aras de garantizar la movilidad social y la superación del ser humano.

Así, mediante un proceso imaginativo que promueva recursos e incentivos más que directrices, es posible aspirar a que el equilibrio macroeconómico tratado con prioridad, no se procure en desmedro de la equidad social y la sostenibilidad ambiental del desarrollo, cuya permanente construcción debe ser el propósito fundamental de la acción económica. De tal manera, la Administración Figueres Olsen se ha impuesto la, ciertamente, difícil tarea de conciliar estas premisas, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, con el equilibrio macroeconómico. Y es en ese afán que se conciben los estímulos y las directrices que comprende este plan nacional, visualizando un verdadero avance en el sentido humano del término. Esto es, construyendo puentes, tendiendo manos, apuntalando sectores marginados y sumergidos, enfatizando en el acceso equitativo a la salud y a la educación, abriendo espacios, para que todos los ciudadanos sin distinción alguna tengan acceso a la prosperidad y al disfrute pleno del entorno natural y sus recursos.

Semejante meta, sublime pero alcanzable, condujo a dar el nombre de Francisco J. Orlich a este Plan Nacional de Desarrollo 1994–98, pues en el pensamiento y la acción de ese extraordinario ciudadano, Benemérito de la Patria, se conjugan los elementos que han inspirado las metas de este Plan y el ejemplo que en su aplicación deberán seguir quienes se encarguen de su ejecución.

Don Francisco Orlich manifestó el 8 de Mayo de 1962, durante el Traspaso de Poderes, que con este cargo asumía las responsabilidades de "primer servidor de los costarricenses". ¡Y a Fe que cumplió con ese propósito!, que debería en todo caso, constituirse en un principio inquebrantable de nuestros Jefes de Estado.

Fue un mandamiento del más alto contenido democrático, el que se impuso Don Chico, con el cual manifestaba el íntimo convencimiento de que la investidura presidencial, lejos de constituirse en un cetro de poder imperial, que permite otorgar favores a su propia conveniencia o con sesgados propósitos, es todo lo contrario. Entendió el Presidente Orlich que el cargo de Presidente de los costarricenses le obligaba a servir a todos con justicia, con equidad. Procurando de manera permanente que el poder económico o de otra índole de unos, no se utilice en avasallamiento o menoscabo de los derechos y posibilidades de otros menos favorecidos. Que la cruz presidencial se debe manejar con prudencia, pero con paso firme y contundente cuando se trata de alcanzar metas de superación social.

Así lo entendió y aplicó en su lucha triunfante para establecer el Instituto de Tierras y Colonización, que él como trabajador del campo consideraba imperativo para salvaguardar el derecho de los campesinos a la tierra que ya comenzaba a escasear. De igual manera fue incansable su gestión, para crear el Instituto Nacional de Aprendizaje, que entendió como imprescindible para romper el círculo vicioso de bajos salarios por bajo rendimiento; forjando además los recursos humanos que demandaba el despegue industrial de nuestro país. Amplió así mismo la cobertura del seguro familiar que otorgara el Seguro Social a los hijos de los trabajadores del Area Metropolitana y su Gobierno apoyó con vigor la construcción del Hospital México y del Hospital Nacional de Niños, inaugurado éste último durante su gestión. Con innumerables acciones personales impulsó las actividades económicas y el bienestar social del país.

Además y por ello el homenaje que se le rinde con la denominación de este Plan Nacional de Desarrollo, fue el creador y fundador de la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN), consciente en su natural sabiduría e intuición de gobernante, que la complejidad que estaban adquiriendo los propósitos de desarrollo económico y social, requerían el análisis técnico y científico de los recursos disponibles para su mejor utilización, así como para estructurar las contrapartidas que demandaba el mejor aprovechamiento de los créditos externos disponibles entonces para el desarrollo.

Mérito muy particular el de establecer la OFIPLAN, porque como bien es sabido, no fue Don Chico un hombre forjado en la academia como estadista –que lo fue en grande– sino en la labor diaria, en los más variados ámbitos del quehacer empresarial y de la función pública. Responsabilidad esta última que lo llevó inclusive a tomar las armas en 1948, en defensa de los principios y metas en que el creía.

Semejante visión fue el producto de combinar su experiencia e intuición –que le generaba un bien cimentado "sentido común" que se le reconocía como especial virtud– con las herramientas técnico–científicas que permitían diseñar y proyectar con mayor precisión los programas del Gobierno. Fue así el suyo, un gobierno de grandes logros en el campo de la construcción de la infraestructura física del país, de la consolidación institucional y del respeto a las leyes, a las personas y a las organizaciones.

De tal manera considero, que la naturaleza y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo para este cuatrienio, se vinculan perfectamente con el pensamiento y la acción de este gran ciudadano, cuyas virtudes lo hicieron merecedor del máximo honor a que puede aspirar un costarricense: el de ser Benemérito de la Patria. Cuando en el Congreso se discutía la iniciativa, el entonces Presidente de la Asamblea Legislativa, Alfonso Carro Zúñiga, en su discurso de apoyo, incluyó un decálogo con las cualidades de Don Chico, que con todas las limitaciones de espacio me permito resumir a continuación:

Una conducta ética ejemplarizante que permeaba el comportamiento de los demás; un amor al trabajo no sólo como empresario sino en el ámbito político que sirvió; un espíritu de lucha permanente, pero siempre dispuesto a transformar la confrontación en entendimiento; una lealtad absoluta en su vida pública y privada, proyectada tanto hacia los amigos como a los adversarios; mostró siempre una gran tolerancia producto de su gran experiencia y del reconocimiento de sus limitaciones; una inquebrantable Fe en el ser humano, reconociéndolo como fin en si mismo y dueño de su destino; una paciencia excepcional digna de un trasegar intenso por la vida, que le enseñó que todo tiene su momento; la sinceridad fue característica que lo distinguió haciendo de la verdad y no de la mentira el lenguaje político; el noveno rasgo que caracterizó a Don Chico fue la modestia natural, espontánea, como la que exhiben quienes son grandes de verdad. Y una décima virtud que amerita destacarse fue su gran apego a los valores morales, la convicción de que la vida política debe estar regida por principios éticos, porque es la más sublime de las actividades del ser humano.

Sí, la vida de Don Francisco Orlich fue extraordinariamente productiva, moral y materialmente, jalonada por la decisión, el coraje y la lealtad. Es en ese patrón de comportamiento en el que esperamos se habrá de desarrollar este Plan, que con gran fe y esperanza ha sido elaborado no solamente en aras de corregir tendencias inconvenientes observadas en la orientación del país, sino en el propósito de elevar la mira del destino de nuestra patria.

Rodolfo Solano Orfila

INTRODUCCION

"UN ESTILO DE DESARROLLO PROPIO"

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "Francisco J. Orlich" conducirá a la sociedad costarricense por la senda del desarrollo sostenible y la equidad. Se trata de un proyecto político ambicioso, pero realista, cuyo objetivo fundamental es el alcance del mayor bienestar para el mayor número, dentro de un proceso de desarrollo sostenible, de manera que se pueda reconstituir una sociedad solidaria e integrada por las oportunidades y garantizar que el bienestar se traduzca en oportunidades permanentes, crecientes y en una duradera paz con la naturaleza.

Alcanzar el mayor bienestar para el mayor número supone recuperar y fortalecer los instrumentos económicos, sociales y políticos, que permiten un creciente ascenso e integración social, así como la eliminación de la pobreza. Es por ello, que el desarrollo de políticas orientadas a frenar el estrujamiento de los sectores medios y propiciar su ensanchamiento, constituye nuevamente el objetivo vital de la sociedad costarricense: elemento clave para lograr que los sectores más pobres vuelvan a encontrar el camino de su superación.

La estrategia propuesta busca promover una sola Costa Rica unida por las oportunidades. Una sociedad en la que no predominen grupos diametralmente opuestos, con oportunidades altamente concentradas; sino una Costa Rica en la que prevalezcan el dinamismo y el ascenso social, una Costa Rica en la que la juventud —toda la juventud— tenga siempre un futuro mejor por delante.

El reto fundamental en este campo es hacer de Costa Rica un país sin extremos e integrado hacia adentro, con amplios sectores medios en lo político, en lo económico y en lo social. Retornar a un estilo de vida, una cultura y unos valores en los cuales se recupere la ética del trabajo como vía hacia la superación. Unos valores que vuelvan a hacer prestigioso el estudio y el esfuerzo; el producir con eficiencia en la actividad pública y privada; el ser buen profesional, pequeño o gran empresario, o empleado público o privado dedicado e innovador. Unos valores que promuevan no sólo una mejor calidad de vida material, sino también el saber apreciar el buen arte y participar en la vida cultural del país; acceder a una vida comunal sana y segura, respetando los derechos de cada persona, sin discriminación por razones de sexo, nivel económico, edad, raza o religión; y el convivir en solidaridad con los menos pudientes.

En fin, valores que reflejen un estilo de desarrollo a la tica, basado en la solidaridad y el bienestar de las amplias mayorías y apoyado en un aparato institucional que sustente y reproduzca esos valores.

Hoy, Costa Rica está de nuevo en capacidad de hacer realidad el sueño de ser un país con una gran clase media, vigorosa, innovadora y productiva. Un país que sabe vivir, un país que sabe producir y, sobre todo, un país que sabe compartir lo que produce, para darle oportunidades a todos. Un país capaz de superar la ineficiencia, que impide a sus recursos generar las riquezas necesarias, para que todos puedan disfrutar una vida plena, pero también un país capaz de eliminar los privilegios que concentran esas riquezas en pocas manos.

Este sueño, sin embargo, debe ser de largo alcance, debe ser sostenible. Es por ello que la estrategia diseñada busca crear bases sólidas para un desarrollo que sea sostenible en un sentido amplio. El desarrollo debe ser sostenible en lo ambiental, de manera que renazca y se consolide esa paz con la naturaleza, sin la cual el mayor bienestar del presente sólo sería posible a costa del sacrificio de las generaciones futuras. Sin embargo, este proceso de desarrollo también debe ser sostenible en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural.

El carácter integrador y sostenible de la vida en sociedad, constituye la base de la estrategia que guía este Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, la cual fue diseñada a partir de cinco grandes orientaciones.

De una sociedad excluyente y dividida por la pobreza, a una sociedad integrada por las oportunidades

En los últimos años, los distintos canales de integración y ascenso social con que contaba Costa Rica se han ido bloqueando: la pobreza ha ido en aumento, la clase media se ha debilitado y el nivel de vida de la mayoría de los costarricenses ha sufrido un gran deterioro. Esto hace imperativo que se creen y se renueven distintos mecanismos para combatir la pobreza, así como para limitar las tendencias a la polarización de la sociedad.

Es necesario realizar un doble esfuerzo. Por un lado, un esfuerzo por mejorar el nivel de vida de los sectores más desfavorecidos --campesinos, artesanos y comerciantes pobres, asalariados agrícolas e industriales--, de tal manera que puedan pasar a engrosar el conjunto de sectores que tradicionalmente han integrado la clase media costarricense. Por otro lado, un esfuerzo por detener y revertir el deterioro en la calidad de vida de esta clase media, cuyo empobrecimiento ha reducido su tradicional peso en la sociedad costarricense, debilitando la integración social y poniendo en peligro las bases mismas de la moralidad y la institucionalidad democrática.

El espíritu que debe dirigir ambos esfuerzos es el de favorecer el desarrollo de la capacidad productiva y organizativa de la población, tanto masculina como femenina, de manera que las políticas que legitiman la marginalidad y fomentan la vulnerabilidad de la población, frente a los sectores económicamente más poderosos y frente a las políticas asistenciales del Estado ---como las donaciones y la política social focalizada--- sean reemplazadas por políticas que consoliden la independencia de la población y su capacidad de participar eficazmente tanto en la producción, como en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida en todos los niveles; de modo que realmente tengan acceso a las oportunidades como medio fundamental para su superación.

De la apertura económica incondicional a la integración inteligente con el mundo

En los últimos años se ha propiciado una estrategia de apertura comercial incondicional, que en lugar de explotar inteligentemente las verdaderas ventajas de Costa Rica, tiende más bien a profundizar la polarización de la sociedad: actividades que constituían el sustento tradicional de muchos costarricenses han desaparecido, los bajos salarios prevalecientes en muchos países amenazan la competitividad de algunas de las nuevas actividades de exportación y los frutos de la riqueza nacional no siempre son compartidos de manera lo suficientemente equitativa entre los distintos grupos productivos y entre los distintos sectores de la población costarricense.

Por tanto, es imperativo promover una integración inteligente con el mundo, de manera que la especialización del país se base en el uso racional, sofisticado y bien pagado de sus recursos naturales y de su mano de obra; y lograr que las metas puramente cuantitativas del crecimiento económico se complementen y enriquezcan con las metas de la integración social y la sostenibilidad del desarrollo.

La integración al mercado mundial sólo tiene sentido en la medida en que la competitividad de la economía se fundamente en una adecuada combinación de salarios reales y productividad crecientes, y esté regida por la búsqueda de una alta calidad de vida para la población costarricense.

Una apertura económica incondicional, por el contrario, sólo puede dar lugar a una inserción del país en la economía mundial, basada en el empobrecimiento de la mayoría de los costarricenses y en la pérdida de las riquezas naturales y culturales del país.

Del crecimiento con despilfarro al desarrollo sostenible

Una gran parte del crecimiento económico del país ha descansado en la explotación desmedida de la naturaleza y el menosprecio de las tradiciones culturales, con grados de desperdicio y a un ritmo de utilización, que han hecho del crecimiento un proceso esencialmente destructor y, a estas alturas, insostenible:

- los bosques primarios se han deteriorado en forma alarmante;
- los ríos se encuentran altamente contaminados;
- una gran proporción de la flora y la fauna del país ha desaparecido o se encuentra en vías de extinción;
- y la importación acrítica de patrones de consumo y de modos de vida debilitado muchos de los valores que constituyen el pilar de la sociedad costarricense.

Ante este panorama, es urgente restablecer el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza, para que esta última deje de ser vista como una simple fuente de materia prima y sea valorada como la principal riqueza con que cuenta la sociedad costarricense; así como el equilibrio entre la modernidad y la tradición, de manera que esta última no sea percibida como fuente del atraso, sino como la base principal de la solidez, la diversidad y la unidad de la sociedad costarricense.

Una relación equilibrada de la sociedad con la naturaleza sólo puede surgir de un concepto de desarrollo radicalmente distinto al imperante hasta hoy. Una visión amplia dentro de la cual el desarrollo no se reduce al crecimiento económico, sino que constituye un proceso mucho más integral, que eleve la calidad de la vida en todas sus facetas.

Para ello, el crecimiento económico en el corto plazo debe integrarse con los imperativos de un desarrollo integral que debe ser sostenible en el largo plazo, en tres dimensiones distintas: sostenible en su relación con la naturaleza, en el sentido de que la explotación de los recursos naturales debe estar estrictamente supeditada al mantenimiento de los equilibrios básicos del ecosistema; sostenible en relación con la sociedad, en el sentido de que el progreso económico obedezca a la voluntad de fomentar la integración social y la consolidación de la identidad nacional; y sostenible financieramente, en el sentido de que el país debe ser capaz de generar los recursos necesarios para su desarrollo, pero sin empeñar su futuro y garantizando ingresos adecuados a todos los sectores de la sociedad.

Del Estado débil e ineficiente al Estado estratégico y concertador

El Estado costarricense ha asumido una cantidad excesiva de tareas, las cuales lo han llevado a descuidar el papel central que debe cumplir como conductor y guía del desarrollo nacional: la actividad de muchas instituciones se ha hecho rutinaria e ineficiente, sus funcionarios se han desmotivado y el Estado, incapaz hasta ahora de enfrentar los retos fundamentales de los últimos años, se ha visto confrontado a un debilitamiento paulatino que ha dejado a la sociedad costarricense a la deriva y sin proyecto nacional. Ante esta situación se impone la necesidad de una profunda transformación del Estado, de suerte que éste, lejos de bloquear las iniciativas de la sociedad civil o de renunciar a su responsabilidad en la conducción de la sociedad, sea capaz de estimular esas iniciativas y al mismo tiempo de conducir las en la perspectiva de un desarrollo equilibrado, solidario y sostenible.

Para devolver al Estado su rol en el desarrollo nacional, como balance entre fuertes y débiles, y como garante de que el rumbo del país responda a los intereses mayoritarios de los costarricenses, es indispensable redefinir sus objetivos y modernizar sus instituciones. Esta transformación debe permitirle abrirse a la participación de la comunidad para hacer un uso más eficiente de los escasos recursos financieros de que dispone el país y comprometer a los distintos sectores en las tareas del desarrollo nacional.

De la democracia formal a la democracia participativa

El ejercicio del poder por la mayoría tiene como requisito la existencia de una serie de canales de participación, entre los cuales los más importantes son quizá las instituciones de la democracia representativa y las instituciones en que se asienta el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, la existencia formal de tales instituciones no garantiza en sí misma el carácter democrático del Estado y de la economía, ni el carácter representativo de las instituciones estatales y de las iniciativas privadas. Es necesario que la organización del Estado y de la economía sirvan eficazmente como un medio, para que la población, tanto masculina como femenina, se incorpore a la toma de decisiones y el control en los diferentes campos del acontecer político y económico. Sólo ello puede dar lugar a una iniciativa privada realmente amplia y participativa, sobre cuya base fructifique una verdadera democracia.

En este sentido, la democracia representativa y la democracia participativa son conceptos complementarios. Para su adecuado funcionamiento, tanto las instituciones del sector público, como los mercados y las instituciones del sector privado, requieren de una participación activa, informada e inteligente de todos los hombres y las mujeres, de las comunidades, de los sectores, de las regiones, en fin, de la sociedad civil en su conjunto. En consecuencia, la participación comunal no sustituye, sino que complementa y completa la democracia representativa: es la participación social la que garantiza el carácter democrático de la institucionalidad y es la vida institucional la que, a su vez, garantiza que la participación ciudadana sea real y no sólo retórica.

Muchas de las instituciones desarrolladas con el fin de favorecer la participación de la población en la toma de decisiones, no han sido capaces de renovarse en el curso de las últimas décadas y sus deficiencias han terminado por aislarlas de la comunidad y por dificultar el ejercicio del poder por las mayorías. En muchos casos, el Estado ha sustituido el accionar autónomo de la comunidad, provocando que su participación real en el control y la supervisión de las instituciones estatales, así como en la gestión de las políticas a nivel local, prácticamente haya desaparecido. De allí que, como en otros momentos críticos de la historia nacional, hoy sea vital una renovación profunda de la institucionalidad democrática del país en la perspectiva de promover la participación de la comunidad y la ciudadanía en el poder del Estado, --y en el del mercado-- para que así el régimen democrático deje de estar en la picota y se le dé nuevamente un verdadero contenido.

La coordinación de la acción gubernamental

Estas cinco líneas de acción definen las cinco áreas en las que confluye el conjunto del accionar del Estado. Ninguna de ellas es más importante que las otras y todas las entidades públicas deben definir el contenido de sus acciones en función de esos cinco lineamientos.

- **El área social:** su reto es promover una sociedad solidaria e integrada por las oportunidades.
- **El área económica:** su reto es garantizar un proceso de integración económica inteligente con el resto del mundo.
- **El área de sostenibilidad:** su reto es impulsar un proceso de desarrollo sostenible basado en el uso racional de los recursos.

- **El área de renovación institucional y moral:** su reto es promover un Estado estratégico, moderno, ágil y concertador.
- **El área de gobernabilidad:** su reto es promover formas avanzadas de democracia participativa, como base para garantizar la estabilidad sociopolítica y económica.

Ahora bien, el quehacer de la mayor parte de las instituciones públicas opera simultáneamente dentro de varias áreas y casi todas las iniciativas efectuadas en cualquier área implican la participación coordinada de diferentes entidades. Por ello, la operatividad del conjunto de la estrategia de desarrollo reposa sobre una estrecha coordinación, entre todos los entes, cuyo accionar guarda relación con una misma área.

Este trabajo en equipo debe operarse a dos niveles diferentes. Por un lado, al más alto nivel, donde se toman las decisiones fundamentales, que permitirán implementar la estrategia definida por la Administración Figueres Olsen al interior de cada área. El espacio institucional que permite realizar este tipo de coordinación son los Consejos de Área, que reúnen a los Ministerios e instituciones públicas cuyo quehacer principal se inscribe dentro del área en cuestión, así como a delegados de otros Ministerios e instituciones públicas cuyas competencias tienen que ver con esa área. Por otro lado, la coordinación debe operar también a un nivel mucho más concreto, en el desarrollo e implementación de las iniciativas y proyectos específicos, que involucran a diferentes entidades. El espacio institucional para este tipo de coordinación debe definirse caso por caso, según las necesidades de cada proyecto e iniciativa. Cuando el Consejo Área lo determine, se constituirán equipos interinstitucionales que se responsabilizarán de la coordinación, implementación y evaluación del programa o la iniciativa en cuestión.

El sentido de este Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich es precisamente, volver a constituirse en un instrumento de planeamiento estratégico de la acción de Gobierno, de manera que las acciones específicas que forman el quehacer cotidiano de las diversas instancias que componen el sector público costarricense, estén siempre enmarcadas en la visión de conjunto y de largo plazo que caracteriza al Programa de Gobierno de la Administración Figueres Olsen y que se resume en la aspiración de lograr, en forma sostenible, el mayor bienestar para el mayor número.

Este Plan se divide en dos componentes, uno de carácter global, en el que se incluye tanto la situación de partida como la estrategia que guiará la acción del Gobierno a lo largo del período 1994-1998; y otro de carácter operativo, en el que las distintas áreas, sectores e instituciones del Gobierno plantean los programas y acciones específicas mediante los cuales irá concretando esa estrategia.

El primer componente es, precisamente, el que el lector tiene en sus manos, integrado por un diagnóstico del estado actual del desarrollo costarricense, de sus posibilidades y sus limitaciones, sus retos y sus perspectivas; y por la estrategia global de la Administración Figueres Olsen. Este documento es el que define el rumbo del Gobierno y en su elaboración han colaborado literalmente cientos de costarricenses. Es un documento que retoma el Programa de Gobierno ofrecido al electorado costarricense, por el entonces candidato presidencial José María Figueres y lo integra con la visión enriquecedora que han aportado, tanto los miembros del Gabinete, como los jefes de las distintas instituciones y sus equipos de trabajo. De esta manera, se presenta aquí el hilo conductor y los grandes lineamientos que guiarán al Gobierno de Costa Rica durante el cuatrienio 1994-1998. Este es el marco en el cual deben integrarse las acciones particulares de cada departamento, de cada dirección, de cada institución o ministerio, para lograr una acción coherente y unificada, que apunte efectivamente a superar los problemas angustiantes del desarrollo de manera sostenible, orientadas siempre por la búsqueda del mayor bienestar para el mayor número.

El segundo componente del Plan Nacional de Desarrollo no puede ser nunca un simple texto, sino una serie de materiales de trabajo que serán continuamente discutidos, evaluados y corregidos a lo largo de los cuatro años de Gobierno, dependiendo de la forma particular en que se vayan concretando las acciones previstas en el Plan, del éxito mayor o menor que en ellas se tenga, de los fracasos que inevitablemente se presenten, en algunos casos, de los cambios imprevistos en determinadas situaciones internas o externas y del surgimiento de retos que exijan respuestas particulares sobre la marcha. En todo caso, la revisión permanente de estas matrices de acciones gubernamentales se realizará al interior de las cinco grandes áreas en que está organizado el Gobierno, y manteniendo siempre vigentes los principios y lineamientos generales, que surgen del diagnóstico y la estrategia de Gobierno que aquí presentamos. Es nuestra esperanza que, de esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich cumpla efectivamente con su doble propósito de dotar al Gobierno de una visión coherente y de conjunto de sus metas de largo plazo y de ser a la vez instrumento de evaluación y corrección permanente del accionar cotidiano del Gobierno.

Leonardo Garnier

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO

I. EL SECTOR PUBLICO Y EL DESARROLLO SOCIAL

A. ANTECEDENTES

A partir de 1949 se registró un ensanchamiento del ámbito de acción del Estado, tanto en el campo económico como social.

En una primera etapa, durante los años cincuenta y los sesenta, el Sector Público mostró un acelerado crecimiento, en tamaño y en funciones. Se creó un conjunto de instituciones públicas especializadas y con criterio técnico, para resolver problemas específicos. Así, se amplió su ámbito: surge el Estado interventor, en lo relativo al funcionamiento de mercado y el Estado paternalista, en el aspecto social, especialmente en la satisfacción necesidades básicas.

En una segunda etapa, durante la década de los setentas, se dio un cambio cualitativo en el funcionamiento del Estado, que incursiona como productor en actividades tradicionalmente a cargo del sector privado. Este ejercicio se hizo realidad con la creación de empresas de capital público, a través de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), convirtiéndose así en "Estado empresario".

En este contexto, se logró consolidar una amplia infraestructura económica y social, así como un nivel de bienestar inusual, para un país en vías de desarrollo. Se amplió la cobertura y el acceso real a servicios como educación, salud, agua potable, nutrición y vivienda, los cuales redundaron en mejores condiciones de vida para la población en general y propiciaron un proceso de ascenso social, que involucró a los sectores más pobres de la sociedad costarricense.

A lo largo de esos años y en forma gradual, la actividad gubernamental sobrepasó los linderos del accionar público, motivada por una estrategia de desarrollo nacional donde el sector público era el elemento dinamizador de las fuerzas económicas y sociales. Sin embargo, la participación creciente del Estado en el área económica y social, no sólo amplió las responsabilidades de éste, sino que tuvo un notable impacto en el gasto público: con el tiempo se hizo visible la falta de disciplina en el manejo de este renglón, reflejada precisamente en la duplicidad de programas presupuestarios, repetición de funciones y exceso de personal, entre otros.

El crecimiento del gasto público incidió directamente en el déficit fiscal y obligó al Estado a recurrir al financiamiento externo. En tanto se dispuso de ahorro externo, se financiaron los faltantes sin atacar el origen de dicho déficit. Posteriormente, ante las restricciones financieras del mercado internacional, el Estado acudió al endeudamiento interno y se convirtió en un fuerte competidor del sector privado en la captación de esos recursos.

Paralelamente, en materia tributaria, los ingresos adicionales se obtuvieron básicamente del aumento o creación de impuestos para gravar el comercio, tanto exterior como interno. Sin embargo, en materia tributaria, el gobierno no logró transformaciones importantes que le permitieran cobrar impuestos a los sectores de mayores recursos económicos.

B. CRISIS Y TRANSFORMACIONES

El modelo de sustitución de importaciones encerraba una peligrosa contradicción: mientras que la estructura social y política del país se había desarrollado hasta alcanzar características cercanas a aquellas típicas de los países industrializados, su estructura productiva seguía mucho más cerca de las que caracterizan a los países subdesarrollados.

Los problemas propios de ese estilo de desarrollo se mantuvieron dentro de límites manejables hasta 1978. Posteriormente, la situación se tornó insostenible, esta vez en medio de un escenario externo adverso. La economía entró en un proceso recesivo y sobrevino la crisis inédita de los ochenta que condujo al replanteamiento del estilo de desarrollo.

Con la crisis se hizo evidente el agotamiento del modelo de Estado interventor, paternalista y empresario. El déficit fiscal, los compromisos financieros del gobierno y las repercusiones de éstos en la economía, adquirieron dimensiones insostenibles. Asimismo, sobresale la incapacidad estructural del Estado para atender, en forma oportuna y eficiente, las demandas de la sociedad y en particular su apoyo al sector productivo.

Surge entonces un fuerte cuestionamiento sobre el tipo de organización, el funcionamiento y el papel que corresponde al Estado en la conducción del desarrollo nacional. La tesis prevaleciente sugiere un proceso de reforma estructural que reduzca y haga más eficientes las instituciones y empresas públicas, en un esfuerzo por definir claramente las fronteras entre lo público y lo privado, enfatizando en aquellas actividades que le han restado vigencia y participación a otras que le son inherentes.

Se plantea pues, la necesidad de transformar radicalmente el papel tradicional del Estado y redefinir su naturaleza y su presencia en la economía nacional. En este sentido, las primeras medidas implementadas son planteadas en 1984 a través de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, la cual no sólo obliga a una evaluación integral de la Administración Pública sino que además establece una serie de medidas tendientes a reducir el empleo público y el gasto en sueldos y salarios.

En 1985, con la Ley de prórrogas y de nuevos ingresos, se previeron acciones en igual sentido que la del Equilibrio Financiero del Sector Público. Se intensificaron los convenios de Costa Rica con el FMI donde la preocupación fundamental fue la reducción del déficit fiscal. Paralelamente, se firmó en 1985 el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), destacando acciones específicas, para promover el mejoramiento de la administración del sector público, el control del gasto público y la revisión tanto del sistema impositivo como de su administración. Posteriormente, con el PAE II, se planteó el incremento del ahorro público, la adecuación de tarifas públicas, la eliminación gradual de subsidios y transferencias y la reducción de gastos con destino específico.

Durante los últimos cinco años se dieron los primeros pasos sobre la senda de la transformación del Estado. Sin embargo, aunque todavía no se ha logrado consenso sobre la forma más adecuada de impulsar esta "reforma", el papel tutelar del Estado en el desarrollo social se sustenta en principios constitucionales que procuran garantizar a cada ciudadano un empleo digno con remuneraciones que le provean un ingreso suficiente y seguro, así como un adecuado reparto de la riqueza que venga a abatir el flagelo de la pobreza tan extendida en otras latitudes. Junto con esos principios están, además, las acciones del Sector Público en materia de satisfacción de necesidades básicas de la población --que se analizarán en el capítulo siguiente--.

En general, desde 1982 hasta 1990, el ajuste costarricense se caracterizó por ser gradual y expansivo, lo cual minimizó en alguna medida el costo social: desde 1984 el gasto social inició un proceso de recuperación y en 1987 el porcentaje de familias pobres se situó en un nivel similar al observado antes de la crisis. En su conjunto, después de 1984, los principales indicadores sociales --pobreza, gasto social, mortalidad infantil, tasas de escolaridad, entre otros-- se ubicaron en niveles similares a los prevalecientes antes de la crisis.

En el período 1990-1994, sin embargo, se profundizó el proceso de ajuste estructural, orientado hacia la reducción del déficit fiscal y a la apertura indiscriminada de la economía, lo cual coincidió con la caída en el gasto social y el recrudecimiento de la pobreza en el bienio 1990-1991. En el largo plazo, esto significó una desaceleración en el ritmo de progreso social del país y, consecuentemente, el deterioro de la calidad de los servicios básicos.

No obstante lo anterior, los logros obtenidos en el largo plazo todavía ubican a Costa Rica como un país que ha alcanzado un desarrollo humano sostenido, a pesar de que su crecimiento económico reciente haya sido moderado y que predomine un patrón deficiente en la distribución del ingreso. En todo caso, quizá uno de los aspectos más relevantes por destacar, se relaciona con el hecho de que en el largo plazo, los avances en materia de desarrollo social se atribuyen a la alta prioridad que se dio a la inversión estatal en los sectores sociales, así como a la adopción de políticas generalizadas en salud y educación pública.

C. EMPLEO Y REMUNERACIONES

El acierto en la orientación global de la economía nacional durante los últimos años se manifiesta en la superación de las altas tasas de desempleo registradas a principios de los ochentas: la tasa de desocupación de la población activa ha disminuido de 9.4% a 4.1% entre 1982 y 1993. La subocupación de la fuerza de trabajo ha seguido la misma tendencia y se ubica actualmente en un 10.5%. La evolución favorable del empleo es producto del crecimiento económico observado, el cual permitió absorber el crecimiento de la población económicamente activa --que ha aumentado en promedio 3.1%-- y asimilar una reestructuración parcial de la fuerza de trabajo en los sectores público y privado.

El análisis del período 1987-93 muestra una reducción en la tasa de crecimiento de la población, así como de la tasa promedio de crecimiento de la fuerza de trabajo del orden del 2.6%, igual a la de población de 12 años y más, y muy similar al crecimiento de la población. Además, las cifras indican una creación promedio anual de 25.000 empleos, en donde los sectores más dinámicos han sido la industria y los servicios.

Así, dado que la tasa de crecimiento del PIB durante el período 1983-93 fue de un 4.8%, es posible afirmar que si este ritmo de crecimiento se mantiene, Costa Rica no va a enfrentar elevadas tasas de desempleo, tomando en cuenta que se reduce el crecimiento de la población y que el aparato productivo crea unos 25.000 empleos en promedio por año.

En este contexto, los problemas en materia de empleo se asocian con la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, bajo condiciones salariales y laborales inferiores a las del hombre. En efecto, la participación de la Población económicamente activa (PEA) femenina aumentó de 27.6% en 1983 a 30.6%, pero al mes de julio de 1993 el salario promedio de la mujer era un 90.0% del que percibe el hombre y en algunas ramas, como la agricultura, ese porcentaje alcanzaba el 75.0%. Por tanto, resulta indispensable mejorar las condiciones laborales en las cuales se inserta la mujer, sobre todo las mujeres procedentes de los estratos más bajos.

Otro aspecto importante en materia de empleo se refiere a la calidad de los empleos generados. Al mes de julio de 1993 los datos de la Encuesta de Hogares revelan que un 33.0% de los asalariados ganan salarios inferiores al mínimo y que un 18.6% de los ingresos de los hogares son inferiores a ₡ 20,655.0 por mes. Así, a pesar de las bajas tasas de desempleo, los puestos de trabajo que se han generado son de muy baja remuneración.

Por otra parte, la absorción de mano de obra no ha estado acompañada de un aumento paralelo en la productividad media del trabajo. El valor agregado real por persona ocupada, a precios de 1980, se redujo de \$ 4,890 dólares en ese año a \$4,702

dólares en 1993, lo que representa una erosión anual promedio de 0.3%; que no fue posible recuperarla a pesar de las alzas registradas en los últimos años.

En general, después de una caída generalizada en el bienio 1980-1982, los diversos sectores registraron tendencias diversas en el comportamiento de la productividad. Sin embargo, destacan, en particular, la tendencia al alza en el caso del sector agrícola, fruto del esfuerzo de mejoramiento, tecnificación y diversificación de la producción agropecuaria; y la caída registrada en el sector industrial, donde se experimentó una reestructuración similar, sobre todo en el segmento de la pequeña y mediana industria.

El estancamiento de la productividad del trabajo indujo a que el ajuste produjera retrocesos en la equidad de la distribución del ingreso nacional durante los ochentas. En efecto, el poder adquisitivo de los salarios reales está todavía por debajo de los niveles alcanzados a fines de los años setenta y su evolución a lo largo de los últimos 20 años revela un comportamiento cíclico, actualmente en una fase ascendente.

No obstante, a pesar de los impactos redistributivos del ajuste económico, la pobreza extrema ha retrocedido. La población afectada por esas circunstancias disminuyó de 14% en 1980 a 11% en 1990, tendencia que ha persistido en los últimos años. En 1993 los hogares en extrema pobreza apenas representaban el 9% del total.

Esta tendencia ha resultado no sólo del repunte de la economía, sino también de la ejecución de políticas sociales puntuales que han tratado de compensar el impacto de la crisis. Así, el gasto social real por habitante, que había retrocedido a principios de esos años (-10.6%), aumentó en la segunda mitad del decenio (14.8%). Sin embargo, hay que considerar que el gasto per cápita oculta los cambios que experimentó el gasto público en su composición, es decir, el aumento en los gastos corrientes y la caída de los gastos en inversión. Así, por ejemplo, no se aprecia el debilitamiento de los programas de salud comunitaria y rural, ni la calidad de los servicios sociales ofrecidos a la población costarricense.

Se mantuvo la cobertura universal de servicios sociales como meta importante, y se otorgó prioridad a las acciones dirigidas a las poblaciones rurales dispersas y las urbanas marginadas, focalizando el esfuerzo hacia los grupos con niveles de bienestar por debajo del promedio. Pero nuevamente existen dudas sobre la calidad de los servicios sociales y el acceso real y oportuno a dichos servicios.

Todavía persiste una fuerte polarización entre zonas urbanas y rurales: mientras que 8% de los hogares urbanos se situaba en condiciones de pobreza relativa, en las zonas rurales el coeficiente registraba 25% en 1993. Aquí ha influido el hecho de que la agricultura de subsistencia ---sobre todo en el segmento de productores de granos--- no ha podido modernizarse o diversificarse para resistir la competencia foránea.

D. INGRESO Y POBREZA

1. Distribución del ingreso

Los estudios disponibles sobre distribución del ingreso en las décadas de los setentas y ochentas, elaborados por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE), evidencian que en la última década, las familias costarricenses se vieron afectadas por un incremento en el proceso de concentración del ingreso, que afectó de manera especial a la zona rural.

En el período 1977-1986, mientras el quintil superior incrementó su cuota de participación en el ingreso de 47.4% a 48.6%, el resto de los grupos tienen una leve reducción o mantienen el mismo nivel de participación. Al respecto, 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: el coeficiente de Gini aumentó 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.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) entre 1987 y 1988, determina patrones en la distribución del ingreso muy semejantes a los detectados en las investigaciones efectuadas por el IICE: el 20% de hogares más pobre percibía el 4.7% del ingreso, en tanto que el 20% más rico acaparaba el 48.4%. Estas cifras muestran una gran semejanza con las mediciones de distribución del ingreso en el período post-crisis.

La tendencia hacia la acentuación de patrones inequitativos en la distribución del ingreso parece haberse profundizado en los albores de la presente década.

2. Evolución de la pobreza: período 1980-1993

A inicios de la década de los ochenta, la sociedad costarricense se enfrentó a un fenómeno de empobrecimiento que puso en discusión las expectativas de progreso social sostenido que se venían adelantando tras el desenlace de la Guerra Civil de 1948. Posteriormente, en el contexto de las estrategias de estabilización y ajuste, se recuperó el nivel de ingreso de la población y en consecuencia se revirtió el deterioro observado

en la condición social de los costarricenses. Así, hacia 1987, el índice de recuento de pobreza, según la metodología de la CEPAL, se ubicó en un 18.6% de los hogares.

Sin embargo, a partir de entonces, no se aprecia una tendencia consistente en el indicador: entre 1988 y 1989 las cifras apuntan a un incremento del porcentaje de hogares pobres --ubicándose durante ese bienio en 21.9%--.

En 1990, el porcentaje de hogares pobres decrece ligeramente situándose en 20.5%, pero en el año siguiente, período de retracción económica --el PIB real creció a una tasa de 2.3%, inferior al crecimiento promedio de la población--, el índice de pobreza alcanza el mayor valor y su ubica en el orden del 24.4%.

Finalmente, a partir de 1992, el indicador advierte una recuperación significativa: en 1992 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 22.2% y al año siguiente, se ubica en 17.4%.

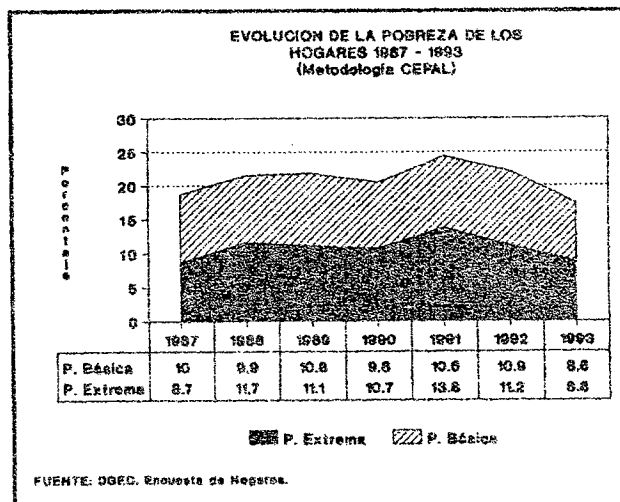


Gráfico 1

No obstante, el comportamiento del indicador de pobreza, elaborado a partir del ingreso como criterio fundamental, está afectado por dos aspectos básicos: primero, la asociación entre el comportamiento de los ingresos de la población y las fluctuaciones cíclicas de la economía y segundo, las variaciones significativas de un año a otro del número de hogares y de personas que no declaran su ingreso --17% a 22% aproximadamente--.

En todo caso, desde una perspectiva de largo plazo, es necesario rescatar lo fundamental: un contingente importante de la población costarricense --cerca de un 20% de los hogares-- tiende a padecer condiciones de insuficiencia de ingreso, que les impide satisfacer sus necesidades básicas.

En 1993, al considerar la composición de los hogares bajo la línea de pobreza, el 50.4% de éstos se ubicaban en el estrato de "pobreza extrema o indigencia", caracterizado por la insuficiencia de ingresos para cubrir la Canasta Básica Alimentaria. Consecuentemente, el 49.6% restante constituye una categoría socioeconómica cuya condición se denomina "pobreza básica", se trata de hogares cuyo nivel de ingreso per cápita les posibilita adquirir la Canasta Básica Alimentaria, pero les impide satisfacer el conjunto de sus otras necesidades materiales tales como vestuario, servicios, vivienda, recreación, etc.

Las cifras respecto a la diferenciación interna de los pobres no muestran una tendencia clara en el período bajo estudio: el estrato de hogares en pobreza extrema alcanza valores límite de 46.5% en 1987 y 56.5% en 1991, lo que revela la vulnerabilidad de los grupos pobres ante las fluctuaciones de la coyuntura.

Por otro lado, la pobreza afecta desigualmente a las diferentes zonas y regiones del país. El campo alberga prácticamente a cuatro quintas partes de la población pobre, es decir, el 13.8% del total de hogares del país y allí la incidencia de la miseria es mayor; en tanto que la zona urbana aloja a la restante quinta parte de la población pobre --3.6% de los hogares del país--.

En las zonas rurales, uno de cada cuatro hogares es pobre. En números absolutos, la pobreza afecta en el campo a 74,209 hogares, de los cuales 38,578 viven en condición de indigencia --el 52.0%--.

Por otra parte, el porcentaje de hogares y población pobre en las zonas rurales pertenecientes a las regiones periféricas a la Región Central, prácticamente duplica el porcentaje de hogares pobres residentes en la zona rural de ésta.

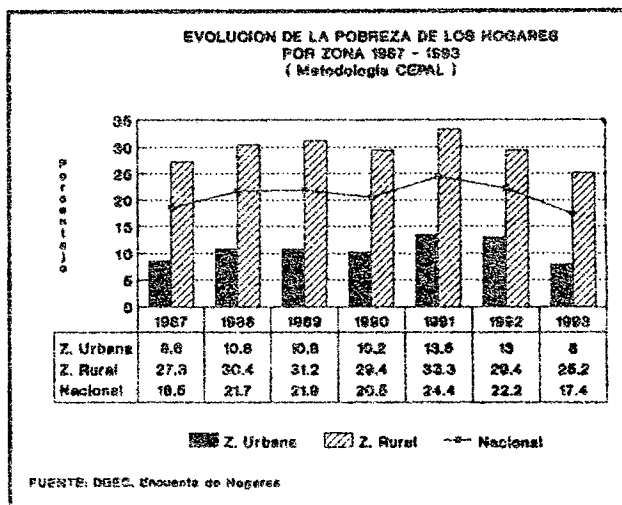


Gráfico 2

Desde el punto de vista de la incidencia de la pobreza en las regiones de planificación, tenemos que las regiones Brunca y Chorotega son las que presentan la situación más adversa, mientras que la Región Central y la Huetar Atlántica tienen el más bajo porcentaje de hogares pobres. En una posición intermedia, se encuentran las regiones Pacífico Central y Huetar Norte, cuyos niveles de pobreza rebasan el promedio nacional.

Sin embargo, en términos absolutos, debido a factores propios derivados de la dinámica económica y sociodemográfica, la Región Central, cuya población representa el 63.4% de la población nacional, alberga al 40.3% de los pobres. Asimismo, poco más de un tercio de los pobres se distribuye entre las Regiones Brunca (21.3%) y Chorotega (16%). Por su parte, en las Regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte reside el 9.5% y el 6.1% de la población pobre del país, respectivamente.

E. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En el marco del modelo de apertura externa, el deterioro en la calidad del desempeño público, constituye tan sólo una faceta del desgaste que sufrió la institucionalidad vigente. En efecto, también las organizaciones sociales, que servían de contrapeso y control de la acción estatal se debilitaron, en gran medida porque el proceso de cambio alteró en forma abrupta el entorno previsible dentro del cual venían funcionando.

A partir de la crisis, se acentuó la erosión del carácter democrático de las instituciones y las organizaciones sociales, tanto en el ámbito público como privado, precisamente porque se fueron perdiendo los mecanismos que garantizaban la participación de la sociedad, tanto en la identificación de los problemas nacionales, regionales y locales, como en el proceso de toma de decisiones para la solución de sus problemas. Asimismo, la ausencia de un proyecto político de largo plazo desvirtuó la participación real y el compromiso de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos, aspecto fundamental para validar el proceso de cambio. En este sentido, la solidaridad y el bienestar de la mayoría, pilares fundamentales de nuestra democracia, cedieron terreno al individualismo y las presiones de grupos, que anteponían sus intereses particulares sobre los nacionales.

La participación real de la sociedad civil se ha debilitado por el excesivo centralismo, tanto del poder político, como de los recursos financieros y humanos. El rezago institucional y organizativo de los Gobiernos Locales advierte el debilitamiento del contacto formal que debe existir entre el poder político y las comunidades. Además, la ausencia de políticas dirigidas a mejorar la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, ha menguado la posibilidad de éstas para hacer frente a los retos que supone la apertura externa y la globalización. Las políticas seguidas en los ochenta, lejos de propiciar la modernización de las organizaciones sociales y su capacidad de gestión, han promovido la vulnerabilidad y el paternalismo.

A nivel global, no se aprecia una genuina redistribución del poder político. Tampoco se ha avanzado mucho en materia de democratización económica, el proceso de descentralización y el desarrollo y modernización de instrumentos que aseguren una participación civil responsable y sólida.

Los Gobiernos Locales, que históricamente ocuparon un lugar de importancia dentro del engranaje institucional, desarrollado para atender las necesidades de las comunidades, se debilitaron con la creación de instituciones autónomas caracterizadas por una visión centralista. Se desarticuló el proceso de desarrollo de las municipalidades, reflejado en la pérdida de funciones específicas, del poder político y de la proyección hacia la comunidad. Las municipalidades, con muy pocas excepciones, prácticamente se han detenido ante las transformaciones de la sociedad costarricense, consecuencia de su debilitamiento administrativo, financiero y técnico. Además, si bien las Municipalidades

constituyen el primer organismo público, responsable de velar por los intereses de las comunidades, en muchos casos, lejos de existir un vínculo estrecho entre éstas y el resto de las organizaciones sociales, prevalece una fuerte competencia entre ellas.

Actualmente, el financiamiento de los Gobiernos Locales está determinado por ingresos provenientes de impuestos municipales, el impuesto territorial y las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, la magnitud de la economía municipal es relativamente pequeña: el gasto total de las municipalidades representa un poco menos del 3% del total del Sector Público y aproximadamente el 0.8% del PIB, toda vez que explican un 5.4% del empleo público total.

Por su parte, otras organizaciones sociales, tal es el caso de las cooperativas, los sindicatos, las asociaciones solidaristas, las asociaciones de desarrollo comunal y fomento, entre otras, han jugado un papel importante en el desarrollo nacional, pero han registrado una evolución disímil en el largo plazo.

El movimiento cooperativo inició su proceso de expansión en la década de los cuarentas, cuando se estableció la obligación del Estado de fomentar la creación de cooperativas, con el fin de facilitar mejores condiciones de vida para los trabajadores. De esta forma, el cooperativismo costarricense ha sido en gran medida el resultado de la intervención estatal en este campo, utilizando para ello una serie de incentivos, entre ellos: exención de impuestos, giros de partidas específicas, líneas de crédito subsidiado, condonación total o parcial de deudas, concesión de tierras para la producción, permisos para la explotación de servicios, suministro de capacitación y asistencia técnica.

En los últimos años, conforme se han ido reduciendo estos beneficios, el sector cooperativo ha perdido dinamismo, lo cual se ha reflejado en el menor número de cooperativas y asociados. Al considerar la naturaleza de sus actividades, los grupos más afectados han sido el cooperativismo agrícola y el de servicios y dentro de este último grupo adquiere especial importancia la situación adversa de las cooperativas de ahorro y crédito. En 1992, el total de 359 cooperativas reunía el 10% de la población total del país y el 27% de la PEA. Además, del total de cooperativistas, el 90.4% se encontraban afiliados a cooperativas que se desempeñan en el área de servicios, el 6.3% en cooperativas agrícolas y el 3.3% pertenecen al sector industrial.

En relación con la actividad sindical, ésta se desarrolla a principios de siglo, como medio para buscar soluciones integrales a una serie de necesidades de los trabajadores. En la década de los cincuenta, cuando el sistema político costarricense abre espacios a las demandas sociales, a partir de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, la actividad sindical restringe su acción a la demanda de reivindicaciones de carácter económico-salarial, donde la resolución de conflictos se logra con base en la negociación, estimulada tanto por el sector gubernamental como por sindical. Desde esta óptica, la actividad sindical adquiere un carácter reivindicativo-conciliador.

A partir de los ochenta, la actividad sindical aumenta significativamente, en un esfuerzo por compensar los efectos de la crisis en el sector laboral. En este contexto, aumenta el nivel de presión, tanto del sector laboral como de la dirigencia sindical: el número de huelgas registradas en el período 1972-77 fue de 53 y se incrementó en 211% en el período 1978-82 (112 huelgas), en tanto que el número de días-huelga pasó de 459 días a 1431 días, en esos mismos períodos.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, se registró un debilitamiento del sindicalismo. Este, antes que articularse y consolidarse, se divide y su capacidad de respuesta y maniobra para incidir en la economía nacional se debilita. Por otra parte, la presencia sindical se concentra en el Sector Público, que aglutina el 67% de la afiliación. La presencia sindical en los sectores productivos de la economía nacional ha sido débil. El 24% de la afiliación corresponde al sector agropecuario y el nivel de organización en el sector industrial y comercial es de únicamente un 6% de los ocupados.

Por otro lado, el solidarismo nace en Costa Rica alrededor de la década de los cincuentas, con el propósito de contribuir a la paz social, armonizar las relaciones entre trabajadores y patronos, así como promover el progreso económico de ambos. Desde el inicio, la aplicación práctica de los principios solidaristas se manifestó en la creación de Asociaciones Solidaristas, constituidas por agrupaciones de trabajadores de determinadas empresas, unidos para ayudarse mutuamente y acumular capital, proveniente del ahorro de los trabajadores y la participación de los patronos.

Por más de treinta años, este movimiento se redujo a la función de ejercitar cajas de ahorro y préstamo dentro de las empresas afiliadas. Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochentas, mediante la Ley de Asociaciones Solidaristas --Nº 6970 de noviembre de 1984-- que esta corriente de pensamiento adquiere algún grado de importancia, toda vez que el establecimiento de este marco jurídico, reformado en octubre de 1993 mediante la Ley Nº 7360, permite al sector empresarial privado disponer legalmente del fondo laboral de auxilio de cesantía para uso y capitalización del sector laboral solidarista. Así, empiezan a tomar forma las asociaciones solidaristas como organización laboral alternativa y como una posibilidad de resolución de los conflictos por la vía del diálogo y la negociación.

Al mes de setiembre de 1993, se reportaba un total de 1,395 asociaciones solidaristas activas, las cuales acumulan un total de 145,706 asociados: un 13.5% de la población ocupada, con representación en todas las ramas de la actividad económica. Además, al observar la naturaleza de las actividades económicas, se aprecia que el 47.2% de los afiliados corresponde a asociaciones solidaristas que pertenecen al sector industrial, un 14.7% al sector agrícola y un 14.5% al sector comercio.

En otro orden de ideas, la organización comunal como estructura de participación popular en la solución de los problemas locales, surgió en nuestro país a principios de los años veinte, a través de las denominadas " Juntas Patrióticas" o "Juntas

Progresistas". Sin embargo, no es sino hasta la década de los cincuenta que el Estado impulsa acciones concretas, para promover la organización comunal y dirigir sus acciones y recursos al logro de los programas y proyectos prioritarios.

Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Comunal en 1967, surge la organización comunal estimulada y dirigida por el Estado. No obstante, gran parte de las funciones establecidas para dichas asociaciones se han traslapado con las señaladas por el Código Municipal para los Gobiernos Locales. Esta ambigüedad funcional, unida a una escasa coordinación entre las municipalidades y las organizaciones comunales, ha generado rivalidad entre estos organismos y ha debilitado su accionar.

A la fecha, el movimiento de desarrollo comunal está constituido por 1626 asociaciones, 75 uniones cantonales o zonales, 9 federaciones regionales, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal y aproximadamente, unos 5500 comités adscritos.

En síntesis, la creciente intervención que ha caracterizado al Estado costarricense, tanto en el campo social como económico, redujo en cierta medida el papel protagónico que las principales formas de organización social pudieron haber desarrollado. Contribuyó a esta situación, la estabilidad del sistema político, el desarrollo de políticas sociales de carácter universal y la existencia de canales institucionales de resolución de conflictos. Sin embargo, en los años ochenta, consecuencia de la crisis que vivió el país, se produjo un incremento de las demandas de organizaciones populares en contra de los aumentos en las tarifas de los servicios públicos, la defensa de algunos programas de carácter social y la denuncia del deterioro en la calidad de los servicios sociales. A pesar de ello, no se ha logrado todavía la participación real de la población en la toma de decisiones o en la discusión y definición de políticas y programas vinculantes con su realidad.

Afortunadamente, existe una amplia estructura organizativa sobre la cual es posible redefinir el papel del Estado y las relaciones entre éste y la sociedad civil, en aras de lograr el fortalecimiento de democracia participativa.

II. POBLACIÓN Y DESARROLLO: LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

A. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

1. Estructura y crecimiento de la población

A inicios de los noventa, Costa Rica contaba ya con poco más de tres millones de habitantes y exhibía un ritmo de crecimiento poblacional del 2.6% anual. De mantenerse esta tasa, se estima que el país duplicaría su población en un lapso de 27 años.

Este ritmo de crecimiento fue producto del efecto combinado de tres factores: tasas de natalidad relativamente bajas (28.3 por mil habitantes), la menor tasa de mortalidad general de la subregión centroamericana (4 por mil) y una tasa neta de migración positiva (2 por mil), flujo constituido principalmente por nacionales de países vecinos.

En la actualidad, la estructura de la población costarricense está determinada por el peso de los habitantes menores de 30 años (64.1%), de manera que la edad mediana de la población en 1990 se ubicó en 22.5 años.

Así, a partir de las tendencias del pasado y suponiendo cambios razonables esperados en las tasas de mortalidad, fecundidad y migración, las proyecciones hacia el final de la década dictan que el ritmo de crecimiento de la población continuará declinando, hasta alcanzar, en el último quinquenio, una tasa un poco menor del 2% anual.

2. Nivel actual de la fecundidad

Según los patrones de fecundidad vigentes, se estima que al final de su vida reproductiva, cada mujer costarricense tiene un promedio cercano a los tres hijos. Además, es posible prever que esta tendencia a la reducción continuará durante toda la década, aunque a un ritmo mucho menor que en el pasado. Este comportamiento parece ser un resultado natural de las transformaciones y ampliación de oportunidades de trabajo, especialmente para la mujer, que acompañan a los procesos de desarrollo.

No obstante, hay al menos tres hechos que motivan a una mayor reflexión, los cuales constituyen retos para la sociedad costarricense:

- La evidencia disponible muestra una estrecha asociación entre pobreza y patrones de fecundidad. Según la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (CCSS, 1993), las mujeres del nivel socioeconómico bajo terminan su vida reproductiva con 5.2 hijos --en promedio--, es decir, 2 más que las mujeres del nivel alto.
- La tendencia a que una significativa fracción de los nacimientos, alrededor del 15%, se origina en madres adolescentes entre 15 y 19 años, quienes estando en pleno proceso formativo y de consolidación de su madurez física, afectiva y mental, deben asumir a temprana edad la responsabilidad adicional del cuidado de sus hijos. Además de los riesgos que ello implica para la propia salud de estas jóvenes y sus hijos, así como la especial atención que el fenómeno demanda a los servicios públicos, lo delicado de la situación radica en las condiciones desventajosas que ellas deberán enfrentar para continuar su proceso formativo y lograr una razonable inserción en la vida social y productiva del país.
- Si bien el 75% de las parejas se encuentra utilizando algún método de planificación familiar, diversas encuestas (Fecundidad y Salud, 1986 y Salud Reproductiva, 1993) indican que más del 40% de los embarazos son no planeados.

3. Esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil

En la Costa Rica contemporánea, un recién nacido expuesto a las actuales condiciones de mortalidad del país, puede esperar vivir unos 75 años --56 años en 1950--.

En relación con la mortalidad infantil, ésta declinó de 80 a 62 muertes por cada mil nacidos vivos, entre 1962 y 1970. A partir de 1971, la tendencia al descenso fue muy pronunciada, ubicándose a principios de la década de los ochenta en el orden del 20 por cada mil nacimientos. En la actualidad, la tasa de mortalidad infantil se estima en 13.7%.

Por otro lado, la mortalidad infantil tiende a concentrarse en los niños menores de 28 días --mortalidad neonatal--, lo cual obedece a que una proporción elevada se asocia con causas de origen perinatal. Por ello, los esfuerzos marginales para evitar estas muertes se tornan más complejos y requieren de especial dedicación y recursos.

En el campo de la mortalidad, los bajos niveles ya alcanzados, así como el cambio en la composición de la población, harán cada vez más difícil y costoso aumentar la esperanza de vida al nacer.

Sin embargo, estos indicadores alcanzados a nivel nacional, no deben conducir a olvidar la existencia de áreas geográficas del país con niveles significativos de retraso en términos de desarrollo social, cuya población requiere de intervenciones estatales específicas para coadyuvar al alivio y superación de sus actuales condiciones.

4. Distribución espacial de la población en el territorio y urbanización

La densidad poblacional bordea en Costa Rica los sesenta habitantes por kilómetro cuadrado, pero existen diferencias geográficas significativas. Al considerar la distribución de la población en el espacio, el país presenta una situación similar a la observada en el resto de América Latina: una alta concentración poblacional en pocos puntos y una gran dispersión en el resto del territorio.

En el caso de Costa Rica, ese patrón de asentamiento, estrechamente asociado al tipo y distribución de actividades productivas, data de la época colonial y se caracteriza por combinar la concentración poblacional en el Valle Central --provincias de San José, Alajuela, Cartago y Heredia-- con el excesivo despoblamiento de vastas áreas del territorio. Este patrón determina, a su vez, desiguales oportunidades de ingresos, empleo, acceso a servicios, que dan lugar a condiciones diferenciales de vida, para la población de distintas áreas y regiones del país.

En la actualidad, cerca de la mitad de los costarricenses habita en zonas urbanas, proceso que se ha visto alimentado tanto de flujos migratorios internos como por el propio ritmo de crecimiento urbano que ha superado sostenidamente el de las áreas rurales. Dadas las tasas registradas de urbanización, el proceso de crecimiento urbano continuará a un ritmo sostenido: hacia finales de la década de los noventa, se estima que el 53% de la población --poco menos de dos millones-- residirá en localidades urbanas y la Aglomeración Metropolitana habrá superado ya el millón de habitantes.

En este contexto, hay por los menos tres aspectos que destacan con claridad y plantean retos específicos en el campo del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial:

- Se verifica una acentuada tendencia a la concentración poblacional particularmente en la Aglomeración Metropolitana: hacia fines de los años ochenta, ésta ya alcanzaba un tamaño cercano a los 700 mil habitantes, es decir, poco menos de uno de cada cuatro habitantes del país residía allí.
- Hay zonas que se han constituido en tradicionales expulsoras de población: las regiones de planificación que muestran menor capacidad de retención de su población son la Chorotega, Pacífico Central y Brunca, en ese orden de importancia. En su interior, el fenómeno adquiere magnitudes significativas en las provincias de Guanacaste y Puntarenas.

- Indicios recientes, que han de confirmarse con el Censo de 1995, muestran que las ciudades de tamaño intermedio crecen a un ritmo significativo y que sus habitantes alcanzan un peso mayor en el total.

B. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

En el largo plazo, la política social en Costa Rica ha tenido un rol protagónico, garantizando tanto el desarrollo de una fuerza de trabajo calificada y productiva, soporte del crecimiento económico, como sentando las bases para un reparto más equitativo de los frutos de ese crecimiento. En el marco de la crisis, sin embargo, ese rol se vio menguado por la preeminencia de las acciones de compensación social sobre las de desarrollo social, ya que de alguna manera aquellas se volvieron inevitables.

En general, los resultados de las acciones de compensación social entre 1980 y 1993 pueden considerarse positivos, en el sentido de que posibilitaron el impulso de la estabilización de la economía y el inicio de un proceso de transformación estructural, preservando la institucionalidad estatal en el campo social y minimizando el costo del ajuste en los sectores más desfavorecidos de la población.

En este período, en efecto, se acentuó el carácter asistencial de la política social. Se diseñó una batería de subsidios para los sectores empobrecidos de la población: bono gratuito de la vivienda, cupón alimentario y el bono escolar, pero sin ninguna articulación con acciones de desarrollo social sostenido. Por su parte, los programas universales de salud y educación enfrentaron problemas de financiamiento, a la par de ampliación de demandas por parte de la población.

1. Mayores demandas y menores recursos: el problema del gasto social

El comportamiento ascendente del coeficiente de gasto público que dio soporte a la política de desarrollo social de las décadas anteriores, se revirtió a partir de 1981, año de inflexión en el modelo de desarrollo seguido por el país. En ese contexto, el gasto en los sectores sociales, históricamente situado por niveles superiores al 50% del total del Sector Público No Financiero, llegó a representar un 38% de ese gasto.

A partir de 1984, en el marco de los programas de estabilización económica, se abre una nueva etapa en materia de gasto social, caracterizada por su lenta recuperación en términos reales, pero sin una tendencia sostenida. En todo caso, desde el decenio anterior, el Estado ha debido enfrentar severas restricciones financieras para el impulso de los programas sociales.

En el período 1987-1992, según datos de la consolidación fiscal del Ministerio de Hacienda, el gasto público en los sectores sociales como porcentaje del PIB se ubica en 20.5%, representando un 59% del gasto del Sector Público No Financiero.

Sin embargo, a pesar del aumento en el nivel de gasto social real, ha de apuntarse la preocupación por la declinación del gasto social por habitante. Esto significa la imposibilidad de atender en forma efectiva las demandas de una población en crecimiento, lo cual conduce al deterioro de la calidad de los servicios que presta el Estado.

En el financiamiento del gasto social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado con el objetivo de brindar ayuda a las familias de bajos ingresos, se ha convertido en una importante fuente de recursos para gran variedad de programas:

cerca de 20 instituciones aparecen como entidades ejecutoras de estos recursos y cuatro de ellas, a saber, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), el Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (RNC), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Salud absorben más del 60% de los recursos del Fondo; lo que viabiliza el financiamiento de programas de Alimentación Complementaria, Salud Preventiva, el Bono de la Vivienda y el Régimen No Contributivo de Pensiones. El aporte del FODESAF al presupuesto de las instituciones oscila entre un 20% y un 80% del total de los recursos movilizados.

En términos de los recursos ordinarios con que cuentan las instituciones, se observa que el pago de servicios personales y no personales, junto con las transferencias, absorben casi la totalidad de los presupuestos institucionales. La inflexibilidad presupuestaria, especialmente el gran peso que tienen los sueldos y salarios, es un problema enquistado dentro de las estructuras en que operan las instituciones desde hace varios años, lo cual provoca la ausencia casi total de recursos, para financiar las obras de inversión y el deterioro de la infraestructura institucional.

El 63% de las instituciones del área social destinan más del 20% de sus recursos a servicios personales, pero hay que tener presente que la mayoría de los servicios sociales, como educación, salud y los de corte asistencial, requieren de una vinculación personal con la población objetivo, lo que provoca un incremento en los montos destinados a sueldos y salarios. No obstante, muchas de ellas arrastran también problemas relacionados con la calidad y capacitación de los recursos humanos disponibles, para hacer frente a los nuevos retos en el campo social.

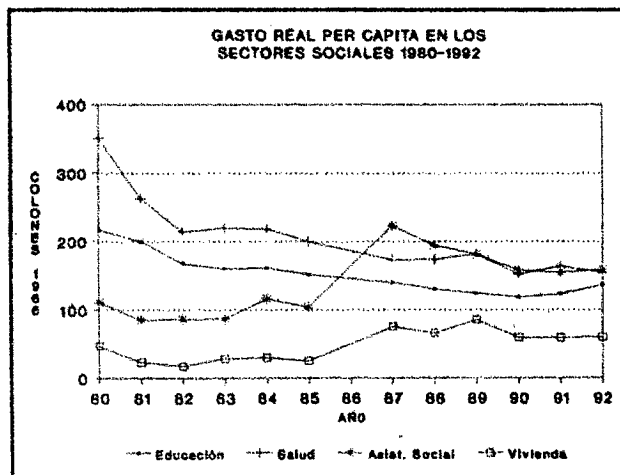


Gráfico 3

2. La institucionalidad estatal en el área social: funcionamiento y debilidades

En el ámbito social del Estado costarricense converge un conjunto de 49 instituciones. Dentro de ellas hay 5 ministerios rectores de los sectores sociales, 4 son empresas públicas financieras, 2 empresas públicas no financieras y 38 instituciones públicas de servicios. De éstas últimas 16 son entes adscritos al Ministerio de Cultura Juventud y Deportes.

Este frondoso árbol institucional refleja con nitidez el énfasis que el Estado costarricense puso en el largo plazo al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la creación de instituciones, que contribuyeron decisivamente a alcanzar las metas planteadas en el ámbito del desarrollo social.

Al respecto, mientras Costa Rica mostró una situación favorable en el proceso de crecimiento y en el acceso a recursos externos, las insuficiencias institucionales se soslayaron, pero con la crisis, la drástica disminución de recursos evidenció los problemas de funcionamiento y administración que acumularon desde muchos años atrás. Así, se profundizó la crisis institucional, llegando a cuestionar los objetivos y la razón de ser de varios entes.

Este cúmulo de problemas se puede sintetizar del siguiente modo:

- En el tiempo se fueron creando instituciones y yuxtaponiendo unas a otras, dando como resultado un conjunto de entes descoordinados y repetitivos, donde una tarea es duplicada o aparece como responsabilidad de instituciones diferentes, atadas por la inflexibilidad de las normas vigentes para el uso de los recursos financieros y humanos, así como el predominio de criterios políticos en su accionar.
- En lo que respecta al impacto redistributivo, la persistencia de coberturas insuficientes en los programas de carácter universal, acentúan las brechas geográficas y sociales existentes. En los programas orientados a grupos específicos, en muchos casos se desconoce la población meta y se presentan significativas filtraciones en la población atendida.
- Las instituciones encargadas de la política social no cuentan, en general, con la capacidad, ni con la práctica planificadora básica. Esto degenera en la ausencia de diagnósticos oportunos, de evaluaciones sistemáticas y de adecuadas elaboraciones de proyectos, programas y planes de desarrollo o inversión, que establezcan bases sólidas para la formulación de políticas y la toma de decisiones.

- La creación de múltiples instituciones adscritas es otro elemento característico del panorama institucional costarricense. En su mayoría son pequeñas, con un campo de acción muy concreto, sin obviar que sus recursos provienen principalmente del presupuesto de un Ministerio sin el cual no podrían subsistir.

3. La reforma institucional en el área social

En los últimos quince años, se ha venido expresando la preocupación de diferentes sectores sobre cuáles deben ser las funciones, la forma de organización y los mecanismos de coordinación de los distintos entes públicos encargados de la problemática social, para garantizar que su desempeño sea eficiente y eficaz.

En ese sentido se han realizado múltiples propuestas de reestructuración del aparato social del Estado, pero en general las propuestas se han limitado principalmente a resolver los problemas de incongruencias, descoordinación y duplicidades en las instituciones vinculadas con la familia y el bienestar social, ya que por las características mismas de su quehacer se hace más evidente la problemática que enfrentan. En general, en el ámbito del trabajo y la coordinación del conjunto de instituciones sociales del Estado, es posible concluir que el avance ha sido marginal.

C. PROBLEMAS NACIONALES EN EL AREA SOCIAL: UNA VISION SECTORIAL

1. El colapso de la educación costarricense y la necesidad de una rectificación

Al término de dos décadas de vertiginoso crecimiento demográfico, la Administración Figueres Ferrer (1970-1974) adelantó una propuesta de reforma del sistema educativo costarricense, con un horizonte de mediano plazo, que devino en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PNDE) de 1973.

Como propósitos fundamentales de ese Plan, estructurado en seis programas centrales, se planteó: poner el sistema educativo al servicio de las necesidades de desarrollo del país y contribuir a la concreción de los preceptos constitucionales de igualdad de oportunidades y perfecta correlación de todos los ciclos educativos. Reconocía además la necesidad de superar una serie de deficiencias detectadas en la evolución del sistema educativo, tales como poca organicidad del sistema, altos niveles de repetición en primaria y deserción en secundaria y el predominio de sistemas rígidos y antipedagógicos de evaluación y promoción.

Hoy, después de dos décadas de la formulación y puesta en ejecución del PNDE, el tema de la educación emerge nuevamente como un aspecto crítico en el desempeño de la sociedad costarricense. Las pruebas de aprovechamiento académico efectuadas entre 1986 y 1987 confirmaron los severos problemas de calidad, expresión inequívoca del agotamiento de la estrategia de política educativa seguida en el período precedente, en que la expansión de la cobertura no se aparejó con adecuados estándares de calidad.

En materia de políticas y objetivos derivados de ellas, en el período 1987-1993, hay una constante relacionada con cinco dimensiones básicas, fundamentales para el mejoramiento del sector educativo y del sistema de educación formal en particular, cuales son:

- El incremento de los recursos destinados al sector, paralelo a la maximización en el uso de los disponibles
- La modernización del sistema, incluyendo el área administrativa del MEP
- El aumento en la calidad de la educación y del nivel educativo promedio de la población
- La disminución de las diferencias regionales y como corolario
- La búsqueda de mayor adecuación entre requerimientos del proceso productivo y la formación de recursos humanos por parte del sector.

Todos estos propósitos de las distintas administraciones, si bien loables, no han logrado atajar y revertir el deterioro en la calidad de la educación, que ha adquirido características insoportables en la década de los noventas. En la actualidad, diversos sectores de la comunidad nacional reconocen que la calidad de la educación costarricense ha alcanzado niveles inadmisiblemente bajos e incompatibles con las aspiraciones de desarrollo económico y social del país, lo que en el largo plazo, puede tener un efecto irreparable en la calidad de los recursos humanos del país.

El análisis de los indicadores del sector educación revela la magnitud y la complejidad de los retos que deberán ser enfrentados:

- Brechas en el nivel de formación de la población costarricense: según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, un 46.5% de la población mayor de 12 años con insuficiencias en su nivel formativo, un 6.3% sin ningún grado de escolaridad, un 21.9% y 18.3% con primaria y secundaria incompleta, respectivamente.

- Una planta docente con cerca de 5 mil maestros que requieren ser titulados para insertarse de una manera más eficaz al servicio del sistema educativo nacional
- El gasto del Gobierno Central en educación concentrado en un 98% en gastos corrientes, lo que determina dificultades en dos frentes: mantenimiento de la infraestructura educativa y dotación de materiales y suministros a los centros educativos
- Bajas tasa de escolaridad en la educación pre-escolar, el tercer ciclo y educación diversificada
- El empobrecimiento gradual de los contenidos contemplados en los planes de estudio, esto es, un deterioro en la instrucción y prevalencia del pedagogismo, que privilegia la forma sobre los contenidos.

Debe apuntarse que los problemas prevalecientes en el sector tienden a agudizarse en los centros educativos de las áreas más pobres del país, lo que resta eficacia a la educación como factor de movilización social. Asimismo, el sistema educativo en su conjunto arrastra limitaciones que dificultan el acceso real de la población discapacitada, así como de las comunidades indígenas.

El mejoramiento de la calidad de la educación constituye un reto ineludible para la sociedad costarricense de cara al nuevo siglo. En este sentido, se plantea la necesidad de la cuarta reforma educativa nacional.

2. El deterioro de la salud de los costarricenses

A partir de 1950, las políticas de salud fueron fundamentales para avanzar hacia una Costa Rica integrada y solidaria. Sin embargo, la crisis de los ochenta puso freno al avance logrado por el país en materia sanitaria: se postergó la puesta en marcha de algunos programas de la CCSS, se presentó una caída en la cobertura del Régimen de Seguro de Enfermedad y Maternidad (REM) y se debilitaron los programas de Salud Rural y Salud Comunitaria. De igual manera, ha quedado al descubierto la ausencia de políticas y programas, que garanticen la atención integral que requiere la población discapacitada, tanto a nivel preventivo como curativo.

Para los años 1982-1984, como parte de las políticas de estabilización, se produjo una restricción del gasto público que afectó a la CCSS y el Ministerio de Salud. Ante esta situación se aumentó el porcentaje de cotización para el REM como medio de compensación de los ingresos de la CCSS. Posteriormente, con el apoyo internacional, se inició la recuperación de los logros alcanzados en los años setenta. La CCSS extendió los servicios al territorio nacional y consolidó la política de universalización del servicio

de salud. Con ello, se acentuaron los esfuerzos de integración de los servicios médicos de la CCSS y del Ministerio, quedando dividido en función curativa y función preventiva respectivamente.

A partir de 1987 se registraron indicadores de salud altamente positivos, pero a su vez surgen nuevas necesidades asociadas a la transición epidemiológica. Cobran importancia algunas enfermedades que requieren una atención de más alto costo, como los problemas cardiovasculares, respiratorios y diferentes tipos de cáncer.

En los últimos años, la variación en los factores que conforman el servicio de salud brindados a la población, se reflejó en la reducción del cuadro básico de medicamentos, la insatisfacción de los usuarios de los servicios de consulta externa, tanto en medicina general como especializada, tanto por el tiempo de espera y de atención médica, como por la masificación y deshumanización de los servicios.

Como respuesta a tales problemas, se ensayaron, con particular énfasis a partir de la Administración Arias, nuevos modelos de atención en la consulta externa tendientes a la descentralización. Así, se impulsó el sistema médico de empresa y el sistema de medicina mixto --sector público y privado--, sustentado en el denominado modelo de capitación --pago de un salario a los médicos de acuerdo con una base demográfica, es decir, de acuerdo con la población que demanda los servicios y la capacidad de atención--. También destacan la creación de las Clínicas de Pavas y Tibás, bajo el modelo de Cooperativa Autogestionaria de Servicios Médicos, mecanismo mediante el cual la CCSS contrata a la cooperativa la organización y administración de los servicios de consulta externa de una zona geográfica. La modalidad de pago es de capitación colectiva y su objetivo es desarrollar una mayor proyección hacia la comunidad a través de sus puestos de salud.

Durante el período 1990-94 se presentó como principal lineamiento de política la revisión y reorganización del sector salud, con el fin de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios. Sin embargo, el planteamiento de reforma sectorial, no llegó a cristalizar. En este período, las políticas de movilidad laboral afectaron negativamente algunos programas estratégicos de corte preventivo, a cargo del Ministerio de Salud, por lo que se agudizó la problemática de la calidad y cobertura efectiva de los programas.

Por su parte, a nivel del esquema de consulta externa de la CCSS persisten problemas tales como el mal trato al usuario, inadecuadas relaciones médico-paciente, prolongados tiempos de espera y entrega tardía e incompleta de los medicamentos.

El rebrote de enfermedades que se consideraban erradicadas --sarampión, malaria, dengue-- y una desaceleración en el comportamiento de los principales indicadores sanitarios, emergen como producto del marcado proceso de deterioro del sector salud y de declinación del gasto per cápita.

3. Demanda habitacional y políticas de viviendas

Según datos censales de 1973, el déficit de vivienda era del orden de 85,399 unidades. Desde el punto de vista demográfico, ese resultado guarda estrecha relación con el rápido crecimiento poblacional del país en las décadas precedentes, que se tradujo en una creciente demanda por vivienda y servicios anexos.

En los años siguientes, los esfuerzos estatales y de la sociedad civil para solventar ese problema no fueron suficientes, de modo que con la crisis de los ochenta el problema habitacional se agudizó. Así, datos del Censo de Población y Vivienda, revelan que en 1984 el déficit había ascendido a 112,991 unidades.

En el período 1980-86, el promedio anual de viviendas construidas se ubicó en 15,433 unidades, cifra inferior al promedio anual de 19,213 matrimonios registrados en ese mismo período. El efecto combinado de esta situación y el déficit acumulado de viviendas planteó la necesidad de un viraje en las políticas públicas.

Por ello, a partir de 1986, los esfuerzos de la política pública se orientaron a generar soluciones de vivienda de interés social, para lo cual se adecuó el marco institucional creándose el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV), cuyo brazo ejecutor lo constituye el BANHVI. La creación del SFNV define la participación del Estado en el área de la canalización de recursos, es decir, haciéndose cargo de la intermediación financiera y no de la construcción directa.

Sin embargo, la magnitud del déficit ha continuado creciendo, aunque ciertamente a un ritmo inferior al experimentado en el período 1973-1984. En 1990, el déficit se estimaba en 157,798 unidades. La razón déficit/viviendas existentes es de 25.4% a nivel nacional y cuatro provincias superan ese valor promedio, a saber: Alajuela, Limón, Guanacaste y Puntarenas. Por otro lado, en el análisis de la demanda habitacional es importante considerar el comportamiento de la tasa de jefaturas, así como la relación entre las nuevas viviendas construidas y el número de matrimonios registrados. Bajo esta orientación, se asume que cada jefe de hogar representa una unidad familiar y que ese núcleo requiere de una vivienda donde residir y desarrollarse como grupo social.

En el período 1987-1993, el número de jefaturas se incrementó sostenidamente. En términos absolutos, el incremento anual fue del orden del 18,605. En 1990, la brecha entre jefes de hogar y viviendas existentes era cerca de 14 mil viviendas, pero ha de considerarse que bajo el concepto de déficit habitacional se encuentran las viviendas malas.

La nueva demanda habitacional incorporada anualmente se relaciona estrechamente con el número de matrimonios, bajo el supuesto de que cada matrimonio es una unidad familiar que necesita vivienda. De 1987 a 1990, el número de matrimonios registrados fue superior al de viviendas construidas, situación que se revierte a partir de

1991. En 1993, la razón de viviendas nuevas y matrimonios efectuados alcanza el nivel más alto del período, esto es 120.4, lo que sugiere la posibilidad de atención simultánea de la demanda habitacional de nuevos hogares y combate parcial del déficit existente.

En materia de vivienda de interés social, la puesta en ejecución del Bono Familiar para la Vivienda desde 1987, ha constituido un instrumento para satisfacer la demanda de los sectores de ingreso bajo de la población. La relación bonos otorgados/hogares pobres sugiere que de cada cinco hogares pobres uno recibe este subsidio.

La prioridad otorgada al sector vivienda permitió que el gasto público en ese sector alcanzara, en promedio, un 7% del gasto del Sector Público No Financiero durante el trienio 1987-1989, luego de que en el período 1980-1986 no sobrepasaba el 3%. Ese nivel de participación decrece durante 1990-1991, debido a las restricciones fiscales del momento.

A nivel global, el impacto de las políticas públicas en materia de vivienda ha sido positivo en dos sentidos: primero, porque fue posible revertir las tendencias de agudización del déficit y segundo, porque significó la creación de oportunidades de acceso a la vivienda a los estratos de bajo ingreso.

Sin embargo, por responder a las demandas y presiones inmediatas, los programas han carecido de una visión de largo plazo que contemple el desarrollo integral de asentamientos humanos en ciudades pequeñas e intermedias. Se ha propiciado un desarrollo espacial urbano desequilibrado y con ello, el desplazamiento de parte importante de las tierras con vocación agrícola localizadas en la Gran Área Metropolitana. Además, dada la naturaleza de los mecanismos utilizados para el otorgamiento de este beneficio, los programas han sido vulnerables a prácticas clientelistas.

4. Empobrecimiento y fragmentación de la cultura

La cultura, como expresión de la forma de ser de un pueblo, constituye el resultado y soporte de los patrones de convivencia social y de la identidad nacional.

En los últimos años, sin embargo, la cultura de trabajo y solidaridad, que caracterizó históricamente la vida social costarricense, se ha enfrentado a un severo proceso de erosión, asociado estrechamente al deterioro del sistema educativo. Las constantes denuncias sobre prácticas de corrupción en los sectores público y privado, animados por la avaricia y el deseo de obtener dinero y poder a cualquier costo, son signos inequívocos de una sociedad en donde la solidaridad cedió terreno al individualismo. No es casual, por tanto, que el tema de la pérdida de valores se encuentre como punto sobresaliente en la agenda nacional.

En lo que respecta a oportunidades para el desarrollo cultural de los costarricenses, si bien todavía disfrutamos de los frutos de grandes decisiones del pasado --como fue la creación de la Orquesta Sinfónica Nacional, por ejemplo-- y de esfuerzos particulares, lo cierto es que en la mayoría de los casos, tanto los artistas como los ciudadanos y las comunidades, enfrentan cada vez más restricciones que impiden la creación, el disfrute y la expresión artística. De igual forma, en el campo del entretenimiento y el deporte se presenta un importante déficit de instalaciones adecuadas, agravado por el deterioro de la infraestructura existente.

Pero el desafío fundamental se relaciona con la desigualdad de oportunidades de la población costarricense, tanto en lo que respecta a la producción como el disfrute de los bienes y servicios culturales, así como el predominio de conceptos limitados y estructuras rígidas, que reducen el ámbito cultural a la expresión artística. Existen condiciones diferenciales de acceso a la cultura y a la recreación, que excluyen a las mayorías poblacionales de bienes y servicios de calidad.

Desde el punto de vista sectorial, el Sector Cultura aglutina un amplio grupo de entidades estatales, asociaciones, grupos y pequeñas empresas privadas. Sin embargo, su perfil institucional es bajo y sus recursos presupuestarios limitados.

En ese marco, el Sector Público, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, creado por Ley en el año 1971, tradicionalmente ha participado en el financiamiento y la administración de las actividades culturales, orientado en primera instancia a la prestación de servicios culturales y secundariamente a la propia producción de los mismos. Por su parte, el sector privado se ha caracterizado por una destacada participación, sobre todo en la producción de bienes y servicios culturales, en su mayoría en la esfera de la comunicación, orientados básicamente a los mercados internos y en menor grado hacia el exterior.

En todo caso, más allá de la dotación de recursos presupuestarios, el fortalecimiento del Sector Cultura demanda el reconocimiento efectivo de nuestra pluralidad étnica y cultural y en consecuencia con ese principio, la ampliación de esfuerzos en el terreno de la investigación sociocultural así como el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a convertir la cultura en un verdadero vehículo de integración social.

En general, en el marco del proceso de apertura externa y globalización, se ha debilitado la capacidad de la institucionalidad vigente para apropiarnos de las mejores manifestaciones de la cultura universal, sin que ello signifique una pérdida de la identidad nacional. El desarrollo reciente de la actividad turística constituye un ejemplo típico de como la ausencia de políticas públicas podría conducir al debilitamiento y fragmentación de las culturas regionales, consideradas muchas veces como un obstáculo para el desarrollo.

5. Seguridad social

Costa Rica es reconocida a nivel internacional por el basto desarrollo en el área de seguridad social. No obstante los logros alcanzados, persisten amplias brechas en su cobertura: mientras el 79% de los asalariados están protegidos por el Régimen de Enfermedad y Maternidad (REM), sólo el 59% de los cuenta propia está en esa situación. Las disparidades se acentúan más en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM), ya que cubre al 71.6% de los asalariados, pero sólo al 3% de los cuenta propia.

Adicionalmente, hay que destacar la existencia de múltiples regímenes de pensiones que otorgan privilegios especiales a pequeños grupos de trabajadores, lo cual contrasta con el RIVM, que además de aglutinar a la mayoría de los asalariados, les proporciona pensiones bajas, que en términos reales ha ido perdiendo el poder adquisitivo: el monto básico de la pensión bajó de ¢672.6 en 1988 a ¢657 en 1992.

El Régimen no Contributivo (RNC) presenta una tendencia similar, en términos reales la cuantía básica de la pensión en 1992, representó el 67% del monto de 1987. También es inequitativa la distribución geográfica de las mismas, la Región Central absorbe el 36.9% de las pensiones, mientras que las regiones Chorotega y Brunca, que tienen la más alta incidencia de la pobreza, ocupan lugares secundarios en la distribución.

En lo que respecta a la seguridad ocupacional, a pesar de que el seguro de riesgos del trabajo cubre al 90% de los asalariados, hay un incremento constante de los accidentes laborales. En la agricultura e industria se concentra el 60% del total de accidentes ocurridos en el año 1993.

6. Familia, mujer e infancia

La familia, como núcleo básico de la sociedad, se encuentra sometida hoy a un proceso de cambio, que está provocando modificaciones tanto en su estructura, como en las funciones tradicionalmente encomendadas. Se ha registrado también una sustitución de sus valores tradicionales, algunos de los cuales han provocado un deterioro en las relaciones en su seno. Las familias incompletas, los hogares bajo la responsabilidad de mujeres solas, el nacimiento de hijos de madres solteras, la agresión de la mujer y de los niños, el trabajo infantil, entre otros, son expresiones de ese proceso.

En el campo de la mujer a pesar de las regulaciones existentes, aún persisten profundas disparidades. En el ámbito laboral, son las que enfrentan con mayor fuerza el desempleo y el subempleo visible. Situación similar ocurre en el nivel de ingresos: la diferenciación salarial es de aproximadamente 5% como promedio, en el sector público y del 25% en el privado. En ocupaciones de servicio asciende al 50%.

Esa situación afecta principalmente a las mujeres jefes de hogar, que representan aproximadamente el 19.9% del total de jefes. Para ellas, esto implica mayores esfuerzos para asumir las responsabilidades económicas del hogar, situación que se agudiza en las familias pobres, donde se estima que representan el 30% de los jefes de hogar.

En relación con los niños y niñas trabajadoras, esta significa una de las expresiones más claras de desigualdad social. Hay un contingente de 19,752 con edades de 12 a 14 años en 1993 incorporados a la PEA, muchos de los cuales se insertan en el mercado de trabajo sin estar cubiertos por los regímenes de seguridad social. Se estima quienes laboran en el sector informal superan esa cifra y que sus condiciones de existencia son más agudas.

También la agresión infantil es un tema relevante dentro de la política social, a pesar de que las estadísticas reflejan sólo una pequeña parte de su magnitud. En 1993 se reportaron 283 casos de agresión, pero en criterio del Comité de Niño Agredido del Hospital Nacional de Niños, por cada caso de síndrome de niño agredido que es reportado, cinco quedan sin conocerse. El abuso sexual concentra más de la mitad de los casos atendidos y la agresión física representan casi un tercio del total.

En relación con la agresión a la mujer, uno de los principales problemas se asocia precisamente con la ausencia de sistemas de información que permitan precisar la dimensión social del problema y, fundamentalmente, fortalecer el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, algunas estadísticas puntuales, recopiladas y publicadas por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, brindan una idea de los retos por enfrentar: entre 1992 y 1994, 8 mil mujeres agredidas recibieron atención en el Ministerio de Justicia; según la Defensoría de los Habitantes más del 40% de los hogares costarricenses ha registrado violencia familiar; el Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA) señala en sus estudios que el 56% de las mujeres víctimas de violencia intra familiar han estado a punto de morir y el 48% han abandonado el hogar; el Centro de Mujer y Familia (CMF) atiende un promedio diario de 14 denuncias por agresiones físicas, emocionales y sexuales; y la Delegación de la Mujer Agredida del Ministerio de Gobernación, ha estimado en 40 el número de atenciones diarias.

7. Seguridad ciudadana

En los últimos años, las estadísticas muestran un aumento persistente en tasas de criminalidad, destacando en particular un rápido crecimiento de los delitos contra la persona. Sin embargo, al considerar su composición, los delitos contra la propiedad representan tres cuartas partes del total, mientras que los delitos contra personas significan alrededor del 10%.

En relación con la distribución territorial de la criminalidad, la provincia de San José concentró el 52.5% del total de delitos reportados en 1991 ante la Oficina de Investigación Judicial (OIJ). En San José, la tasa de delitos denunciados por cada diez mil habitantes fue de 168 y le siguen en importancia Limón (113), Puntarenas (96), Guanacaste (88), Cartago (85), Heredia (79) y Alajuela (69). No obstante, al considerar la distribución según tipo de delito, San José es superada por otras provincias, tal es el caso de los delitos contra la persona --lesiones, homicidio culposo, violación, tentativa de violación, homicidio y tentativa de homicidio--, en donde la provincia de Limón muestra tasas más altas.

A pesar de que la situación anterior evidencia la necesidad de acciones específicas en diferentes zonas del país, conviene señalar que la ausencia de planificación en la organización de las fuerzas policiales, en particular de la Guardia Rural y la Guardia Civil, ha provocado una concentración de efectivos de ambos cuerpos en diferentes áreas del país, quedando zonas territoriales de mayor incidencia delictiva con escasa vigilancia policial. También existen restricciones que impiden el control de los puestos fronterizos, lo cual ha dado origen a masivas y constantes inmigraciones en la frontera norte, así como contrabandos y otros ilícitos en la frontera sur. Asimismo, existen limitaciones organizativas y financieras que impiden una vigilancia adecuada del mar territorial, lo cual ha provocado la transgresión de los límites territoriales y recursos naturales existentes.

Por otro lado, diversas encuestas han revelado que el sentimiento de inseguridad de la población ha aumentado: en el año 1992, el 40% de los costarricenses consideraba la seguridad ciudadana como el principal problema; situación que se torna más compleja debido a la imagen negativa que tiene la sociedad de las instituciones estatales responsables, tanto de la acción policial como penal.

En efecto, una multiplicidad de factores limitan en la actualidad la capacidad de desempeño del Estado en este campo. Sin embargo, además del desgaste institucional, producto de las restricciones presupuestarias, se identifican algunos elementos que requieren especial atención:

- A nivel global, la ausencia de un concepto de seguridad ciudadana adecuado para efectos operativos, dado que existe confusión entre seguridad civil, seguridad del Estado, seguridad territorial, así como en cuanto a los componentes y características de este concepto. Asimismo, la carencia de estadísticas confiables para sustentar el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas y estrategias oportunas y eficaces. Por otro lado, la ausencia de una política integral y coherente en materia de seguridad ciudadana, el acelerado proceso de privatización sin la adecuada regulación estatal y la ausencia de mecanismos que permitan la incorporación de la acción comunitaria.

- A nivel social, el deterioro de las condiciones socioeconómicas, educativas y culturales que permiten minimizar el riesgo de la actividad delictiva, así como debilitamiento de los instrumentos para la socialización --como la familia y el sistema educativo--. Lo anterior ha tenido un impacto negativo sobre los valores en que se sustenta la convivencia y el respeto social.
- A nivel de intervención penal, problemas sustantivos que afectan la celeridad de los procesos y que impiden la sanción de un alto porcentaje de los delitos, así como la escasa efectividad de los programas de rehabilitación. Esto último se refleja en las tasas de reincidencia: se estima que más del 60% de las personas liberadas cometen un nuevo delito.
- A nivel de intervención policial, la ausencia de modelo funcional y organizacional que revierta las tendencias centralizadoras y jerárquicas vigentes. Además, la falta de carrera policial; la ausencia de mecanismos para el control civil; el exceso de cuerpos policiales y la escasa coordinación entre ellos: en la actualidad existen quince cuerpos policiales bajo el control de cinco Ministerios y la Corte Suprema.
- A nivel institucional, predomina la presencia de estructuras organizativas centralistas, rígidas y poco funcionales; la duplicidad de funciones y los problemas de coordinación a que da origen un esquema atomizado; así como la baja calificación de los recursos humanos. En general, la presencia de instituciones que enfrentan limitaciones organizativas y financieras que les impiden responder a las necesidades actuales.

III. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

A principios de los ochenta, en el marco de una economía internacional orientada hacia la liberalización de mercados, el recrudecimiento de la guerra en Centroamérica paralizó el comercio regional y provocó, consecuentemente, el colapso del modelo de sustitución de importaciones. Lo anterior, unido a la crisis económica mundial, que alteró el funcionamiento del sistema monetario internacional, dio origen a un período de inestabilidad sin precedentes, que detuvo un largo proceso de crecimiento sostenido y de desarrollo social.

Así, ante la urgencia de replantear el modelo de desarrollo, el Estado impulsó una estrategia de apertura externa, con el objetivo primordial de reinsertar a la economía costarricense en el mercado internacional. Esto significó, no sólo el reto de estabilizar y reactivar la economía para enfrentar el deterioro socioeconómico provocado por la crisis, sino también el desafío de transformar y modernizar la estructura productiva, para competir fuera del mercado regional. Además, implicó el abandono de las prácticas proteccionistas aplicadas por más de dos décadas y la sustitución de éstas por una nueva política económica, diseñada precisamente para impulsar la apertura externa.

Por otro lado, la década de los ochenta marcó el inicio de una nueva fase en el proceso de reestructuración del Estado costarricense. En efecto, las políticas recomendadas desde entonces, en el marco de los convenios de "estabilización económica" y "ajuste estructural", suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial respectivamente, revelan el interés explícito de garantizar la preponderancia del mercado, como mecanismo idóneo para organizar los procesos de producción y distribución; a la par de acciones y medidas --igualmente explícitas-- tendientes a reducir el tamaño del Estado y a limitar su ámbito de acción.

Finalmente, se abrió el espacio para una discusión más pragmática y fructífera, y menos ideológica, sobre cuál debe ser el papel de los distintos instrumentos institucionales para la asignación de los recursos. La reforma del Estado, el desarrollo de mercados realmente competitivos y el establecimiento de mecanismos modernos de regulación económica, constituyen los grandes retos en la búsqueda de una economía capaz de combinar los criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

A. CRISIS DE LOS OCHENTA: ANTECEDENTES Y CONSECUENCIAS

La crisis de principios de los ochenta situó a la sociedad costarricense en la antesala de un período caracterizado por profundas transformaciones, que modificaron el comportamiento previsible de los distintos agentes económicos, sociales y políticos,

en forma irreversible. Hoy, después de doce años de vigencia del modelo de apertura, Costa Rica se encuentra todavía en medio de un período de transición y aún no se vislumbra con claridad la sociedad costarricense del siglo XXI.

1. La ruptura del modelo de desarrollo regional

A finales de la década de los cincuenta se inició un proceso de cambio dirigido a enfrentar las limitaciones del modelo agroexportador, sustentado en un esquema de división internacional del trabajo, el cual venía provocando un ensanchamiento sistemático entre el mundo desarrollado --industrializado-- y el Tercer Mundo --con vocación agrícola--. Así, al amparo del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), Costa Rica adoptó en 1963 un modelo de desarrollo hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones industriales a escala regional.

Esta etapa del desarrollo nacional significó un período de crecimiento sostenido, promovido mediante elevadas barreras arancelarias, que favorecieron el surgimiento y la consolidación del sector manufacturero nacional. Este esquema proteccionista estuvo acompañado de una política expansiva de ingresos, que dinamizó la demanda interna, así como de un acelerado desarrollo institucional en el ámbito público: el Estado creció en tamaño y funciones, pues el modelo requería de una vigorosa inversión pública, tanto en infraestructura física, como en capital humano.

Junto a las transformaciones económicas, el Sector Público propició un proceso de desarrollo social sin precedentes, que devino en la conformación de una sólida clase media y permitió, consecuentemente, la reducción de la pobreza.

A pesar del crecimiento económico, los logros en el campo social se consolidaron desligados de la estructura económica, es decir, el mejoramiento del nivel de vida no era posible financiarlo a partir del esquema económico vigente, pues en general, los frutos del crecimiento se destinaron al consumo, mientras que la inversión en infraestructura y en capital humano se financió principalmente con ahorro externo. De igual manera, los desequilibrios fiscal y comercial, que se acentuaron en la segunda mitad de los setenta, se cubrieron con endeudamiento externo.

Por otro lado, los incentivos otorgados a la industria, en principio de aplicación temporal, se convirtieron en derechos permanentes y propiciaron la conformación de un aparato productivo desarticulado, intensivo en el uso de importaciones, dependiente del ahorro externo para su expansión, orientado a la sustitución de bienes de consumo y plagado de gran cantidad de empresas con capacidad para competir en el mercado protegido, pero no fuera de él.

Ante esta realidad, signo inequívoco del inminente agotamiento del modelo, durante la década de los setentas se impulsaron una serie de medidas con el fin de promover

las exportaciones hacia terceros mercados: los Certificados de Abono Tributario (CAT), la experiencia del "estado empresario" materializado, a través de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), en la ejecución de actividades tradicionalmente atribuidas al sector privado, así como reformas parciales al arancel común externo.

Sin embargo, las grandes transformaciones estructurales requeridas para enfrentar la situación se pospusieron debido al acceso casi ilimitado del país al ahorro externo y a la momentánea estabilidad de la economía mundial.

2. El impacto socioeconómico de la crisis

A principios de los ochenta, la economía internacional registró nuevamente un período de inestabilidad, caracterizado por altas tasas de inflación, una fuerte contracción de la demanda externa, el encarecimiento de las materias primas y los bienes de capital que conformaban la base de nuestra estructura productiva, el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios y de primera transformación frente a los productos industrializados y el aumento abrupto de las tasas de interés en el mercado internacional.

La internalización de estos factores, junto con el impacto de la crisis política en Centroamérica y la ausencia de políticas económicas oportunas, para adecuar la economía costarricense a las exigencias del entorno, provocaron un deterioro socioeconómico abrupto. Entre 1980 y 1982 el Producto Interno Bruto real --PIB-- se redujo en 9.2%, la tasa de desempleo abierto aumentó de 4.8% a 9.4%, la inflación acumulada fue de 207%, los salarios reales se redujeron alrededor de 30% y el consumo real per cápita disminuyó 21.1%.

Simultáneamente, los desequilibrios externo y fiscal se situaron en niveles nunca antes alcanzados. Así, el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB alcanzó 15.2% mientras que el déficit consolidado del Sector Público ascendió a 19.1% del PIB; al mismo tiempo el Banco Central de Costa Rica (BCCR) perdió el control del mercado cambiario y el precio de las divisas aumentó de ₡ 8.6 a ₡ 49.8 por dólar.

Otra consecuencia de la crisis mundial, fue la consolidación de la deuda pública externa como un problema financiero realmente incontrolable, que condujo a la declaración de moratoria de la deuda: en 1982 el saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB se elevó a 120.8%, mientras que el servicio total de la deuda, como porcentaje de las exportaciones FOB --libre a bordo--, alcanzó 45.1% en 1983.

En estas circunstancias, el impacto social no se hizo esperar: el índice general de pobreza, con base en la metodología de Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se elevó a 54.3%, aunque tuvo un impacto geográfico diferenciado. La situación se tornó dramática en el caso de las zonas rurales, en donde el porcentaje de

familias pobres ascendió a un 68.3%, lo cual contrasta con el 39.7% de hogares pobres en las zonas urbanas.

3. Apertura externa y liberalización

A nivel global, sin embargo, la crisis evidenció una serie de rigideces estructurales inherentes al modelo de sustitución de importaciones, pero en particular, salieron a relucir la incapacidad de la estructura económica para financiar y mantener el nivel de desarrollo social y la urgencia de replantear el modelo económico.

En una primera fase, referida al período 1982-1986, la estabilización se convirtió en el eje de la política económica. Las acciones prioritarias en este campo se concentraron en recuperar el control del mercado cambiario y unificar el tipo de cambio, restablecer las relaciones financieras internacionales, frenar el proceso inflacionario y revertir la tendencia del desequilibrio externo y fiscal. Para ello, y para subsanar el deterioro socioeconómico provocado por la crisis, el restablecimiento de las relaciones financieras internacionales se convirtió en una condición necesaria. Como primer paso, Costa Rica suscribió un convenio de contingencia con el FMI, el cual le abrió las puertas a la renegociación de la deuda y a la recepción de apoyo financiero por parte de organismos internacionales, tanto públicos como privados.

En este sentido, la ayuda externa proporcionada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), se convirtió en un factor determinante. Durante la década de los ochenta, Costa Rica tuvo acceso a un volumen significativo de donaciones unilaterales procedentes de este fondo, justificadas por la voluntad de los Estados Unidos de proteger sus intereses en la región. Estos recursos concesionales se destinaron en su gran mayoría al fortalecimiento de la balanza de pagos.

El programa de estabilización implicó un estricto control monetario y fiscal que permitió, en 1986, la reducción del déficit consolidado del Sector Público como porcentaje del PIB a 5.5%, la disminución del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos a 1.8%. y bajar la inflación a un 15%, aproximadamente.

La política salarial adoptada en ese período fue de carácter expansivo y se dirigió a recuperar los salarios reales, expandir la demanda interna y en general, reactivar la producción interna. A finales de 1986, la producción real registró un crecimiento promedio del 4% y el desempleo disminuyó a 6.2%. La recuperación de los salarios reales, así como las políticas de compensación adoptadas --entre las que se puede citar la fijación de precios de sustentación en granos básicos para paliar la caída de los ingresos rurales--, permitieron reducir el nivel de la pobreza. En 1986 la pobreza se situó en 30% de la población, aunque se mantuvo la brecha rural-urbano, en 43.6% y 15.3% respectivamente.

No obstante lo anterior, una consecuencia adversa de las políticas de estabilización, aplicadas en este período, fue el debilitamiento de la capacidad del Estado para operar en otras áreas de acción gubernamental. Entre estas políticas sobresalen: la subejecución del presupuesto nacional, la posposición de programas y proyectos de inversión, la eliminación de subsidios, la privatización de empresas estatales, el aumento de las tarifas públicas y el impulso de reformas impositivas parciales.

En una segunda etapa, desarrollada a partir de estos avances, el ajuste estructural se convirtió en centro de la política económica, con el objetivo fundamental de promover una estrategia de apertura externa. Las políticas públicas experimentaron un giro de ciento ochenta grados, reorientándose a la transformación y modernización del aparato productivo, en un esfuerzo por consolidar un sector exportador más ágil, competitivo y diversificado.

Así, aunque los Programas de Ajuste Estructural (PAE) constituyen tan sólo un componente --quizá el más visible-- del proceso de ajuste, la naturaleza de las políticas incluidas en ellos brindan una idea global del rumbo de la nueva política económica, centrada en cuatro áreas:

- Política comercial: donde destaca el programa de desgravación arancelaria que condujo a una tarifa máxima de 20% para bienes finales y un piso de 5% para materias primas y bienes de capital, así como la eliminación de las barreras no arancelarias --cualitativas y cuantitativas-- que restringían el libre intercambio, como las sobretasas, depósitos previos, etc.
- Reforma financiera: donde sobresalen, la liberalización parcial y gradual de las tasas de interés, la eliminación de topes de cartera, la reducción y regulación del crédito subsidiado, la liberalización del mercado cambiario y de la cuenta de capital, así como reformas legales y administrativas para fortalecer la Auditoría General de Agencia Financieras (AGEF) y promover la modernización del Sistema Financiero Nacional.
- Política de precios: caracterizada por un proceso de desregulación de mercados internos, mediante la eliminación de subsidios y de controles directos sobre los precios.
- Reforma del Estado: en donde es posible distinguir, por el lado de los gastos, los programas de privatización de empresas públicas, movilidad laboral voluntaria y la subejecución del presupuesto nacional; y por el lado de los ingresos, el ajuste en las tarifas públicas y reformas impositivas parciales, dirigidas a eliminar las barreras a la producción y al comercio internacional.

En medio de este proceso de cambio, el desempeño global de la economía fue favorable, en particular el comportamiento de la producción, el empleo y las exportaciones: entre 1986 y 1993, el PIB real creció en promedio 4.8%, la tasa de desempleo abierto se redujo de 6.2% a 4.1% y las exportaciones reales crecieron en promedio alrededor del 10%. Desafortunadamente, los resultados no han sido igualmente favorables en lo que respecta al control de la inflación y la atención de los desequilibrios externo y fiscal, en donde se observan solamente mejoras de carácter puntual.

En efecto, durante la vigencia del modelo de apertura, los déficits externo y fiscal muestran un comportamiento cíclico que ha debilitado en forma recurrente los logros obtenidos en materia de estabilización económica. En alguna medida, el país ha demostrado gran capacidad para manejar estos desequilibrios en el corto plazo, pero sin encontrar una fórmula que le permita hacer frente a los problemas estructurales que los explican. Consecuentemente, las mejoras observadas han sido coyunturalmente importantes, pero endebles e insostenibles en el mediano y largo plazo.

En el frente externo Costa Rica exhibe hoy una estructura productiva más diversificada, que le ha permitido minimizar el impacto de las fluctuaciones propias de los mercados internacionales. Pero esto no ha sido suficiente. Desde 1989 la cuenta comercial evidencia un deterioro persistente, que se acelera a partir de 1992, tanto que en 1993 el déficit comercial como porcentaje del PIB alcanzó 12.1%, nivel superior a los registrados durante el período más agudo de la crisis 1980-1982. Este ensanchamiento del déficit en la balanza comercial, explicado por el aumento generalizado de las importaciones, evidencia que las estructuras de producción y consumo están usando divisas a un ritmo muy superior del que las genera el aparato productivo, aun cuando éste se haya diversificado. Por ello, el proceso de apertura externa no puede ser concebido como un fin en sí mismo.

Además, conviene señalar que en la segunda mitad de la década de los ochenta, esta debilidad del modelo de apertura permanecía oculta, debido al inusual y creciente flujo de donaciones unilaterales. Una vez que éste se contrajo, se hizo visible la verdadera magnitud de la brecha externa asociada al nuevo modelo de desarrollo.

En materia de finanzas públicas, por su parte, la situación actual es igualmente delicada, aún cuando los indicadores globales no lo reflejan: en 1993 el Sector Público no Financiero registró un superávit de 0.6% como porcentaje del PIB. Sin embargo, este resultado cuantitativo es contradictorio, precisamente porque los ajustes fiscales provocaron un deterioro en la calidad de los servicios sociales y la infraestructura de apoyo a la producción. La composición del gasto público advierte una fuerte contracción de los gastos de capital; mientras que por el lado de los ingresos, los recursos adicionales fueron de carácter temporal, específicamente: el aumento del impuesto de ventas y la mayor recaudación por concepto de impuestos a las importaciones, esto último, gracias al deterioro de la cuenta comercial.

Las proyecciones en materia fiscal son alarmantes. Al finalizar el año 1994 se estima que el déficit del Sector Público no Financiero como porcentaje del PIB será de 3.5%, mientras que para el Sector Público consolidado, excluyendo las pérdidas del Banco Anglo Costarricense, será de 5.1%. Esta situación se origina fundamentalmente en el deterioro de las finanzas del Gobierno Central, el cual al mes de junio de 1994 registró un déficit de ₡ 24,799.5 millones, muy superior al faltante contabilizado en junio del año anterior --₡ 1,930.0 millones--.

Finalmente, es importante destacar que a pesar del crecimiento económico registrado a partir de 1986, el índice general de salarios mínimos reales mostró una disminución de 1.8%. Este resultado, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, debe conducir a una necesaria reflexión sobre las características de la estructura productiva en gestación, especialmente si se considera que alrededor del 70% de la fuerza de trabajo es asalariada y que, por problemas estructurales, alrededor de un 25% de esos asalariados perciben salarios inferiores al mínimo establecido por Ley. En este sentido, independientemente de donde se originen las fallas, los frutos del crecimiento podrían no estar llegando a los grupos de ingresos más bajos, especialmente si consideramos que en este período se ha debilitado la acción del Estado en la prestación de servicios básicos.

En la actualidad, además de los resultados endebles en materia de estabilización económica, se advierte un desmejoramiento en la calidad de vida de los costarricenses, reflejado en aspectos como el deterioro de la salud y la educación, los problemas de inseguridad ciudadana, el debilitamiento de las organizaciones sociales, el desgaste institucional del Estado --inclusive de los partidos políticos--, la fragmentación de la cultura ante el impacto de la globalización y la intensificación de los problemas ambientales, que hoy alcanzan niveles insospechados.

B. BALANCE GLOBAL Y SECTORIAL

1. Oferta y demanda agregadas

Durante la vigencia del modelo de apertura externa, los componentes de la oferta y demanda globales muestran una dinámica diferente a la observada durante la década de los setentas, según se presenta en el cuadro N°1.

La oferta agregada creció en promedio a una tasa similar en ambos períodos. Sin embargo, al considerar su composición se aprecia, que entre 1983 y 1993, la economía crece a un ritmo menor, pero con tasas de importación significativamente mayores. Durante estos años, parte importante del aumento de la demanda interna se satisfizo mediante importaciones, lo cual comprometió gran parte de los recursos provenientes del extraordinario esfuerzo realizado por el sector exportador, para satisfacer la demanda

externa. Cabe mencionar como ilustración, que durante la década de los ochenta, las importaciones crecieron en promedio 1.5 puntos porcentuales por encima de la exportaciones (sólo 0.1% en el período 1970-1979).

La demanda interna experimentó una desaceleración en los niveles de consumo final, particularmente aguda en el caso del consumo público, lo cual refleja en alguna medida la magnitud del ajuste fiscal. Por su parte, el consumo privado creció a un ritmo similar al del PIB real durante los últimos 10 años, alimentado por el aumento en el nivel de importaciones, lo cual se explica fundamentalmente por el proceso de desgravación arancelaria.

En cuanto a la formación bruta de capital, el comportamiento de la inversión privada fue muy diferente del que mostró la inversión pública. Mientras la primera se recuperó rápidamente después de la crisis, tanto que en 1993 superaba en un 70% el nivel de 1979, la inversión pública perdió dinamismo como consecuencia de las medidas aplicadas para reducir el gasto público, de modo que en igual período la inversión pública se encontraba todavía por debajo del nivel registrado.

CUADRO 1
OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
- tasas de variación real -

	1970-79	1980-82	1983-88	1989-93	1983-93
PIB	6.2	-4.8	4.5	4.9	4.8
Importaciones ¹	7.3	-22.3	10.1	11.2	11.3
OFERTA GLOBAL	6.5	-9.6	5.9	7.0	6.7
Consumo total	5.4	-8.2	5.2	4.1	4.2
Privado	5.0	-9.1	4.5	4.4	4.5
Público	7.4	-4.1	2.5	2.2	2.5
Formación bruta de cap	10.6	-26.4	9.6	10.8	10.7
Privada	10.6	-22.5	15.6	11.3	13.4
Pública	15.7	-16.9	-1.5	14.5	4.1
DEMANDA INTERNA	6.3	-13.9	5.1	4.7	5.1
Exportaciones ¹	7.2	2.5	7.5	11.2	9.8
DEMANDA GLOBAL	6.5	-7.1	5.9	7.0	6.7

¹ Incluye bienes y servicios

FUENTE: Elaboración con cifras del BCCR - Cuentas Nacionales - y MIDEPLAN.

La caída en la inversión pública tiene serias consecuencias: Por un lado, la transformación del aparato productivo se dificulta enormemente ante la incapacidad del Estado para afrontar la expansión y modernización de la infraestructura que le sirve de apoyo. Por otro lado, se registra un marcado deterioro en la prestación y calidad de servicios sociales, como la educación, la salud y la distribución de agua potable, entre otros, que son fundamentales, tanto para garantizar la calidad de vida de la población, como para aumentar la competitividad del país.

2. El producto global y sectorial

Además del impacto provocado por la crisis, la nueva política económica modificó la estructura de precios relativos y consecuentemente, alteró la dinámica sectorial. En particular, la caída de la demanda interna y la disminución del comercio regional afectaron de manera especial a los sectores industrial y comercial, además del sector de la construcción, que experimentó una abrupta caída.

En el período 1983-1993, el PIB de Costa Rica alcanzó un crecimiento promedio del 4.8%. Este crecimiento se acentuó a partir de 1989, superando con creces el desempeño de la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, aunque todos los sectores incrementaron su nivel de actividad, destaca el dinamismo de cuatro rubros que crecen a un ritmo superior al promedio nacional: servicios básicos (6.4%), comercio (5.4%), industria (5.2%) y construcción (5.2%). Además, se advierte un cambio adicional de singular importancia, relacionado con el desempeño del sector primario, que incluye las actividades agrícolas, pecuarias, silvicultura y pesca: a nivel global, recuperó un nivel de crecimiento promedio superior al observado en los años setenta, lo cual se explica por el crecimiento acelerado de la producción y las exportaciones de productos no tradicionales como piña, melones, flores y plantas, macadamia, chayotes y mariscos.

Además, como se aprecia en el cuadro No.2, a pesar del crecimiento de la formación bruta de capital, se registró una sensible desaceleración del sector construcción a partir de 1989. Esta tendencia se debe a que en los últimos años se incentivó la inversión en "maquinaria y equipo", por encima de la inversión en "nuevas construcciones". Así, en el bienio 1992-1993 la inversión bruta real aumentó 51.1%, creciendo la inversión en maquinaria y equipo en 70% en tanto la inversión en nuevas construcciones lo hizo en 22.6%.

En este contexto, si bien el desempeño global de los distintos sectores ha sido bastante favorable, los indicadores comentados ocultan algunos aspectos importantes. Por un lado, el nivel de agregación con el que normalmente se presentan las cifras de producción, no permite observar el comportamiento errático de algunas actividades y la tendencia de largo plazo de las ramas menos dinámicas. Por otro, persisten limitaciones estructurales que no han sido superadas: la escasa integración del aparato productivo,

el mayor componente importado, la lentitud con que ha avanzado el proceso de reconversión en el caso de los pequeños y medianos productores y la concentración geográfica de la actividad económica, que ha desfavorecido el desarrollo de las zonas rurales.

El diverso dinamismo sectorial durante la década de los ochenta y principios de los noventa, provocó un cambio en la composición del PIB según su origen. Entre 1983 y 1993, a pesar del crecimiento de la producción agrícola no tradicional, el sector primario redujo su importancia relativa de 21.2% a 19.2%. Por su parte, el sector secundario mantuvo su peso alrededor del 25.8%, mientras que el sector terciario o de servicios aumentó su participación de 52.9% a 55.1%, incremento explicado básicamente por el dinamismo de las actividades vinculadas al comercio, a los servicios financieros, al transporte y las comunicaciones.

CUADRO 2
VALOR AGREGADO SEGÚN CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
- tasas de variación real -

ACTIVIDAD	1970-79	1980-82	1983-88	1989-93	1983-93
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6.2	-4.8	4.5	4.9	4.8
PRIMARIO	2.9	0.0	3.5	3.8	4.0
-Agrícola	3.3	1.2	2.7	3.6	3.8
-Pecuario	2.9	-1.8	4.1	6.4	4.9
-Otros	2.5	-4.8	12.8	-2.4	6.2
SECUNDARIO	8.8	-10.3	5.6	4.8	5.2
-Industrial	8.2	-6.1	5.4	5.3	5.2
-Construcción	11.5	-26.9	6.4	1.9	5.2
TERCIARIO	6.3	-3.7	4.7	5.5	5.1
-Servicios básicos	10.1	0.9	4.9	7.9	6.4
-Comercio	5.7	-6.3	4.0	5.8	5.4
-Otros	5.4	-1.4	2.3	2.5	2.5

FUENTE: Elaboración con cifras del BCCR - Cuentas Nacionales - y MIDEPLAN

C. FINANZAS PUBLICAS Y AJUSTE FISCAL

Durante el período 1983 y 1990, el déficit consolidado del Sector Público no Financiero, expresado como porcentaje del PIB se mantuvo por encima de 3.6%, mientras que a partir de 1990 se redujo sistemáticamente hasta lograr un superávit de 0.6%, al finalizar 1993. Esta mejora se explica principalmente por el superávit conjunto de las principales empresas públicas, en particular del ICE, RECOPE, el INA y la CCSS, mientras que el desequilibrio fiscal continúa concentrándose en dos áreas: el déficit del Gobierno Central y las pérdidas del BCCR.

La interpretación cuantitativa de este indicador podría conducir a conclusiones erróneas, si no se contempla en el análisis la naturaleza y el impacto de las políticas que propiciaron esos resultados. El indicador revela que la situación fiscal "mejoró". Bo obstante, este indicador oculta la fuerte contracción de la inversión pública propició el deterioro de la infraestructura física de apoyo a la producción y la menor calidad y cobertura de los servicios sociales básicos.

En materia fiscal, el déficit del Gobierno Central se perfila como un área crítica que requiere atención inmediata. Esto por tres razones fundamentales: primero, por la magnitud del déficit y los problemas de financiamiento a que da origen; segundo, por la importancia social de los bienes y servicios que explican el gasto público del Gobierno Central --educación, salud, pensiones, comedores escolares, seguridad ciudadana, agua potable, etc.--; y tercero, porque persisten los factores estructurales que explican el deterioro fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

En relación con las pérdidas del BCCR --déficit cuasifiscal--, a pesar de que se han disminuido como porcentaje del PIB, pasando de 4.9% a 1.5% en el lapso 1983-1993, han provocado presiones adicionales sobre el nivel de inflación, debido a los problemas de monetización. Por su parte, al considerar la situación financiera de las empresas públicas, cabe destacar tres aspectos: primero, el aumento programado en las tarifas, en principio justificado para que los precios reflejen el costo de operación y expansión del servicio, constituye el factor determinante de sus ingresos adicionales; segundo, el gasto en inversión ha venido creciendo a un ritmo menor que los gastos corrientes; y tercero, parte importante de los superávits generados fueron destinados al financiamiento del déficit del Gobierno Central.

1. Las finanzas del Gobierno Central

a. Evolución de los ingresos

Por el lado de los ingresos, un conjunto de factores ha erosionado la estructura tributaria: a saber, la eliminación de impuestos a las exportaciones, la desgravación arancelaria, la ineficiencia de la administración tributaria, la evasión fiscal

y la ausencia de mecanismos legales para hacerle frente, la falta de sistemas modernos de información y el exceso de exenciones vigentes, a pesar de la Ley de Eliminación de Exoneraciones --pues no se aplica a las actividades económicas más dinámicas--.

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS
 - composición porcentual -

	1983-84	1985-90	1991-93
TOTAL IMPUESTOS	100.00	100.00	100.00
IMPUESTOS DIRECTOS	23.37	18.66	18.39
PLANILLAS	1.78	1.77	2.39
Deducciones p/ Pensiones	0.00	0.23	0.45
Cont. 5% pensiones Magisterio	0.00	0.91	1.94
RENTA	20.9	116.14	14.99
Impuesto renta	18.11	13.94	11.37
Sobretasa a la renta	2.80	0.05	0.00
Dividendos s/intereses de título	0.00	2.15	3.61
PROPIEDAD	0.68	0.75	1.01
Traspaso de bienes inmuebles	0.46	0.35	0.72
Territorial	0.22	0.40	0.29
IMPUESTOS INDIRECTOS	76.63	81.34	81.61
BIENES Y SERVICIOS	41.22	48.31	55.40
Ventas	22.52	26.18	36.50
Consumo	16.11	16.07	14.99
Otros	2.59	6.06	3.91
COMERCIO INTERNACIONAL	35.41	33.03	26.21
Importaciones	14.34	21.42	21.66
Exportaciones	19.79	11.26	4.05
Otros	1.27	0.35	0.50

FUENTE: Ministerio de Hacienda

Lo anterior provocó una reducción sistemática de la carga tributaria, de 16.1% en 1983 a 14.0% en 1990. Sin embargo, en este período en particular, el flujo de ingresos

tributarios fue compensado parcialmente mediante transferencias, como se comentó con anterioridad. A partir de 1991, la recaudación fiscal mejoró y la carga tributaria mejoró, pero gracias a medidas de carácter temporal y, en gran medida, en detrimento de la cuenta comercial. En todo caso, la carga tributaria se ubica actualmente en un nivel inferior al observado a inicios del proceso de apertura.

A la fecha, la estructura tributaria se sustenta en la administración de cuatro impuestos clave, que en conjunto generan alrededor del 85% de los ingresos tributarios del Gobierno Central: ventas (36.5%), importaciones (21.7%), consumo (15%) y renta (11.4%). Desde 1983 se aprecia una mayor participación relativa de los impuestos indirectos, a la par de una reducción en el peso relativo de los impuestos al comercio internacional. Por su parte, la menor importancia del impuesto sobre la renta y del impuesto territorial, explica la tendencia a la baja en la participación de los impuestos directos.

Es importante señalar que la mayor recaudación vía impuesto de ventas y aduanas permitió compensar parcialmente el menor flujo de ingresos por concepto de impuestos a las exportaciones, cuya importancia relativa se redujo de 19.8% a sólo 4.1%. Desafortunadamente, por tratarse de ingresos adicionales de carácter temporal, ocultan la debilidad de la estructura tributaria.

En el primer semestre de 1994, la evolución de los ingresos del Gobierno Central confirma el debilitamiento de su posición financiera: al mes de junio de 1994 los ingresos totales aumentaron sólo 6.1% , mientras que la inflación acumulada era de 12%; es decir, se registró una disminución de los ingresos tributarios en términos reales. En realidad, el problema tiene raíces temporales e institucionales: desde el primer trimestre de 1993 la carga tributaria muestra una clara tendencia a la baja, partiendo del nivel de 16% y, de continuar la tendencia, se estima que llegaría a 13.5% en el último trimestre de 1995.

b. Evolución del gasto

Al considerar la composición del gasto público, se aprecia un aumento en el peso relativo de los gastos corrientes. Estos, que incluyen sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, intereses y transferencias, aumentaron su importancia de 80.5% en 1983 a 88.8% en 1993; los cuales representan en promedio alrededor del 16% del PIB. Esta tendencia implica que los gastos de capital se han reducido drásticamente respecto del gasto total, pasando de 19.5% a 11.2%, mientras que como porcentaje del PIB se redujeron de 3.6% a sólo 1.9%.

Los sueldos y salarios continúan absorbiendo alrededor del 30% del gasto total. Entre 1990 y 1993, a pesar del programa de movilidad laboral, el empleo público aumentó de 173,083 a 176,615 funcionarios. Además, dado que fue un programa de retiro "voluntario", los criterios de eficiencia y racionalidad no fueron los pilares del proceso de reasignación de los recursos humanos. Tampoco existe evidencia de que las instituciones públicas en las cuales se concentró la movilidad laboral, ahora sean más eficientes que antes. Al contrario, el Estado en general sufrió un desgaste institucional acelerado, precisamente porque se procedió a movilizar empleados públicos pero sin redefinir --previamente-- el rol estratégico de las instituciones y sin eliminar la duplicidad de funciones, programas y procesos. En la mayoría de los casos, las entidades públicas perdieron personal fundamental para su desempeño.

Por otra parte, el pago por concepto de intereses, tanto de la deuda interna como externa, aumentó su participación promedio dentro del gasto total, pasando de 13.5% durante el período 1983-1985 a 20.5% en el lapso 1991-1993. Este resultado se explica en gran medida por el uso indiscriminado del endeudamiento interno, en un período en donde las tasas de interés en términos reales eran elevadas y crecientes.

También los gastos por concepto de transferencias aumentaron su importancia relativa de 32.1% en 1983 a 36.6% en 1993, destinándose alrededor del 60% de los mismos a tres fines específicos: pensiones, Certificados de Abono Tributario (CAT) y el Fondo de Educación Superior.

Por el lado de los gastos la situación también es crítica. Al mes de junio de 1994, los egresos registraron un incremento anual de 33.6%, debido a la fuerte expansión de tres rubros: giros (32%), pago de intereses (48.8%) y transferencias (25.6). Así, dado el nivel de inflación, el gasto público en términos reales aumentó significativamente. En efecto, los gastos muestran un comportamiento diametralmente opuesto a los ingresos, considerando que la relación gasto/PIB registra un continuo ascenso desde el segundo semestre de 1993 (17%) y se estima que podría alcanzar 19.5% a finales de 1995.

A nivel global, la inflexibilidad del gasto público se origina en la presencia de un marco institucional, legal o de grupos de presión, cuyos beneficios adquiridos propician el crecimiento automático del gasto público.

En fin, la experiencia de los ochenta y los noventa, advierte que las políticas fiscales aplicadas --entre las que se incluyen el proceso de privatización de empresas públicas, la promulgación de la Ley de Concesión de Obra Pública, la Ley marco de pensiones, el establecimiento de regulaciones para el otorgamiento de los CAT a nuevos exportadores, el gravamen al valor de los certificados ya otorgados, la Ley de eliminación de exoneraciones y el Programa de movilidad laboral voluntaria-- no están generando los cambios deseados. Al contrario, se ha profundizado la inflexibilidad del gasto corriente y se ha debilitado la capacidad de desempeño del Estado y sus instituciones.

c. Financiamiento del déficit

De 1984 a 1987, el déficit del Gobierno Central se financió principalmente con préstamos externos y transferencias de países amigos, tanto que el endeudamiento externo cubrió alrededor del 60% del faltante. A partir de 1988, ante el efecto combinado de la contracción del flujo de ayuda externa y el aumento en el servicio de la deuda externa, se recurrió a la deuda interna, la cual se convirtió en la principal fuente de financiamiento. Al expresar la deuda interna como porcentaje del PIB, ésta aumentó de 14.5% en 1983 a 21.5% en 1993. Esta expansión de la deuda interna, dadas las altas tasas de interés, tuvo un impacto fiscal elevado: sólo el pago de intereses respecto del gasto total aumentó su peso relativo de 4% a 13.4% en igual período.

La expansión de la deuda interna dio origen a un círculo vicioso, provocado por la competencia entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda en el mercado financiero, la cual desató presiones adicionales sobre las tasas de interés. Sin embargo, surge un problema medular relacionado con el hecho de que este mecanismo de financiamiento se ha utilizado para cubrir gastos corrientes y no de inversión.

A pesar de lo anterior, el financiamiento interno continúa siendo la principal fuente de recursos para atender el déficit fiscal. Al mes de junio de 1994, se registró un aumento anual de 35% en la colocación de bonos fiscales, así como un aumento de 10% del crédito bancario canalizado hacia el sector público.

2. Endeudamiento público

a. Deuda externa

El impacto financiero de la deuda externa no tiene precedentes. De acuerdo con las categorías de endeudamiento que maneja el Banco Mundial, en una nación muy endeudada la relación deuda-PIB se ubica por encima de 60%, mientras que en Costa Rica esa razón alcanzó 121% en 1982. De igual manera, este organismo considera que cuando un país debe destinar por encima del 25% de las divisas obtenidas por la exportación de bienes y servicios al pago de la deuda, su capacidad de pago es crítica; y en el caso costarricense, en 1983, el país debía destinar 45% de los ingresos por tal concepto a honrar su deuda externa.

Gracias a un intenso proceso de renegociación de la deuda --en el marco del Club de París-- mejoró notablemente la capacidad de endeudamiento nacional, reduciéndose la relación deuda-PIB a 41.6% en 1993. Adicionalmente, la renegociación permitió modificar la estructura de la deuda pública, de manera que a partir de 1990, los organismos multilaterales --el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de

Integración Económica (BCIE) y FMI--, así como los organismos bilaterales --Club de París--, explican alrededor del 80% de la deuda externa actual.

b. Deuda interna

En los últimos años, el saldo de la deuda interna emitida ha crecido aceleradamente, pasando de ¢ 105,037 millones en 1990 a ¢ 231,179 millones en 1993, lo que equivale a un aumento de 213.2%.

La colocación de bonos fiscales es el componente de mayor peso dentro de las categorías que conforman la deuda pública interna. El Gobierno Central es el que más ha recurrido a la emisión de bonos, sobresaliendo la colocación de títulos más competitivos como son los Títulos de Interés Ajustable (TIAB). En la actualidad, la emisión de títulos por parte del Gobierno Central representa un 76% de total del Sector Público, superior al 67.2% que representaba en 1990.

En relación con la tenencia de la deuda bonificada del Gobierno Central, las cifras acumuladas al año 1993 revelan que las instituciones públicas descentralizadas constituyen los principales compradores, siendo la CCSS una de las más importantes. Aún así, el sector privado también constituye un importante comprador de estos títulos.

Los bancos estatales son la segunda fuente en emisión de bonos, con una participación de 21.4%. Entre los principales tenedores de estos bonos está el sector privado que posee 89% y destaca la demanda por los Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) que emite el Banco Central.

Finalmente, el resto de las instituciones públicas han reducido sus colocaciones de bonos, reduciéndose su importancia relativa de 5.9% a 2.7% entre 1983 y 1993. De estos bonos el Banco Central es su principal captador.

D. POLÍTICA MONETARIA Y REFORMAS FINANCIERAS

En la última década, se han registrado cambios sustanciales en la estructura y el funcionamiento del sistema financiero nacional, asociados a dos aspectos fundamentales: primero, la profundización del sistema financiero y segundo, la dolarización parcial de la cartera de activos financieros del sector privado. Desde fines de los ochenta, el saldo total de los depósitos en dólares, medido en moneda local, es superior al saldo del agregado monetario M1, cuando diez años atrás no representaba ni el 50%.

Entre los factores de cambio en la estructura de la demanda de dinero están la liberalización parcial del sistema financiero con la mayor apertura al comercio internacional y a los flujos de capitales del exterior. También ha influido la magnitud del impuesto inflacionario desde los años ochenta.

A su vez, la liberación de la asignación del crédito por tipo de actividad económica denota cambios importantes originados en la eliminación gradual de los topes de cartera y del crédito subsidiado. En 1985, el 75% del crédito otorgado por el sistema bancario era absorbido por: la agricultura (27%), la ganadería (11%) y la industria (37%). En 1993, esos tres sectores recibieron en conjunto sólo el 37% de los préstamos --a la agricultura se canalizó sólo el 9,5% del crédito total--, mientras que actividades vinculadas al comercio y los servicios obtuvieron casi un 45%.

Los últimos dos años se han caracterizado por la presencia de tasas de interés elevadas en términos reales y por el ensanchamiento entre el diferencial de tasas pasivas y activas. Esto obedece a que en el marco del proceso de liberalización del mercado financiero, el manejo de las tasas de interés real, el aumento del diferencial entre depósitos en dólares y colones, así como el control de tipo cambio, se convirtieron en factores determinantes para garantizar el creciente flujo de capital extranjero que ingresó al país. Este movimiento de capital contribuyó a suavizar el deterioro en la balanza comercial, lo que dio la falsa impresión de que el país disponía de suficientes divisas para pagar el creciente volumen de importaciones, producto del proceso de apertura comercial.

Por otro lado, el deterioro registrado en las cuentas públicas desde mediados de 1993 está asociado al manejo de la política monetaria. De hecho, desde entonces se instrumentó una política monetaria restrictiva, buscando atenuar el flujo de crédito al sector privado, que aumentó a una tasa anualizada del 65% para junio de ese año. De manera complementaria, se puso en vigor un régimen de depreciación más rápido del tipo de cambio nominal con el fin de frenar las importaciones.

La contracción monetaria se puso en marcha mediante una combinación de mayores encajes legales, operaciones de mercado abierto y restricciones al crédito concertadas con la banca comercial. Esas medidas, aunadas a las mayores necesidades de financiamiento interno del gobierno, provocaron que a partir de junio de 1993 se elevaran las tasas de interés nominales, revirtiendo la tendencia anterior a la baja.

Las emisiones de bonos de estabilización monetaria fueron determinadas por la necesidad de preservar los atractivos al ingreso de capitales externos de corto plazo: flujos que se han vuelto indispensables para financiar el creciente déficit en cuenta corriente. En 1993, la tasa nominal de rendimiento anual sobre los bonos de estabilización se elevó de 11.8% a 24% entre mayo y diciembre, no obstante la menor tasa de inflación. En ese último mes, la tasa de interés pasiva básica alcanzó un nivel de 25% anual y la activa de casi 40%. Con ello, la tasa de interés en colones

permaneció varios puntos por encima de las tasas sobre inversiones comparables denominadas en dólares, aún tomando en cuenta el mayor incremento en el ritmo de devaluación registrado durante el segundo semestre de 1993.

Estas medidas lograron contener parcialmente la salida de capitales de corto plazo, que había sido provocada por el ajuste anterior de las tasas de interés, realizado con el fin de reducir los costos de la esterilización de recursos del Banco Central y de atender demandas insistentes de los sectores productivos debidas al costo de crédito, pero no impidió cierta pérdida neta de reservas internacionales.

El paquete de estabilización tuvo severos efectos sobre las cuentas fiscales, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Al inducirse la desaceleración en la actividad económica a partir del segundo semestre de 1993 --junto con la reducción en las importaciones--, se afectó el ritmo de expansión de la base gravable. A ello se agregó el efecto de la disminución gradual de la tasa de impuesto sobre las ventas de 13% a 10% --entre 1991 y 1994--. Además, la mayor tasa de interés local encareció el costo de financiamiento real del Sector Público y aumentó las pérdidas operacionales del Banco Central.

La estructura financiera de los bancos estatales es motivo de algunas preocupaciones. Hay activos que no generan réditos --debido a operaciones de moratoria de deuda interna, en la primera mitad de los años ochenta, concedidas por el gobierno-- así como la obligación insatisfecha del gobierno de compensar a los bancos por pérdidas cambiarias, reclamo no reconocido por el Banco Central. Los activos que no generan intereses obligan a ensanchar el diferencial --12 puntos porcentuales--, lo cual permite a la banca privada operar con ganancias extraordinarias. Por consiguiente, urge la necesidad de sanear la cartera de la banca estatal e implantar estrategias de reducción de costos y aumento de productividad, con el objeto de reducir los márgenes de intermediación, así como el precio del dinero para los usuarios del crédito.

E. POLÍTICA COMERCIAL Y SECTOR EXTERNO

Uno de los aspectos más destacados de la evolución de la economía costarricense a partir de la crisis de los ochenta, ha sido la transformación y fortalecimiento de su capacidad de exportación. En el presente, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos que ha registrado mayores avances en la reorientación de su actividad productiva y en ganar creciente competitividad internacional.

1. Liberalización comercial

A mediados de la década pasada, se comenzaron a reducir las barreras a la importación, con el fin de incrementar la competencia en los mercados internos, eliminar

el sesgo antiexportador producto del elevado proteccionismo y promover una asignación racional y eficiente de los recursos. Al igual que otros países, el proceso de apertura comercial tuvo un arranque lento, pero cobró fuerza a principios de los noventa. Más aún, en su primera fase, la trayectoria del tipo de cambio atenuó el impacto de la reducción de las barreras comerciales en el mercado doméstico.

En materia de apertura comercial, el inicio del proceso se asocia con la firma del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) en 1985. Con él se impulsó un programa de reforma arancelaria gradual, cuyo propósito, más que reducir los niveles tarifarios, era el de racionalizar el esquema de protección comercial y modificar la estructura de precios relativos.

En 1986, las importaciones estaban sujetas a tres tipos de impuestos ad valorem sobre su cotización CIF --que incluye costos, seguros y fletes--, así como barreras no arancelarias, que incluían permisos de importación y depósitos previos en moneda nacional. En 1987 se modificó el régimen de protección al comercio internacional, poniendo énfasis en liberalizar las medidas de orden no arancelario: las sobretasas a la importación se redujeron a un rango entre 1% y 12% --con excepción de los vehículos automotores que afrontan la tasa máxima de 150%-- y se disminuyeron los depósitos previos de 100% al 10% del valor CIF, aunque después volvieron a elevarse.

En 1989, con la firma del segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) se dio un nuevo impulso a la apertura comercial. Entre los objetivos figuraba reducir, en menos de dos años, los aranceles de los bienes de consumo, hasta situarlos en un rango de 5%-40%, y de los insumos y bienes de capital a otro de 5%-20%. El arancel tope a la importación se situó por debajo del 50%, nivel aceptado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) al que se adhirió Costa Rica a fines de 1989. Las metas en este campo se cumplieron en noviembre de 1990, conviniéndose además que se eliminarían todas las excepciones sujetas a tarifas más altas de las enunciadas.

En 1992, la política comercial volvió a cobrar intensidad. Se eliminaron los depósitos previos y las sobretasas a las importaciones y se anunció la racionalización arancelaria, buscando reducir su dispersión y bajar su nivel en un rango entre 10% y 20% a partir de 1993. Las nuevas tasas ya están vigentes, aunque todavía no se eliminan todas las excepciones.

2. Promoción de exportaciones

La liberalización del comercio exterior estuvo acompañada de políticas para impulsar las exportaciones. Al inicio, las orientaciones se centraron en otorgar incentivos a la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados: se buscó fomentar la inversión en dichas actividades mediante regímenes fiscales especiales, como el de

admisión temporal --vigente desde 1976 y dirigido sobre todo a promover la maquila--, el de zonas francas --en operación desde 1981-- , así como los contratos de exportación a partir de 1984.

Sin embargo, en 1989 se comenzó a restringir el otorgamiento de los CAT, con el fin de eliminar los subsidios, reducir las presiones sobre las finanzas públicas y evitar acciones retaliatorias internacionales, pues son consideradas como prácticas de comercio desleal en el exterior. A partir de 1991 se impuso un gravamen a los beneficios directos de los CAT y se suspendió en 1992 el otorgamiento de nuevos certificados. Al mismo tiempo, se eliminaron alrededor del 40% de las exenciones arancelarias de que gozaban los fabricantes de productos destinados al mercado interno.

3. Comercio exterior

a. Evolución de las Exportaciones

El coeficiente del comercio exterior, medido por la suma de las exportaciones e importaciones con respecto del PIB, ha estado por encima del 50% durante los años ochenta y hasta 1993.

Entre 1983 y 1993 las exportaciones totales representaron aproximadamente una cuarta parte del PIB. Sin embargo, en ese período destacan dos etapas diferentes en cuanto a la composición y destino de las exportaciones. De 1980 a 1986, son los productos tradicionales los que reportan mayor dinamismo, mientras que a partir de 1987, son las exportaciones no tradicionales las que asumen el liderazgo, las cuales explican desde 1988 más del 50% del total exportado. En 1993, las exportaciones no tradicionales llegaron a representar el 60% del valor total generado por la actividad exportadora nacional.

Hasta 1989, el café se mantuvo a la vanguardia como principal producto de exportación del país, aportando entre un 40 y un 55 por ciento del total. A partir de 1989, sin embargo, la participación de este producto empieza a descender año a año hasta llegar a generar 24% del valor exportado en 1993. El banano se convirtió en la principal actividad exportadora a partir de 1990. Con respecto de las exportaciones no tradicionales, la industria constituye la principal fuente de divisas, aunque las de origen agropecuario registran el mayor dinamismo.

b. Evolución de las Importaciones

Dos etapas se pueden observar en cuanto a la evolución de las importaciones como proporción del PIB. La primera, de 1981 a 1986, cuando el porcentaje de importaciones tiende a disminuir levemente; y la segunda, a partir de 1987, durante la cual se eleva aceleradamente del 26.1% al 38% en 1993. Los principales componentes de las importaciones son los bienes de capital y materias primas, seguidos de los bienes de consumo duradero y no duradero. Específicamente, las materias primas son las que concentran el monto principal de las importaciones, explicando más del 40%. Sin embargo, en los últimos años, el rubro de importaciones por materias primas ha tendido a disminuir --representando el 32% del total-- y ha aumentado la participación de los bienes de consumo y de capital.

c. Diversificación y fortalecimiento de mercados

Al considerar la colocación de los bienes nacionales en el mercado internacional, se nota como las exportaciones en Centroamérica tienden a perder importancia, al pasar de niveles superiores al 20% a porcentajes que fluctúan alrededor del 10%. Esta situación manifiesta la importancia que ha ganado el resto del mundo, como mercado para los productos nacionales, que si bien siempre ha reportado mayores compras, ahora se ubica en valores cercanos al 90%. Además, Estados Unidos y la Comunidad Europea se consolidaron como los principales mercados de destino de las exportaciones no tradicionales.

Las aspiraciones de desarrollo de Costa Rica van ligadas a su participación exitosa en la economía mundial, por lo que adquiere especial importancia la aplicación de las nuevas reglas en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de los tratados bilaterales. Como las reglas del comercio mundial tienen el propósito de fortalecer el sistema de normas y principios, que rigen las relaciones comerciales internacionales para lograr mayores niveles de liberalización y el perfeccionamiento de los instrumentos de solución de conflictos, surgen nuevas oportunidades para complementar el esfuerzo interno de apertura y mejorar el acceso al mercado internacional, tanto para bienes de exportación tradicionales, como no tradicionales. El desafío consiste en organizar y desarrollar una eficiente capacidad negociadora a nivel internacional.

En este contexto, las negociaciones bilaterales buscan profundizar la eliminación de barreras al comercio entre dos países llevando adelante acuerdos que promuevan la liberalización comercial a nivel bilateral o regional más ambiciosos que los que podrían concretar a nivel multilateral. El ejemplo en nuestro país es el convenio firmado con México, que entrará en vigencia a partir de 1995. Este acuerdo abarca el comercio de bienes, de servicios y los temas de propiedad intelectual e inversión. Con él se logra el acceso en condiciones preferenciales, tanto para productos tradicionales como no tradicionales, a un mercado 30 veces mayor que el nacional.

4. Situación en la balanza de pagos

a. Cuenta de bienes, servicios y transferencias unilaterales

El saldo de esta cuenta durante los ochenta y hasta 1993 mostró saldos negativos explicados principalmente por los déficit registrados en la balanza comercial, los embarques y la cuenta de renta de la inversión --que contiene las transacciones por concepto de intereses y comisiones sobre préstamos externos utilizados por los sectores público y privado, así como las utilidades generadas por la inversión extranjera--.

Este desequilibrio ha sido compensado con las transferencias unilaterales oficiales y la cuenta de viajes, que incluye turismo principalmente a partir de 1991, cuando los ingresos netos por este concepto superan a los provenientes de las primeras.

El comportamiento señalado se puede dividir en dos etapas. La primera corresponde a los primeros años de la década de los ochenta, en la cual el déficit de la cuenta corriente es mayor que el saldo de la balanza comercial, mientras que en los últimos años se revierte la situación. Esto se explica por la fuerte contracción de las donaciones unilaterales, en particular, en las otorgadas por la AID.

b. Cuenta de capital

Durante el período de análisis, el país contó con suficientes ingresos de capital que le permitió financiar parcialmente los déficits en cuenta corriente registrados en el período 1982-1989. Sin embargo, entre 1991 y 1992, los movimientos de capital más que compensaron el déficit de la cuenta corriente.

Los motivos principales por los cuales se origina el superávit de la cuenta de capital varían en el tiempo. De 1980 a 1985, el capital oficial de largo plazo fue el principal generador de superávit. Este incluye entre otros, los ingresos por préstamos y renegociaciones de atrasos en la deuda externa. Otro rubro con excedente fue el movimiento de capital privado de largo plazo por concepto de inversión directa. Por el contrario el capital privado de corto plazo, relacionado con los depósitos en el exterior, muestra saldos desfavorables.

De 1986 a 1989, los principales movimientos se originaron en la cuenta de capital oficial de corto plazo, producto de ingresos por préstamos. Por otra parte, el capital oficial de largo plazo revierte el comportamiento del período anterior al reportar contracciones importantes debido a las amortizaciones realizadas. Los capitales privados de corto plazo por los depósitos en el exterior, continuaron generando más egresos que ingresos.

Desde 1990 a 1993, el origen del ingreso neto de capital se encuentra en la mayor participación del capital oficial de largo plazo por los préstamos recibidos, los cuales compensaron a los egresos netos por amortizaciones y por los ingresos de capital privado a largo plazo por inversión directa, que continuaron generando ingresos netos de capital. Un elemento importante de destacar es la mejora reportada en los ingresos por depósitos del exterior, lo cual permitió saldos positivos en la cuenta de capital privado a corto plazo, principalmente a partir de 1991.

IV. LA SITUACIÓN AMBIENTAL: ELEMENTOS PARA EVALUAR LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO

La influencia del proceso de industrialización y de urbanización, desde la década de los sesentas, aunque ha elevado el nivel de vida de la población, ha tenido también sus repercusiones negativas.

Costa Rica se enfrenta hoy con problemas importantes en el área ambiental, que amenazan con frenar las posibilidades de un desarrollo ambientalmente sustentable: la contaminación del aire, la tierra y el agua ha aumentado con el rápido crecimiento del parque automotor, los volúmenes crecientes de basura y desechos industriales, así como la utilización intensiva de agroquímicos.

Desafortunadamente, el Estado no ha tenido una reacción pronta y eficiente en la protección de los derechos ambientales, aunque recientemente se hayan elevado a rango constitucional. La complejidad creciente de los problemas ambientales y la toma de conciencia de la sociedad civil y el Estado por éstos, ha conducido a emitir alguna legislación y a crear un marco institucional incipiente que la implemente.

Sin embargo, los problemas aumentan en magnitud y se extienden por el territorio nacional, sin que la sociedad pueda tener asegurada la tutela por parte del Estado para garantizar sus derechos a disfrutar de un ambiente sano. El principio de que "quien contamina paga", prácticamente no se ha desarrollado en nuestro medio, mientras que las deseconomías externas que atentan contra el ambiente no han sido atacadas de manera decidida por parte del Estado.

A. CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

La calidad del medio ambiente se ve deteriorada por cualquier tipo de contaminación que afecte el aire, el agua y la tierra, sea de tipo biológico, físico o químico, lo que impacta directamente sobre la calidad de vida de la población.

La contaminación proveniente de la mala disposición de desechos, está provocando efectos adversos –la mayoría de ellos irreversibles– sobre las fuentes de aguas superficiales y subterráneas y sobre la salud. Este problema se presenta con mayor agudeza en la cuenca del Río Grande de Tárcoles, lugar de mayor concentración poblacional del país.

Por otro lado, a pesar de haberse identificado una buena cantidad de desechos que son de material recuperable, no existe aún una política integrada de reciclaje que cause impacto positivo sobre el manejo de desechos sólidos. La situación de los desechos sólidos se ha declarado de emergencia nacional, no sólo porque el servicio de recolección de basuras cubre apenas el 62% de la población, sino por las debilidades del sistema municipal para brindar un servicio oportuno y de calidad. La mayor parte de los desechos se depositan a cielo abierto: existen 55 depósitos de este tipo en el país, con los correspondientes peligros para la salud y el ambiente, pues no reciben ningún tipo de tratamiento.

Los desechos agro-industriales constituyen el rubro principal en el aporte total a los desechos sólidos (86%), seguidos de los desechos ordinarios (13.6%) y una proporción mínima de los de tipo peligroso (0.04%), de un total emitido de 11,764 toneladas métricas diarias. Con respecto de los desechos hospitalarios, la situación es crítica pues casi ninguno de los hospitales clasifica o rotula la basura y prácticamente ninguno cuenta con incinerador. Los desechos líquidos son vertidos al sistema de alcantarillado sin ningún tratamiento previo, lo que significa un alto riesgo para la transmisión de enfermedades infecto contagiosas.

Los desechos de tipo industrial presentan una problemática similar pues tampoco se hace tratamiento previo y se vierten directamente sobre el sistema de alcantarillado o sobre los cuerpos receptores. La situación es grave pues se estima que la descarga orgánica diaria en la Gran Área Metropolitana (GAM) es de unos 310,000 kilos, lo que equivale a una población de 6 millones de habitantes. Las fuentes puntuales de mayor contaminación la constituyen los beneficios de café, las porquerizas y la industria de la curtiembre.

En Costa Rica se ha encontrado que en la GAM, entre 1988 y 1989, la contaminación del aire era 10 veces más alta que el mínimo permisible de 0.0007 mg/24 horas. La fuente más importante de emisión proviene de vehículos automotores particulares, que participan en un 50% del total, vehículos de carga 36.4% y buses y taxis un 10%.

El problema es muy grave si se toma en consideración que el plomo contenido en los combustibles, especialmente en la gasolina, afecta directamente a la salud humana, porque impide la formación de hemoglobina y produce daños al sistema nervioso central y periférico. La segunda fuente de contaminación más relevante proviene de la industria manufacturera, producto de la generación de energía y vapor.

Se estima que de continuar el ritmo actual de emisiones al aire, la contaminación de origen automotor crecerá a un 7% anual y la de origen industrial un 8%, con lo cual las emisiones se duplicarán cada 9 ó 10 años.

B. EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

1. Uso de la tierra

Hoy día se reconoce que los modelos de desarrollo económico de nuestro país no han tomado en cuenta la vocación del territorio en la organización del uso de la tierra, situación que ha provocado diversos trastornos como el crecimiento irracional de la frontera agrícola y la sobreutilización del suelo, así como la mala ubicación de actividades en áreas no propicias para su desarrollo.

De acuerdo con los resultados arrojados por el Programa Nacional de Clasificación del Uso del Suelo y Control de la Erosión (1991), se encuentra una categorización de uso del territorio que debiera aplicarse, en relación con su potencial agroecológico y sus limitantes de índole legal, donde las tierras debieran estar distribuidas para uso: agrícola (19.9%), cultivos perennes (4.6%), pastoreo (8.1%), producción forestal (20.4%), regeneración natural y protección (17.5%), reservas indígenas (6.3%) y áreas silvestres protegidas (23.0%).

Las políticas que favorecieron la expansión de la ganadería extensiva, actividad importante en el proceso de deforestación nacional y de expansión de la frontera agrícola, así como las malas prácticas de producción agrícola, han provocado toda una serie de situaciones: eliminación de la capa boscosa de los suelos y el consecuente arrastre de material orgánico provocando pérdida de los suelos y de fertilidad, afectando los cauces y provocando inundaciones, sequías, sedimentación de embalses y en consecuencia, pérdidas económicas y hasta vidas humanas.

Además, las prácticas tradicionales de producción han favorecido el establecimiento de monocultivos --agrícola, pecuario o forestal--, olvidándose de las ventajas de la diversificación y del aprovechamiento de la diversidad biológica existente, en los ricos ecosistemas tropicales.

Existe un crecimiento descontrolado de las ciudades, especialmente en el Area Metropolitana, el Gran Puntarenas y Limón, además de graves problemas y dificultades para abastecer y suplir con los servicios básicos a la población, lo que significa el deterioro de las condiciones sociales, económicas y ambientales, así como de la calidad de vida.

La Gran Area Metropolitana (GAM) presenta el mayor problema de organización espacial del país: en un 4% del territorio nacional, que va desde San Ramón de Alajuela hasta Paraíso de Cartago, se concentra alrededor del 55% de la población total. La GAM se extiende sobre los suelos más fértiles, profundos y de mejor drenaje del país. Sin embargo, la mayor parte de esas tierras está ocupada por viviendas y carreteras o reservada para urbanizaciones e industrias. Se presenta un crecimiento desordenado de

tipo horizontal que a la vez de eliminar el suelo agrícola, aumenta los costos de los servicios básicos --electricidad, agua, teléfonos, alcantarillados, etc--.

El origen del crecimiento desenfrenado de esta área se debe a que constituye un punto de confluencia de la migración rural debido a la concentración de los servicios y a las mejores expectativas de vida en el cantón central de San José y sus alrededores, así como a la ausencia de un eje de infraestructura vial que permita el desarrollo urbano en las áreas óptimas para ello --Ciudad Colón-Caldera--.

2. Cuencas hidrográficas

Costa Rica tiene 34 cuencas hidrográficas: 18 vierten sus aguas a la costa atlántica y 16 lo hacen hacia el lado pacífico.

En nuestro país las cuencas se ven afectadas por un sinnúmero de problemas tales como deforestación, expansión de la frontera agrícola, sobrepastoreo y sobreexplotación agrícola, erosión severa de suelos --42% de nuestros suelos (MAG, 1990)-- y sedimentación en los cauces de los ríos, inadecuada construcción de caminos, falta de protección y explotación sostenible del bosque, cultivos en áreas con fuertes pendientes, falta de control de la actividad minera, asentamientos humanos mal localizados, mal uso de agroquímicos, contaminación por descarga de aguas negras sin ningún tratamiento, así como de basuras y residuos de explotaciones mineras y tajos.

De ahí que exista una gran cantidad de instituciones relacionadas con el tema y con la necesidad de una labor de planificación y coordinación en la ejecución de programas y proyectos.

El problema más grave lo enfrenta la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. Con un área de 2.169 Km² --4.3% del territorio nacional--, que aunque no es la mayor, alberga a una población de 1.7 millones de habitantes. Ahí se concentra cerca del 70% de los beneficios de café, el 85% de las industrias. Circula el 88% de los vehículos particulares y el 79% de los vehículos públicos. Dos grandes problemas interrelacionados son la gran demanda de recursos y servicios, para satisfacer las necesidades crecientes de sus habitantes y el deterioro ambiental, por efectos de los procesos de producción y consumo de esa población.

Los efectos negativos de tal concentración poblacional se observan no sólo dentro de los límites de la cuenca, sino también a lo largo de las costas, donde desemboca el río, y el proceso de contaminación y pérdida de recursos marinos es creciente.

En cuanto al abastecimiento de agua para consumo, la subcuenca del río Virilla es la más importante: hay 32 sitios de aprovechamiento, de los cuales 25 son captaciones superficiales que aportan 659 litros por segundo (lps) y el resto, de tipo

subterráneo, los cuales aportan 1200 lps, de donde se benefician 18 localidades. En total, esta área aporta el 42% de las aguas consumidas en el acueducto metropolitano.

3. Recursos forestales

En las últimas cuatro décadas, se aprecia un proceso de tala irracional de los bosques, con un mínimo aprovechamiento de la madera. La deforestación pasó de un promedio de 36,000 hectáreas (ha) por año en la década de los cincuentas, a 50,000 ha por año en los setentas y mediados de los 80. En los últimos años, los especialistas no tienen un único dato sobre la deforestación anual, pero se estima que sobrepasa las 30,000 ha por año.

La Dirección General Forestal (DGF) estima que sólo quedan en el territorio nacional 250,000 ha de bosques productores y que las mayores concentraciones se encuentran en áreas protegidas.

Así, una proyección del consumo aparente y la demanda de materia prima hasta el año 2017, citada en 1991 en la ECODES, indican que el recurso forestal se agotará a finales de siglo, lo que obligará a una importación creciente, con un promedio de 2 millones de metros cúbicos por año. Además, el país deberá sustituir por otras fuentes, la energía generada por leña.

Entre los factores que han contribuido a la destrucción gradual del bosque están: la existencia de una legislación inapropiada e ineficientemente aplicada por el Estado, el desarrollo de la ganadería extensiva y la explotación forestal ineficiente y la ausencia de una acción planificada y sostenida por parte del Estado para la conservación y el desarrollo forestal.

A raíz del proceso de deforestación de tierras vírgenes, particularmente durante las últimas cuatro décadas, emergió el sector industrial forestal, el cual ha aprovechado el recurso sin un nivel tecnológico adecuado. Este sector se ha caracterizado en general, por un bajísimo aprovechamiento del volumen del árbol en pie, la utilización selectiva de sólo unas cuantas especies, el bajo precio de la madera en el bosque y la ausencia de tratamientos silviculturales que aseguren su continuidad y sostenibilidad.

En cuanto a los esfuerzos para la reforestación, de 1950 a 1980, la tasa de plantación fue de únicamente 300 ha/año. A partir de 1981 se aumentó a más de 1000 ha/año; sin embargo, la mayor parte de la reforestación ha tenido lugar después de 1986, año en que se reforestaron unas 3600 ha. Los esfuerzos han continuado: entre 1986 y 1989 inclusive, la reforestación total sumó 28,427 ha, lo cual representa más de tres veces lo reforestado entre 1964 y 1985.

Las deficiencias en los proyectos de reforestación, el nivel insuficiente del conocimiento científico y tecnológico logrado por la vía de la investigación, así como las limitaciones desde el punto de vista institucional y legal, completan el cuadro de obstáculos que tiene el desarrollo forestal.

4. Recursos marinos y litorales

La utilización de las zonas litorales se caracteriza por un desarrollo desordenado y una indiferencia frente a los límites de recuperación natural de los recursos o la fragilidad del medio ambiente. La ubicación de complejos turísticos, áreas industriales, instalaciones portuarias, entre otras, ha respondido a intereses y presiones regionales. No obstante, como resultado de la creciente contaminación, la merma en la obtención de recursos y la demanda de recreo costero, existe una preocupación política por la conservación y desarrollo racional de los recursos litorales.

El 98% de la captura total de pesca promedio anual proviene de la costa del Pacífico, excepto la langosta y la tortuga verde, que constituyen la principal actividad pesquera de la costa del Atlántico. En general, la captura total de pesca por la flota costarricense se puede caracterizar de la siguiente manera: 56% de pescado, 25% de camarones, 8.7% de atún, 7.4% de sardina, 1.3% de langosta, 0.9 % de tortuga verde y 0.7 % de moluscos.

Desde que en 1980 dejó de funcionar la flota pesquera extranjera con bandera costarricense, se ha dado una disminución notable en la captura del atún y la sardina, al punto que en 1987 se importaron 4000 tm de atún para abastecer a la industria nacional. En 1993 once barcos extranjeros pescaron 28,000 tm de atún en aguas nacionales, cantidad que representa aproximadamente el doble de la pesca total realizada por 3000 embarcaciones nacionales, de un total potencial de 36,000 tm anuales.

La extracción de los recursos marinos se caracteriza por la explotación intensiva de un pequeño número de especies de áreas geográficas bien definidas. El concepto de la explotación integrada está completamente ausente y por lo tanto, hay una considerable subutilización de especies asociadas como en el caso de la captura del camarón. Para que haya una utilización eficaz de los recursos marinos, tendrá que existir un fondo de información científica sobre los recursos explotables.

La pesca comercial es una actividad complementaria de los habitantes de la costa: aún cuando la industria pesquera ha venido creciendo significativamente en los últimos años, la contribución económica sigue siendo escasa. Además, el sector se ha visto afectado por las crisis en otras áreas, especialmente la económica y la energética, lo que pone en evidencia la vulnerabilidad y sensibilidad de esta actividad al costo de combustibles y lubricantes, que representan un 40 % de los gastos operativos.

C. CONSERVACIÓN DE RECURSOS

Costa Rica cuenta con un total de 72 áreas protegidas que ocupan el 21.2% del territorio nacional. El sistema de áreas silvestres protegidas se estableció e inició su operación mediante el aporte de fondos estatales, a través de la DGF y del SPN, a partir de 1977.

El apoyo estatal fue fuerte y creciente durante la primera década, sin embargo, la crisis de la década de los ochenta ha tenido fuertes implicaciones en cuanto al aporte de recursos del Estado para la operación del sistema, situación que llevó a la búsqueda de nuevas opciones de financiamiento. Esto resultó en el establecimiento de diversas organizaciones no gubernamentales para canalizar recursos del exterior y en nuevas opciones de financiamiento como el denominado "canje de deuda externa por naturaleza" con buenos resultados.

El sistema de áreas silvestres protegidas ha permitido, entre otros aspectos: la conservación de importantes muestras de ecosistemas naturales, el desarrollo de proyectos y programas exitosos en el campo del manejo de áreas silvestres, el establecimiento de mecanismos internos y externos de cooperación y avances significativos en la consolidación del sistema económico y financiero para su operación, tratando de mantener y desarrollar oportunidades para el uso sostenible de recursos naturales a través del turismo, la educación, la divulgación y la investigación.

Con el fin de superar las limitaciones identificadas y enfrentar los retos y oportunidades, se ha definido la necesidad de administrar las áreas silvestres protegidas bajo el Sistema Nacional de Areas de Conservación, como opción viable para el logro de los objetivos nacionales de conservación. Este sistema representa una estrategia, para consolidar el manejo de las áreas silvestres protegidas, orientada a la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de las comunidades aledañas y a los requerimientos técnicos de las áreas silvestres.

El concepto de áreas de conservación refuerza la necesidad de que las zonas silvestres protegidas se integren a la sociedad por medio de la producción de bienes y servicios y que la sociedad se integre en su manejo y mantenimiento.

Se denomina Sistema Nacional de Areas de Conservación al "conjunto de áreas de conservación y sus áreas satélites", tal y como lo señala el proyecto de ley de creación del Sistema, presentado en junio de 1991. Contempla como órgano responsable dentro del MIRENEM, al Servicio Nacional de Areas de Conservación, con un Consejo Nacional y Consejos Regionales en cada área y la operación de éstas a través de estrategias o planes maestros.

D. IMPACTO DE AREAS ESTRATÉGICAS

1. Energía

Costa Rica, a diferencia de otros años, vive una situación de emergencia por la sequía que la azota en la actualidad y que también ha afectado en los últimos cinco años a países como Nicaragua y Honduras. A la par de esta situación, se presenta el fenómeno de un alto crecimiento del consumo eléctrico nacional.

La demanda eléctrica es actualmente de un millón de kilowatts (KW), con una tasa de crecimiento anual que oscila entre 6% y 7%, lo cual significa para el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el generar entre 60 y 70 mil KW más de producción eléctrica por año.

Debido al alto crecimiento en el consumo y el bajo nivel del embalse de Arenal, agravado por el déficit actual de lluvias, el ICE prevé para el futuro, medidas necesarias para mantener la disponibilidad de energía eléctrica requerida para los veranos de los años 1995 y 1996. Entre éstas se contempla el tener que recurrir nuevamente al uso de plantas termoeléctricas, para abastecer las necesidades energéticas futuras del país.

2. Turismo

Desde finales de la década de los ochentas, el turismo en Costa Rica se consolidó como una de las principales actividades generadoras de empleo y divisas. Los ingresos netos por turismo en 1989 eran de \$ 91.6 millones, mientras en 1993 la cifra aumentó a \$ 310.9 millones, superando el valor de las exportaciones de café.

A partir de 1990 los proyectos turísticos, así como las agencias de viajes, empiezan a proliferar en el país. En 1993 más de 122,000 costarricenses recibían ingresos directos e indirectos de la actividad turística, mientras que las inversiones en la rama hotelera han venido experimentando un aumento continuo, con un incremento de 178.7 por ciento en el período de 1986-1991. Así, además del aumento en el turismo tradicional, en los últimos años se ha empezado a hablar de un turismo especializado, que presta particular atención al ambiente natural, sano y atractivo.

Los problemas principales que limitan el desarrollo normal del turismo se sintetizan en los siguientes puntos:

- La política de aumento de la capacidad hotelera no se ha aplicado con criterios de sustentabilidad, de tal manera que el aumento se dirija a ciertas áreas geográficas que estén en capacidad óptima para la actividad turística, y que responda a las prioridades de desarrollo socioeconómico del país.

- Las exenciones al negocio turístico, significan una reducción en los ingresos estatales que deben dedicarse a la protección y mantenimiento de la infraestructura física necesaria para el funcionamiento del turismo; es decir, el capital extranjero no paga por contar y utilizar la infraestructura disponible. Los contribuyentes nacionales son los que deben pagar por mantener esos servicios.
- Existe un vacío en términos de incentivos y mecanismos de protección para los inversionistas locales; por el contrario, se les pone en desventaja al favorecer fiscalmente al inversionista extranjero.
- Ausencia de políticas de promoción e incorporación de las comunidades aledañas a las áreas turísticas en el diseño, administración y disfrute de los beneficios económicos y sociales del turismo, así como de una política que proteja la estabilidad socioeconómica de las regiones turísticas.
- No se promueve la incorporación adecuada de personal profesional y técnico del país en el desarrollo de procesos turísticos, lo cual constituye una pérdida en el potencial de recursos humanos.
- Tampoco se integra adecuadamente a la industria nacional y al sector de servicios en los procesos turísticos, permitiendo por el contrario que, a través de exenciones, los proyectos turísticos importen material y servicios, que compiten con los existentes en el país.

LA ACCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR AMBIENTAL: REGULACION PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO

1. Marco institucional

Existen en el país varias instancias nacionales de carácter político y técnico, conformadas alrededor del área del desarrollo sostenible, así como otras de índole civil. Conviene destacar las siguientes:

- Instancias que nacieron al calor de la actividad de la Cumbre de la Tierra, de donde surgieron la Agenda 21 y la ejecución de Tratados Alternativos, que resultaron ser de carácter vinculante para los países.
- Estructuras de carácter político como el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y el Consejo Sectorial de Desarrollo Sostenible, en cuanto instancia de coordinación del más alto nivel político, creada en la actual Administración.

- Una organización institucional (Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Empresas Estatales y Organismos Internacionales) alrededor de los distintos sectores de actividad (agropecuario, salud, energía, forestal, etc.), así como la constitución de cuerpos colegiados, de carácter temporal, alrededor de problemas específicos como el manejo de cuencas hidrográficas (Comisión Cuenca del Río Grande de Tárcoles) y la zona marítimo-terrestre.

Por tanto, existe una diversidad de instituciones y organismos actuando sobre un mismo problema o un mismo recurso, realizando a veces funciones similares, sin coordinación alguna y con tratamientos distintos a la misma situación. El resultado es la existencia de tantas políticas como instituciones, cada una orientada de manera diferente de acuerdo con los fines de la institución, lo cual dificulta el desarrollo de acciones institucionales integradas. Se agrega en algunas de ellas la ausencia de un marco legal que regule su funcionamiento y, por otra parte, es importante contemplar y definir la cuota de participación de la sociedad civil organizada.

Por otro lado, la estructura de participación ciudadana abarca cuerpos colegiados de los cuales no existe vigencia real, no obstante su creación mediante decreto ejecutivo. A ellos se agrega la existencia de un extendido grupo de organizaciones no gubernamentales.

2. Marco legal

Los derechos ecológicos constituyen valores supremos, principios generales de derecho, cuya tangibilidad permite ubicarles dentro de la Constitución Política. Son incorporados a la conciencia de la sociedad, sobre todo después de la declaración de la "Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente", celebrada en Estocolmo, en junio de 1972, y la "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo", aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 1986. La declaración de Estocolmo "proclama el derecho de todo ser humano a disfrutar de un ambiente óptimo para el buen desarrollo de la vida humana y establece su responsabilidad de proteger y mejorar el ambiente para las futuras generaciones".

Costa Rica ha sido desde muchos años uno de los protagonistas más entusiastas en este proceso de conservación, dando ejemplo a muchos Estados, en cuanto ha integrado al orden jurídico todo tipo de normas, tanto en el ámbito de los Tratados y Convenios Internacionales, como en el legislativo, e incluso en el de la ejecución administrativa.

En el plano internacional el país ha suscrito gran cantidad de convenios referidos a la ecología y los recursos naturales, cuyo complejo integra el ordenamiento jurídico

costarricense. Así, por ejemplo, de 1942 a 1966, con excepción del Convenio sobre Cooperación entre el Gobierno de Costa Rica y Estados Unidos, relativo al empleo civil de la energía atómica, la mayor parte de los convenios internacionales fueron referidos a la protección de la naturaleza, de los recursos naturales, flora, fauna y bellezas escénicas y de prevención de la contaminación.

Aparte de una extensa serie de leyes y normas administrativas relacionadas con el ambiente y su protección, han surgido iniciativas orientadas a reformar artículos de la Constitución Política, leyes, propuestas de nuevas leyes, ratificación de convenios internacionales, reglamentación de artículos y transitorios de leyes, y creación de unidades técnicas y administrativas en respuesta a ordenar las normas jurídicas existentes.

Entre las iniciativas ya tramitadas está la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, cuyo texto queda de la siguiente forma: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y reservará ese derecho. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes".

3. Políticas sectoriales

a. Políticas científicas y tecnológicas

El sistema científico y tecnológico nacional ha estado poco articulado con las demandas de los sectores productivos y el patrón de adopción tecnológico fue orientado a dar soluciones dependientes del exterior.

Uno de los obstáculos más importantes que ha tenido la tecnología local se refiere al conjunto de normas jurídico administrativas, que hacen muy lento y engorroso su desarrollo y aplicación intensa en los procesos productivos.

Al igual que sucede en otros países subdesarrollados, en Costa Rica las respuestas técnicas a los diversos problemas de la estructura productiva, en su mayor parte, no han sido el resultado de actividades internas de creación y selección de alternativas que usen recursos científicos y tecnológicos locales.

Los centros que generan investigación y tecnología, han logrado conformar un volumen apreciable de recursos y conocimientos de evidente utilidad potencial para la producción, pero que en lo fundamental se encuentra desligado de ella.

Al principio de los setenta, se da un mayor impulso del Estado al desarrollo científico tecnológico, con una política científica poco explícita, pero efectiva. Esta se concretó con la creación de un marco institucional para la promoción de las actividades científicas y tecnológicas; el establecimiento de una infraestructura de laboratorios y centros de investigación a nivel universitario y de algunas entidades públicas; la formación de recursos humanos de alto nivel; el financiamiento a la investigación básica aplicada; y el desarrollo de la infraestructura ligada a servicios técnicos, especialmente en el área de información y difusión.

Por otra parte, los recursos destinados a la ciencia y la tecnología en general no contribuyeron a crear una capacidad local efectuar los procesos de selección, asimilación, aprendizaje, adaptación y generación de tecnología, directamente vinculada con las necesidades del aparato productivo.

Esta escasez de recursos se advierte en datos más recientes y según el inventario nacional del potencial científico tecnológico en 1988, el tiempo dedicado en la industria a las labores de investigación y desarrollo experimental era apenas equivalente a 18 jornadas de investigador, cifra considerada insignificante a criterio de los expertos.

En la década de los ochenta, ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el país definió una estrategia de promoción de las exportaciones a nuevos mercados, incentivando a las empresas locales a reconvertir sus sistemas productivos y orientar sus ventas a los mercados internacionales. No obstante, los esfuerzos realizados por los productores en los últimos años, han puesto en evidencia la debilidad del aparato productivo costarricense y la necesidad de adecuarlo a nuevas condiciones de competencia, en términos de rendimientos, escalas de producción, precios y calidad, propias del intercambio internacional.

b. Política industrial

En las últimas tres décadas, el desarrollo industrial se sustentó en las necesidades y las características que demandaron los principales mercados a los que se destinó la producción costarricense, esto es el mercado nacional, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y los terceros mercados. El desarrollo de los dos primeros, se dio especialmente durante los sesenta y los setenta; el tercer mercado cobra mayor importancia en los ochenta, en detrimento del MCCA.

La globalización de la economía y los procesos de integración económica han facilitado la apertura comercial, de tal manera que han disminuido los aranceles y las barreras entre muchos de los países desarrollados y los subdesarrollados. En los últimos años, la producción industrial ha experimentado altibajos, observándose un creciente dinamismo a partir de 1992.

Las políticas industriales promovidas en el pasado, han provocado que el 54 por ciento de las empresas del país se encuentren localizadas en San José y alrededor del 16 por ciento del total están en Alajuela. Esta alta concentración ha generado altos niveles de contaminación, a causa del ámbito espacial reducido en el que ocurren. Asimismo, constituyen una fuente de atracción de población rural desempleada, acentuando el desbalance entre el desarrollo rural y urbano.

La localización geográfica de la planta industrial se ha realizado tomando en cuenta únicamente el interés y las necesidades del empresario. El aspecto de la contaminación ambiental en general no ha sido considerado.

Se han realizado algunos esfuerzos, tales como la delimitación de áreas industriales de acuerdo con el tipo de actividad de la unidad productiva y el establecimiento de mecanismos de coordinación, para una mejor aplicación de la legislación vigente. No obstante, el problema persiste.

La problemática ambiental asociada con las políticas de desarrollo industrial implementadas se traducen en hechos tales como los siguientes: la inexistencia de mecanismos que obliguen a internalizar los costos del impacto ambiental; los incentivos hacia la industria han sido definidos y establecidos en forma aislada, sin contar con un marco de política coherente con las metas de desarrollo, de mediano y largo plazo; un conjunto de normativas pertinentes; y un marco institucional apropiado.

c. Política agropecuaria

En los últimos años, el sector agropecuario enfrentó una desvinculación de la acción estatal que ejerció en años anteriores. Resalta en este sentido, la separación del Gobierno de su función fijadora de precios y de las actividades conexas a la compra y venta de productos agropecuarios, principalmente de granos básicos.

El agro costarricense y toda la economía nacional, se encuentra en un ambiente de ajuste y reacomodo a las nuevas condicionantes, que emergen de los procesos de globalización en la economía mundial. Los recursos naturales, enfrentan dos situaciones contrastantes; por un lado, ocurre la subutilización de los recursos genéticos y por otra parte, existe la sobre explotación de suelos y bosques. La intensificación en el uso de tecnologías y los aumentos de productividad de diferentes cultivos, como por ejemplo el café y el banano, han afectado el medio ambiente hasta niveles casi irreversibles.

SEGUNDA PARTE: ESTRATEGIA

I. AREA SOCIAL

"el reto de promover una sociedad solidaria e integrada por las oportunidades"

En los últimos años, una de las causas principales del deterioro registrado en el nivel de vida de los costarricenses y en el potencial de nuestra transformación productiva, ha sido la reducción en la calidad y en la cobertura real de los servicios sociales prestados por el Estado. El pasado reciente se ha caracterizado tanto por la ejecución inadecuada de las políticas sociales, como por la ausencia de nuevas políticas que resuelvan los problemas de la población en forma integral. También ha quedado al descubierto, que la continuación de políticas sectoriales aisladas conduce a la duplicidad de funciones y al uso irracional de los recursos humanos y financieros, consecuencias de un esquema institucional atomizado, que dificulta la capacidad del Gobierno para satisfacer las demandas de los diferentes sectores sociales.

El reto en esta área es colocar nuevamente el desarrollo social en el centro de acción del Estado, con el fin de obtener, en un marco de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades, que toda la población tenga acceso a los servicios sociales fundamentales, pero sin sacrificar la calidad de los mismos. Por ello, la ejecución de una política social integral supone, además, una estrecha coordinación entre las instituciones que conforman el sector social.

A. LA EDUCACIÓN: BASE DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

1. LOS RETOS DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

La educación costarricense enfrenta hoy cuatro grandes retos. Un reto social, que consiste en hacer de la educación ¹ un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, erradicar la discriminación por razones de género, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas. / Un reto económico, que estriba ² en lograr que la educación genere los recursos humanos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales e integrar exitosamente al país a la economía

mundial. Un reto ético, dirigido a garantizar que la educación fortalezca aquellos valores y actitudes que le den a lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista. Y un reto ecológico, para que la educación reproduzca un desarrollo que armonice las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

2. DE UNA COSTA RICA DIVIDIDA POR LA IGNORANCIA A UNA COSTA RICA INTEGRADA POR LA EDUCACIÓN

Los hechos confirman con crudeza que, en materia de oportunidades educativas, Costa Rica está cada vez más dividida en dos.

En la actualidad, la escolaridad promedio es de menos de seis años, lo que significa que parte importante de los niños y niñas de hogares pobres tienen una educación mínima, mientras un sector relativamente pequeño tiene al menos once años de asistencia a centros de educación. La mitad de los adolescentes en edad de asistir al ciclo no lo hacen y una gran mayoría de ellos no recibe, después de terminar la escuela, ni educación formal ni capacitación que los prepare para el trabajo.

La deserción y la repitencia en las escuelas de las zonas urbano marginales y rurales es mucho más alta que en el resto del país; el tiempo diario efectivo de asistencia al aula es de tres horas y media en muchas de las escuelas a las que asisten los sectores pobres del país, mientras que otros reciben seis o siete horas diarias de clase en los centros de enseñanza privada.

La fuerte segmentación en la socialización educativa sigue reproduciendo los estereotipos sexuales. La población discapacitada se enfrenta a restricciones institucionales que dificultan su acceso real a servicios educativos de calidad.

Por eso, el objetivo es lograr que todos nuestros niños y jóvenes de ambos sexos tengan acceso a una educación de calidad. Pasar de la Costa Rica dividida de hoy, a una Costa Rica realmente unida por el acceso a las oportunidades educativas.

3. LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE

La estrategia busca incidir en todos los niveles educativos: en preescolar elevando la cobertura, en primer y segundo ciclos elevando la calidad; en tercero y cuarto ciclos, haciéndolos relevantes para la vida y el trabajo; en educación técnica, convirtiéndola en soporte de la transformación productiva del país; y en educación superior, promoviendo un papel transformador de la Universidad, que sea consistente con los retos que impone el proceso de apertura externa y la globalización.

a. Universalizar la educación preescolar

Dados los recursos disponibles, se harán los esfuerzos necesarios para elevar la cobertura de la educación preescolar a aquellos niños y niñas en edad de asistir y mejorar su calidad mediante la actualización de métodos y técnicas, asesoramiento, seguimiento y evaluación. Además, se establecerán mecanismos de coordinación y comunicación necesarios para la adecuada articulación entre la educación preescolar y la enseñanza general básica.

Se rescatarán y reforzarán las responsabilidades educacionales en cuanto a la definición de políticas curriculares: planes y programas de estudio, así como los programas de nutrición y salud en los Centros de Atención Integral (CEN-CINAI).

Se promoverá el uso de los medios de comunicación colectiva como apoyo educacional y se brindará capacitación a padres de familia y otros agentes educativos. Se dará prioridad a la capacitación de los encargados de Hogares Comunitarios y otras organizaciones similares, en temas fundamentales para mejorar su desempeño: educación preescolar, salud infantil y nutrición. Este esfuerzo en particular será articulado con los sectores de Salud, Trabajo y Seguridad Social.

b. Escuelas de calidad para todos

El objetivo de brindar una educación primaria de buena calidad a todos los niños y niñas del país se concreta en cuatro programas específicos. Además, y como parte integral de este esfuerzo nacional, se revisarán y fortalecerán los programas de educación especial, para evitar que las personas con necesidades especiales queden excluidas del acceso a la educación, o en su defecto, reciban servicios inferiores a los que disfrutaban los demás educandos.

i. Una educación de calidad en primer y segundo ciclos

Un primer esfuerzo para elevar la calidad y utilidad del I y II ciclos de la Educación General Básica, consistirá en iniciar la enseñanza de una segunda lengua (inglés u otros idiomas). Asimismo, será prioritaria la recuperación y el fortalecimiento del Programa de Informática Educativa. De igual forma se integrará un proceso de adquisición de conocimientos socialmente significativos, paralelo con un reforzamiento de la lengua materna.

Para elevar la calidad e impacto de la educación, se aumentará el tiempo lectivo en forma gradual, ligado a una mejora sustancial en el uso del tiempo en el aula, por medio de apoyos didácticos como textos para los alumnos y guías para el educador y la educadora, así como material creativo de uso en el aula, el uso selectivo de la televisión, la radio y otros recursos de la tecnología contemporánea.

ii. Educación de excelencia en las escuelas pobres

Se convertirá a la educación en el vehículo legítimo de movilidad social, lo que supone que todos los niños y niñas del país --y en especial quienes se encuentran en una situación de mayor desventaja-- tendrán acceso a la mejor educación posible. Para ello, es necesario pasar de las condiciones de abandono y deterioro de las escuelas urbano-marginales, a condiciones idóneas y adecuadas de planta física, mobiliario, equipo y un personal docente calificado.

Simultáneamente, se realizarán los esfuerzos necesarios para incorporar a los "niños, niñas y jóvenes de la calle" a programas especiales acordes con su problemática social, económica, familiar y bio-psicosocial.

iii. Reducir la brecha entre la educación urbana y la educación rural

Este programa busca elevar la calidad educativa de las escuelas unidocentes, impulsando el desarrollo de técnicas de enseñanza multigrado y de enseñanza personalizada por parte del docente. Se promoverá un programa intensivo de entrenamiento a los unidocentes; se adecuarán las jornadas de estas escuelas para mejorar el rendimiento y se iniciará un programa de modernización tecnológica de las escuelas unidocentes.

Aprovechando que el 90% de dichas escuelas cuentan con energía eléctrica, se procederá a la instalación de una microcomputadora, un televisor y un radioreceptor; así como al entrenamiento del docente sobre el uso innovador de la tecnología en el aula. Esto se complementará con la instalación de una biblioteca básica en cada uno de los centros unidocentes.

Además, y como parte integral de la política social, se revisarán y fortalecerán los programas necesarios para enfrentar la problemática educacional de las comunidades indígenas.

iv. Reducir el peso de los estereotipos sexuales en la educación

Aunque se han realizado algunos esfuerzos por eliminarlos, prevalecen estereotipos sexuales en el conjunto del proceso educativo. Por ello, se promoverán cambios profundos tanto en los contenidos educativos como en la dinámica de socialización.

En el plano de los contenidos educativos es necesario avanzar en la revisión de los programas para eliminar de ellos los estereotipos sexuales. Adicionalmente, sin que sea menos importante, se harán los esfuerzos necesarios para transformar el proceso de socialización que inducen los y las docentes y las instituciones educativas, con el objetivo primordial de evitar que se reproduzcan esos estereotipos e impulsar así una perspectiva de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

c. Colegios más útiles e interesantes

Se aumentará la cobertura en el III ciclo de la Educación General Básica y en la Educación Diversificada. Para lograrlo, se desarrollarán planes y programas de estudio más atractivos y se brindará a los estudiantes oportunidades reales de acceso.

Además de un sólido contenido académico, los planes de estudio incluirán la oportunidad de adquirir conocimientos y destrezas útiles para la vida cotidiana y el trabajo, ofreciendo entrenamiento en áreas tales como computación, idiomas y contabilidad, además de administración agrícola, industrial y de servicios.

Se harán esfuerzos para cubrir el cien por ciento de colegios con el programa de informática educativa y se fortalecerá la enseñanza del segundo idioma desde el inicio, duplicando el número de horas lectivas asignadas.

Se ampliará el concepto de los Colegios Científicos para impulsar un programa de excelencia con énfasis diversos (científicos, deportivos, tecnológicos, artísticos, etc) hasta formar una red de al menos diez centros en todo el país, en estrecha vinculación con las instituciones de educación superior. El objetivo de este programa es reclutar a los mejores estudiantes de ambos sexos, para construir una nueva élite intelectual pluriclasista, que inicie el proceso de devolverle la voz a los sectores medios y pobres y que permita construir nuevas cadenas de relaciones entre los sectores sociales y reducir la brecha que separa las dos Costa Ricas.

Se promoverá un sistema de educación técnica donde se coordinen, utilicen y administren los recursos ya existentes en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y en los colegios técnicos, así como la capacidad instalada en el sector productivo. El programa se iniciará con uno o dos colegios por región para validar diversos esquemas innovadores y paulatinamente extender su aplicación. La formación técnica es el ámbito de mayor debilidad en el conjunto del proceso educativo de la población femenina costarricense, por lo que se impulsarán, tanto en el INA y en los colegios técnicos, políticas globales y sectoriales que tiendan a resolver esta situación.

d. Una gestión acorde con la transformación de la educación costarricense

i. A la calidad de la educación por la calidad de los y las educadoras

La calidad de los y las docentes es fundamental para el desarrollo de una educación de excelencia. Para avanzar en esta dirección, se desarrollará una batería de recursos didácticos de apoyo, incluyendo textos adecuados, guías didácticas, medios audiovisuales, materiales de trabajo y publicaciones en medios de comunicación. Se establecerán estructuras de incentivos ligadas al desempeño en el aula y a la creación de estrategias, técnicas y materiales innovadores, todo esto complementado con un nuevo sistema de evaluación del docente.

Se establecerán programas de capacitación y perfeccionamiento para docentes, de acuerdo con sus necesidades y prácticas diarias y se creará un sistema de becas para estudios de especialización, distribuidas por provincias y otorgadas por competencia.

Finalmente, se promoverá un esquema de trabajo en el que los docentes cuenten con el tiempo necesario tanto para su formación permanente, como para el planeamiento, preparación de material y revisión de trabajos y pruebas, así como dedicación a programas especiales.

ii. Un nuevo Ministerio de Educación basado en la evaluación y en la calidad.

Para llevar adelante estas reformas se requiere una profunda transformación del Ministerio de Educación y de la organización del sistema educativo. En particular, es preciso desarrollar la capacidad del Ministerio para evaluar y darle seguimiento a la evolución de la educación general, así como a su impacto económico y social.

La unidad básica de evaluación del desempeño deberá ser el centro educativo mismo: cada escuela y colegio, y dentro de ellos, cada estudiante y cada docente. La evaluación debe responder a criterios nacionales, por lo que cada centro se comparará con todos los demás con el fin de promover una sana competencia basada en la calidad del servicio. Por ello, se implementará una Guía Nacional de Calidad para la educación, instrumento que permitirá hacer más flexibles los controles burocráticos y facilitará el devolver al educador la opción de innovar y alcanzar un mayor y mejor desempeño.

Esto permitirá que la comunidad, los padres de familia y las fuerzas vivas de cada lugar tengan realmente voz en la educación que reciben sus hijos e hijas. Esta voz se reforzará con la revitalización de las Juntas de Educación, las Asociaciones de Padres de Familia y otras formas de organización que permitan acercar la educación a la comunidad, como medio para garantizar un servicio de calidad.

Se realizarán los esfuerzos necesarios para modernizar los servicios que debe prestar el Ministerio, incorporándole la informática de gestión y la estrategia de "servicio de calidad total" para que pueda hacer frente a los retos del siglo XIX.

Por último, se recuperará el rol de liderazgo del Consejo Superior de Educación, según el espíritu de la ley que lo creó. Además, se desarrollará por medio de una concertación nacional, una "Política Educativa" que trascienda la gestión de cada gobierno. Una política educativa que se aproxime a conceptualizar al costarricense y al país que se quiere generar para el próximo milenio.

B. LA SALUD: BASE DEL BIENESTAR

1. LOS RETOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD

A pesar de los logros innegables del Sistema Nacional de Salud, contruidos a lo largo de más de cincuenta años, Costa Rica se enfrenta a cuatro retos fundamentales:

El reto de la calidad, que empieza por revertir el estancamiento y deterioro de la salud de los costarricenses y avanzar hacia los cambios necesarios para enfrentar el nuevo perfil epidemiológico.

El reto de la cobertura real, que consiste en garantizar el acceso ágil de toda la población a buenos servicios de salud, independientemente de donde habite y de su condición socioeconómica. Esto significa enfrentar el reto de la equidad, es decir, reducir las brechas entre los y las costarricenses de distintos sectores sociales y zonas del país.

El reto de poner las instituciones al servicio de los usuarios, que implica acercar la prestación de los servicios de salud a las comunidades, mejorar la relación entre usuarios y funcionarios del sistema y fortalecer la ética en la prestación de los servicios; con el propósito de hacerlos más dignos y satisfactorios tanto para los usuarios como para los prestatarios de esos servicios.

Finalmente, el reto de la eficiencia, que consiste en promover el uso racional de los recursos y buscar un mayor impacto en la prestación de los servicios de salud, con el objetivo de reducir costos y mejorar simultáneamente la calidad y el acceso, para que desaparezcan las enormes filas o presas para obtener citas, medicamentos, cirugías electivas y otros servicios.

2. DE UNA COSTA RICA DIVIDIDA POR LA ENFERMEDAD, A UNA COSTA RICA UNIDA POR LA SALUD

Las políticas de salud de las últimas décadas fueron fundamentales para avanzar hacia una Costa Rica solidaria e integrada. Se alcanzaron excelentes niveles de salud en casi toda la población, se logró controlar las principales enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, se redujo la desnutrición, se aumentó la cobertura de los servicios de salud y de la seguridad social, se crearon los CEN-CINAI y los programas de salud rural y comunitaria y se mejoraron y extendieron los acueductos urbanos y rurales, así como otros programas de saneamiento ambiental.

Lamentablemente, en el pasado reciente, la salud de la población se ha deteriorado. Las políticas de salud aplicadas en los últimos años, en efecto, han sido incapaces de evitar que Costa Rica se divida en dos: una minoría que habita en ambientes muy sanos, con acceso a excelentes servicios médicos; y una mayoría cada vez más empobrecida y menos saludable, con acceso a servicios deficientes y que vive en ambientes insalubres.

La salud es un componente esencial del bienestar físico, por lo que el reto es volver a tener un solo país integrado y solidario en este campo.

3. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La política en este campo se basará en un enfoque integral de la salud. La acción estatal tomará en cuenta el campo médico asistencial, así como la prevención, el fomento de estilos de vida saludables y el desarrollo integral y permanente del potencial de los individuos, sus familias y comunidades.

El Estado asumirá un papel central con el objetivo de asegurar condiciones favorables para mejorar la salud y proveer servicios según los criterios de solidaridad en el financiamiento, equidad en el acceso, universalidad en la cobertura, altos niveles de calidad, oportunidad y agilidad, eficiencia en el uso de los recursos y amabilidad en el trato a los usuarios.

Se superará el enfoque tradicional caracterizado por el énfasis curativo, la atención masificada y discontinua, la centralización y burocratización excesivas, así como la escasa participación de los usuarios. En su lugar, se promoverá un modelo de salud basado en la atención integral y continua del individuo, la familia, la comunidad y el medio ambiente. Un esquema que concentra su acción en la prevención y la participación comunitaria en el diagnóstico, programación, control y evaluación de los servicios; en el trabajo en equipos multidisciplinarios; y en el desarrollo de mecanismos que garanticen la calidad y la medición del impacto de las acciones sanitarias.

Se rescatarán y fortalecerán los programas de atención primaria para la totalidad de la población. Se dará una atención específica a distintos grupos de población, según las necesidades particulares de cada uno: niños, adolescentes, mujeres, adultos y ancianos. Para la atención de la población discapacitada se establecerán a nivel nacional, regional y local, servicios de atención primaria, secundaria y de rehabilitación, con fundamento en condiciones de eficiencia y perfiles de complejidad, tomando en cuenta los diagnósticos, así como las necesidades de la persona con discapacidad, su familia y la comunidad. También se impulsarán programas especiales dirigidos a enfrentar los problemas de salud ambiental, salud ocupacional y salud mental.

Los servicios brindados en las comunidades serán planeados y ejecutados de forma integrada y coordinada entre las distintas instituciones del sector y la propia comunidad.

a. Comunidades sanas

Con el fin de brindar una atención personalizada, amable y sin colas en todas las comunidades, se crearán 800 Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) que cubrirán todo el país. Estos equipos atenderán áreas de entre 3 mil y 5 mil personas, y estarán integrados por un médico, personal de enfermería y técnicos de atención primaria, quienes contarán con el apoyo de otro personal multidisciplinario que apoyará a los EBAIS de una misma zona.

El nuevo enfoque de salud exige una activa participación de los usuarios de ambos sexos y las comunidades en el diagnóstico, control y evaluación de los programas de salud. Para ello, todas las áreas de salud y los hospitales públicos contarán con una Junta de Salud, con participación de los usuarios. Así se facilitará la desconcentración

hasta el nivel local, se evitarán las duplicaciones y se integrarán las acciones de salud y demás programas sociales, en una área geográfica determinada.

Se realizará un esfuerzo especial por extender la cobertura de los servicios de salud a las comunidades indígenas, muchas de las cuales hoy no tienen acceso siquiera a los servicios básicos.

b. Hacia una consulta externa ágil y de calidad

Se transformará la consulta externa de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para superar el esquema actual, caracterizado por malos tratos a los usuarios, inadecuadas relaciones médico-paciente, prolongados tiempos de espera y la entrega tardía e incompleta del medicamento.

La creación de los EBAIS y de las Áreas de Salud permitirá descongestionar los hospitales y clínicas del Seguro. Pero eso no basta, por ello se impulsará un programa permanente de mejora de la calidad en esos centros, basado en una cultura institucional de servicio al usuario.

Se definirán estándares de desempeño que permitan evaluar tanto la eficiencia como la calidad de la atención, se pondrán en operación políticas de supervisión e incentivos para promover una buena labor de los funcionarios y se estimulará la formación de unidades de garantía de calidad, con participación de los usuarios. Se reducirán al menos a la mitad los tiempos de espera para la atención en especialidades médicas, se dará una atención inmediata en emergencias y se modificará el sistema de entrega de medicamentos para garantizar que el paciente pueda recibir todas sus medicinas en menos de una hora.

La gestión de los hospitales nacionales y regionales será desconcentrada, para que puedan administrar sus recursos con mayor agilidad. Además, cada Junta de Salud apoyará y velará por la buena marcha del establecimiento. Se creará un conjunto de centros de observación y atención de urgencias las 24 horas del día, incluyendo fines de semana y feriados. Estos centros serán creados a partir de la reorganización de las clínicas periféricas y centros de salud, para lo cual se promoverá un uso más racional de las instalaciones de salud existentes.

c. Reestructuración del Sistema Nacional de Salud

El Ministerio de Salud será modernizado y fortalecido. Se le dotará de los sistemas de gestión, recursos financieros y marco legal necesarios para que pueda ejercer su función como rector del Sector Salud y pueda administrar

eficientemente los programas bajo su responsabilidad. Asimismo, será prioritario el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos legales que otorgan al Ministerio la rectoría de los programas de salud ambiental, aspecto fundamental para que la transformación de la estructura productiva no deteriore el medio ambiente, que sin duda, incide sobre la calidad de vida y la salud de la población costarricense.

El Ministerio contará con un sistema de información sectorial para fortalecer la toma de decisiones, así como para controlar y evaluar los servicios. Se reorganizarán los subsistemas que integran el Sistema Nacional de Salud, con el propósito de hacer más eficiente la prestación de los servicios y de integrar y coordinar los esfuerzos gubernamentales y privados.

Todos los centros, clínicas, hospitales y laboratorios de salud, serán acreditados y evaluados periódicamente por el Ministerio de Salud, con el propósito de asegurarle a los usuarios mejores servicios, disminuir los riesgos de atención y propiciar relaciones más personales entre funcionarios y usuarios. Se establecerá un programa nacional de garantía de calidad que abarcará los diferentes niveles entre Sector Salud, con el fin de asegurar la detección de deficiencias, descubrir las causas de éstas y hacer las correcciones necesarias.

Sin embargo, superar el enfoque curativo del modelo de salud vigente, supone también el reto de lograr una estrecha coordinación entre el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social. En este sentido, la transformación y modernización de la CCSS constituye también una tarea prioritaria, no sólo para precisar su ámbito de acción, sino para promover una acción conjunta que permita el desarrollo del nuevo modelo de salud.

En este contexto, se revisarán los regímenes de pensiones vigentes para garantizar racionalidad en su otorgamiento, eliminar los privilegios y asegurar su viabilidad financiera. En esta tarea, será clave la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), especialmente para atender la situación de la población indigente.

C. LA CULTURA: BASE DE LA IDENTIDAD NACIONAL

La vertiginosa y profunda transformación de la geopolítica mundial no sólo ha terminado con el ominoso período de la Guerra Fría, sino que ha puesto de manifiesto una serie de aristas en el complejo mundo de la política que hasta ahora parecían ocupar un lugar un tanto relegado.

De manera particular, la naturaleza de las guerras actuales ha hecho que la humanidad tome conciencia súbitamente de la importancia que los factores estrictamente

culturales han jugado siempre en los destinos políticos de los pueblos. Lengua, tradición y costumbres, que van desde el vestir y comer hasta la manera como está constituida la estructura política de un pueblo, con tanta o quizás mayor solidez y persistencia en el tiempo que las ideologías políticas o las estructuras jurídicas. Por esta razón las políticas estatales en torno a la cultura ocupan hoy un lugar que antes parecía insospechado.

1. LOS RETOS DE UNA CULTURA EMPOBRECIDA Y FRAGMENTADA

Una de las consecuencias más dramáticas y menos percibidas de la crisis en la sociedad costarricense y del costo asociado con su superación, ha sido el empobrecimiento y fragmentación de la cultura nacional.

Se han empobrecido los valores que rigen la convivencia de los costarricenses. La solidaridad como norma de convivencia ha cedido terreno al individualismo. Se ha ido perdiendo también la capacidad que había mostrado el país a lo largo de su historia, para incorporar creativamente y con base en nuestros propios valores e identidad, los mejores avances de la cultura internacional. Hoy, en cambio, predomina la imitación de la cultura masiva de otros países.

Las sabias decisiones de nuestros gobernantes del pasado todavía cosechan frutos en la Costa Rica de hoy. Esas decisiones han permitido que la sociedad de las últimas décadas haya soportado a medias la constante agresión de culturas foráneas. Pero la competencia es desigual. Los medios con los que cuenta el Estado para promover el encuentro del costarricense consigo mismo y con sus raíces, para difundir nuevas actitudes, costumbres y formas de expresión, están en desventaja con la divulgación masiva de productos culturales importados, que muchas veces no reflejan valores de nuestra cultura, ni de la cultura universal.

Las dificultades cada vez mayores que enfrentan miles de familias costarricenses, para alcanzar siquiera un nivel mínimo de satisfacción de sus necesidades básicas incide en su marginación del disfrute de una vida plena, de acceso a formas diversas de recreación sana y a formas elevadas de cultivar el espíritu.

Así, se repite en el campo del desarrollo cultural la existencia de dos Costa Ricas: una que logra acceder a lo mejor de la cultura universal, que tiene plenas oportunidades para su estimulación y entretenimiento; y otra que tiene que contentarse con las formas más baratas de la cultura mercantil viéndose empujada muchas veces a buscar escape y estimulación en los vicios y más triste aún, en las actividades delictivas.

2. HACIA UNA COSTA RICA UNIDA POR LA CULTURA

Se entenderá por cultura nuestra forma de ser: la forma en que el costarricense comprende y expresa su convivencia social. Pero más que eso, la cultura es la conciencia de esa forma de ser, como reflexionamos y comprendemos nuestra propia existencia y, en particular, como logramos expresar esa comprensión, hasta en las más sublimes manifestaciones artísticas..

Hoy, los retos del desarrollo y la globalización plantean la urgente necesidad de profundizar nuestra cultura en un doble sentido. Se promoverá el arraigo con fuerza a aquellos valores que, a lo largo de nuestra historia, han constituido la raíz del interés costarricense, nuestro sentido de pertenencia, la base de nuestra idiosincrasia y de nuestra particular forma de convivencia. A partir de esta raíz, se avanzará rápidamente en el proceso de apropiarnos del mundo, de hacer nuestra la cultura universal en todos sus aspectos: desde las formas más cotidianas del saber vivir y las más avanzadas manifestaciones científicas, con sus aplicaciones al saber trabajar, hasta las más ricas manifestaciones culturales de la convivencia humana.

Por medio de una eficiente coordinación interinstitucional se trabajará para lograr una relación fructífera y permanente con otros países en los campos de nuestra competencia. Esta relación se constituirá en un mecanismo ágil de intercambio y enriquecimiento de expresiones culturales entre los diferentes países.

Finalmente, se enfrentará el problema cultural desde la óptica de la integración nacional. El desarrollo cultural no puede limitarse a un segmento de la sociedad, a determinado espacio geográfico, estrato social o grupo humano.

Merecerá atención especial del Gobierno de la República la eliminación de todo tipo de discriminación por razones de religión, raza, sexo, diferencia física o mental, edad o condición.

Se promoverá el desarrollo de comunidades cultas, con receptores activos y críticos de las manifestaciones culturales que vienen de afuera, y aún más, capaces de generar y desarrollar su propia cultura. De las comunidades debe surgir esa capacidad de reflexionar y expresar artísticamente el sentido de nuestra forma de vivir, de trabajar, de convivir, ya que sólo esa reflexión, al ser compartida por el conjunto de la sociedad, permitirá avanzar hacia una verdadera identidad nacional.

Ello obliga a una alianza entre el Estado y los ciudadanos para crear condiciones favorables que permitan la creación y la apreciación artística, el desarrollo de la recreación y el deporte para todos, la actividad literaria y el disfrute de toda expresión de la cultura popular. Asimismo, el mantenimiento de nuestros valores culturales debe ser compatible con las transformaciones necesarias que permitan la promoción de la mujer.

Se impulsará una Costa Rica con igualdad de oportunidades para el enriquecimiento cultural mediante la consolidación de las Direcciones Regionales de Cultura, Juventud y Deportes, proceso que estará respaldado por el diseño y ejecución de un programa nacional de construcción y reconstrucción de infraestructura cultural, recreativa y deportiva.

3. LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL

a. Cultura y medios de comunicación

El desarrollo costarricense dependerá, en buena medida, de la manera en que se utilice la información. Tanto en su forma periodística como en la forma que se adquiere gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación, la información constituye un elemento indispensable para la formación de una conciencia participante, y para la creación de las innovaciones que quiere la construcción de una Costa Rica de oportunidades.

En un esfuerzo conjunto, se promoverá con los empresarios de los medios, las asociaciones de padres y educadores, de ciudadanos interesados en el fortalecimiento de la cultura cívica, de las instituciones religiosas, de los consumidores y de las organizaciones políticas, la producción y difusión de los medios de comunicación colectiva, con el fin de alcanzar el tipo de desarrollo cultural al que aspira la sociedad costarricense.

En este contexto, se transformará el SINART para que su oferta de comunicación sea complementaria con la de los medios privados y se coloque en primer lugar al servicio de la educación. Además, se establecerán mecanismos para la autorregulación, derivados sobre todo de la conciencia del papel que desempeña la comunicación colectiva en la vida cotidiana y en los procesos educativos.

b. Cultura e industrias culturales

Se fortalecerá el desarrollo de nuestras industrias culturales, no sólo con el propósito de aumentar las oportunidades de que gozan los costarricenses en el disfrute de los libros, los periódicos, las revistas, los discos y las películas que les ofrece el mercado, sino de acrecentar la producción nacional en todos esos campos, incluso con el propósito de exportación.

c. Cultura y arte

En lo que respecta a las expresiones artísticas propiamente dichas, la actividad cultural contemplará dos grandes vertientes: la creación y la apreciación del arte, ya que para lograr un desarrollo cultural equilibrado deben alimentarse y reforzarse mutuamente. En efecto, el desarrollo de las bellas artes, de la pintura, la danza, la literatura, la música, la poesía, la escultura, el teatro, así como el desarrollo de la artesanía y la producción artística comercial, requieren tanto de la sensibilidad, la formación y capacidad creativa del artista, como de la sensibilidad, la formación y la capacidad receptiva del público.

Permitir el desarrollo de estas manifestaciones culturales, testimonios de la forma como perciben los hombres y las mujeres su historia, requiere de un trabajo integrado entre artistas, organizaciones comunales e instituciones gubernamentales que abran espacios hacia la reflexión y expresión de su propia identidad.

Se retomará con seriedad la formación de los docentes en estos campos y se dotará a las escuelas y colegios de los espacios y el equipo adecuado para que los estudiantes puedan realmente disfrutar y enriquecerse con su educación artística. Se fortalecerán los programas de bibliotecas comunitarias y de las Casas de la Cultura; se acondicionarán espacios adecuados para la presentación de exposiciones de artes plásticas, conciertos, representaciones teatrales y de danza y se promoverán tales actividades. Se aprovechará el estímulo de la actividad turística para financiar tanto la preservación del patrimonio cultural de las diversas comunidades, así como para el establecimiento de distintos tipos de museos con el fin de rescatar y promover el arte, la naturaleza y la forma de vida de nuestros pueblos.

d. Cultura y deporte

El deporte es una parte esencial de la cultura. Contribuye a la calidad de vida y a la alegría de vivir; desarrolla la capacidad y el gusto por la colaboración y el trabajo en equipo, al tiempo que incentiva la sana competencia. Por ello, se promoverá el deporte en todos los niveles. Se rescatará el espacio que le corresponde igual que a la educación física en las escuelas y colegios del país, cuidando de no reproducir en este campo las tradicionales diferencias entre mujeres y hombres. Esto requiere tanto de la preparación adecuada de los profesores, como del abastecimiento necesario en materiales deportivos y el acceso a instalaciones adecuadas para el entrenamiento y la práctica del deporte.

Se estimulará el deporte y la recreación como medios para unir e integrar a las comunidades y a la sociedad nacional en su conjunto. Para esto, es preciso aunar los recursos del Estado con los de las propias comunidades y realizar un esfuerzo muy

especial por incorporar a aquellas empresas privadas para las que el financiamiento de estas instalaciones puede convertirse en un instrumento interesante y sano de mercadeo institucional que, además, enriquezca la vida de nuestras comunidades.

En lo que respecta a los deportes competitivos, una primera línea de acción será el fortalecimiento de los programas de ligas menores. Paralelamente, se desarrollará un programa para la creación y mejoramiento de las escuelas deportivas para los niños y las niñas jóvenes de todo el país, incluyendo un proyecto especial para la creación de Escuelas de Talentos Deportivos. Por otro lado, se apoyarán las competencias deportivas de primer nivel, tanto mediante los recursos financieros y el adecuado marco organizativo, como mediante aportes especiales dirigidos a la creación y al mantenimiento de la infraestructura necesaria para tales competiciones.

e. Museos e identidad nacional

Hasta el momento se ha hecho referencia a la función del Estado en la preservación de la identidad cultural de la Nación. Sin embargo, no siempre hay coincidencia plena en lo que se entiende por ESTADO-NACIÓN o se entiende por CULTURA. Las culturas no obedecen a criterios políticos, sino a ancestrales realidades históricas, étnicas, religiosas y lingüísticas que no siempre tienen que ver con las fronteras políticas establecidas por los Estados. Por eso es conveniente hablar de "culturas regionales", porque hoy el Estado debe operar no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino también como expresión de la identidad cultural de los pueblos que lo componen.

Las políticas culturales que emanen del Ministerio de Cultura deben igualmente tener en cuenta esta concepción y reflejarla en una voluntad de descentralización de las actividades y de apoyo a las comunidades. Su función es mantener viva la identidad cultural de una región y hacer que la diversidad variopinta de las culturas regionales, lejos de fomentar el separatismo o el estrecho chauvinismo de quienes no miran más allá de sus narices, contribuyan a la riqueza y creatividad de una nación unida indisolublemente en los valores patrióticos y en un proyecto histórico y político común.

Los programas culturales del Ministerio deben reflejar la creatividad de las comunidades locales, no sólo en cuanto a bellas artes se refiere, sino bajo todas sus formas. Porque también en lo cotidiano se manifiesta la sensibilidad y la imaginación de un pueblo. En la manera de vestir y comer, en los utensilios domésticos y ropas, en las artesanías y tradiciones manuales, aflora fecunda y bella el alma de un pueblo, tanto o más que en las producciones de sus mejores artistas de la plástica, la música o las letras. El programa de ecomuseos, como parte de conjunto de programas culturales, ayudará a la preservación de las culturas regionales.

Además, los programas del Ministerio de Cultura deben ser un reflejo vivo de esa creatividad, legado del pasado pero puerta abierta siempre al presente y al futuro. Los programas del Ministerio deberán reflejar nuestras raíces históricas, monumento a la memoria de nuestros antepasados y lección permanente para las nuevas generaciones sobre los valores que inspiraron a nuestros abuelos y que deben inspirar a las generaciones presentes y futuras. Porque si bien las circunstancias externas de la realidad histórica hacen que nuestro contexto actual cambie, la perennidad de nuestros valores cívicos y culturales es la garantía de lo que nos une más allá del tiempo y las generaciones. A través de los programas culturales descubrimos a los hombres y las mujeres que nos hicieron ser lo que somos y a quienes forjaron el perfil que nos caracteriza como pueblo ante los otros pueblos.

De aquí se desprende la otra función que compete a estos programas y a las actividades que de allí surgen. Ellos deben estar siempre ligados a la educación formal. Niños y jóvenes de escuelas y colegios de la región deben estudiar con dedicación las raíces histórico-culturales que dieron origen a su comunidad. Esta constituye la "Patria Chica", de cuyo amor las nuevas generaciones extraen el amor a la "Patria Grande" y a la humanidad entera.

Es por eso que se afirma que la cultura no es una colección de objetos viejos, sino el reencuentro siempre refrescante con nuestras raíces históricas, una cita con el legado de nuestros antepasados a fin de que asumamos con entereza el presente y construyamos con lucidez el porvenir.

D. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS

1. EL RETO DE LAS COMUNIDADES DESINTEGRADAS

Por muchos años buena parte de la acción de gobierno se ha centrado en la construcción de casas mínimas o soluciones de vivienda, pero no se ha propuesto superar los problemas vinculados con la integración del hogar y la comunidad. La casa es sólo un elemento de la necesidad de habitación. Enfrentar el problema de habitación incluye el conjunto de la infraestructura y los servicios comunitarios, pero a la vez una activa participación de las familias y las comunidades organizadas, controlando y orientando la acción institucional.

En Costa Rica se ha constituido un Sistema Nacional Financiero para la Vivienda y se ha logrado reducir el déficit a menos del 12% de la población nacional. Se ha desarrollado un amplio marco legal e institucional que, sin embargo, deberá ser modernizado y adecuado para integrar la construcción de viviendas a los planes generales de desarrollo urbano regional. Se ha desarrollado una vigorosa industria de la

construcción, múltiples organizaciones con experiencia en construcción a pequeña escala, en todo el país y un gran sector de profesionales, técnicos y trabajadores calificados, que dominan lo más sofisticado de la tecnología de la vivienda.

Los recursos con que se cuenta y lo relativamente moderado del déficit, si se compara con otros países del área, permiten dar un salto de calidad y pasar de la simple construcción de casas a un programa de desarrollo habitacional de base comunitaria. La clave será la participación directa de muy diversas formas de organización comunitaria que permitan el acceso de las familias a los programas institucionales y financieros sobre tierras, propiedad para habitar y un decidido impacto en lo comunitario mediante los programas de vivienda, infraestructura y tierras residenciales.

Se integrará la habitación dentro de un programa general de Desarrollo Ambiental Comunitario, que implica la planificación del desarrollo urbano y regional y la planificación del crecimiento de la población en todo el territorio nacional. La política habitacional, aunque constituye sólo un elemento del desarrollo comunitario, es fundamental.

2. LA VIVIENDA COMO MEDIO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS COMUNIDADES

Se pondrá en operación una política habitacional integral, que se fundamente en tres principios básicos: el arraigo, el desarrollo de las ciudades intermedias y la sostenibilidad financiera.

Programas habitacionales para promover el arraigo y la integración familiar y comunal; de manera que las viviendas se construyan ahí donde se necesitan, y se atienda a las familias precisamente donde han vivido y tienen sus raíces, parientes, amistades y trabajos.

Programas de vivienda en las ciudades intermedias y pequeños poblados con el fin de evitar la migración y el hacinamiento en el Área Metropolitana de San José. La desconcentración y la cobertura de todo el país con la inversión social en vivienda, junto con el impulso de los controles y las iniciativas comunitarias permitirán agilizar los procedimientos financieros y el acceso de las familias al financiamiento requerido para que construyan en sus propios barrios. Se abandonará la práctica de crear enormes *ghettos de pobreza extrema* mediante los traslados de centenares de familias a fincas sin urbanizar y sin servicios.

Se ampliarán los instrumentos de financiamiento para los sectores de menores ingresos incrementando la participación de organizaciones locales de diverso tipo y fortaleciendo el bono de vivienda como uno de los mecanismos de financiamiento. Se

enfrentarán las injusticias en la entrega de bonos y se institucionalizará el cálculo de su monto y las formas de entrega, de manera que las comunidades no dependan de prácticas clientelistas para conseguirlos.

3. TRANSFORMACION DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

El punto de partida para la transformación de los programas de vivienda es el concepto de la vivienda como un componente integral del asentamiento humano en que está inserta, con la infraestructura y los servicios básicos adecuados y no como una unidad física aislada de ese contexto.

Además, se crearán espacios de concertación y orientación a sus moradores para que participen activamente en la identificación y propuesta de soluciones a los problemas que enfrentan en cada contexto donde viven. Se dará especial atención a las familias con jefes de hogar solos, en su mayoría mujeres. Para llevar a cabo los planteamientos anteriores, se han definido las siguientes tres áreas programáticas:

a. Asentamientos humanos

Esta área incluye cinco subprogramas, y cada uno de ellos, a pesar que tienen un ámbito de acción particular, constituye un componente de la política social. Asimismo, se ampliarán los mecanismos mediante los cuales sectores de ingresos medios y bajos podrán acceder crédito para vivienda:

- Construcción de nuevas viviendas con énfasis en familias con jefes solos, que son en su inmensa mayoría mujeres.
- Compra de lote, para que las familias puedan construir sus casas poco a poco con su propio esfuerzo, ayuda mutua u otras fuentes de financiamiento.
- Compra y mejoramiento de la vivienda de alquiler, para convertir en propietarios a los inquilinos que lo deseen. Con ello se evitará el deterioro de las casas de alquiler y se incrementará la calidad de las viviendas disponibles en el país.
- Mejoramiento de viviendas, para ampliarlas y repararlas, en un esfuerzo por evitar que el déficit habitacional aumente debido al deterioro de las viviendas ya construidas.

- Asignación de títulos de propiedad a poseedores consolidados, para que quienes residen en sus barrios, poblados y parcelas desde hace muchos años, gocen efectivamente de los derechos elementales de la propiedad legal de la tierra y sus inmuebles.

En este contexto, el componente de asentamientos humanos incluye los siguientes subprogramas:

i. Atención Integral de Asentamientos Humanos Marginales

Las acciones del subprograma de Atención Integral de Asentamientos Humanos Marginales estarán dirigidas principalmente a la erradicación de tugurios en la zona urbana del país. Para ello se ha definido como normativa fundamental, la atención a los "asentamientos humanos viejos", por cuanto existe una deuda social acumulada con casi 35.000 familias sin solución de vivienda.

ii. Comunidades prioritarias

En el caso del subprograma de Comunidades prioritarias, se respetará la definición que de ellas haga el Consejo Social de Gobierno. Sus acciones se ejecutarán principalmente en "asentamientos humanos viejos grandes" (de 400 a 3000 familias) y en "asentamientos humanos pequeños aislados" (de 90 a 100 familias). Ambas categorías constituyen las 35.000 familias viviendo en ranchos.

iii. Recuperación de Barrios Viejos

El subprograma Recuperación de Barrios Viejos va dirigido a la rehabilitación y revitalización urbana, es decir, mejorar la condición física de las viviendas y el entorno ambiental de los barrios viejos.

iv. Emergencias y Comunidades de Alto Riesgo

El subprograma de Emergencias y Comunidades de Alto Riesgo tiene dos componentes: uno de atención de comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo; y otro de atención a familias en situaciones de emergencia y desastres producidos por la naturaleza.

v. Vivienda Rural

El subprograma de Vivienda Rural tiene como objetivo principal contribuir con el proceso de modernización integral y la disminución de la pobreza en el área rural, facilitándole a sus habitantes el acceso a la vivienda en el lugar donde viven.

b. Desarrollo urbano

En esta área se plantea el desarrollo de esquemas y acciones particulares de coordinación interinstitucional para el diseño y ejecución de acciones concretas de desarrollo urbano. La misión fundamental del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, como ente rector, será señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la planificación urbana de nuestro territorio, en cuanto a vivienda se refiere.

c. Reforma y eficiencia institucional

Paralelamente a la ejecución de las actividades en las áreas anteriores, se ajustará la estructura y funcionamiento de las instituciones del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, acompañado de las reformas legales necesarias. Con lo anterior se mejorarán los mecanismos de asignación de los recursos disponibles en el sector, de manera que el mayor número de familias se beneficien con el acceso a una vivienda.

Tanto en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, como en el BANHVI, como órgano rector del sistema, se plantearán los ajustes y mejoras indispensables para ampliar la cobertura de la atención de familias a lo largo y ancho del territorio. Se realizarán de igual forma los ajustes necesarios en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, para que retome sus orígenes institucionales, en la atención de las familias de menores ingresos y un adecuado fortalecimiento del Sistema de Ahorro y Préstamo, para el financiamiento de la clase media. Además, se fortalecerá al Ministerio de la Vivienda como órgano regente del sector.

El proceso de reforma y eficiencia institucional cubrirá aquellas otras entidades vinculadas al quehacer en este sector, mejorando los mecanismos para coordinar y facilitar la participación comunitaria y la iniciativa privada.

E. LA INTEGRACIÓN DE LA SOCIEDAD DEMANDA LA CREACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MÁS DÉBILES

A pesar del crecimiento económico, por primera vez en la historia se está dando en forma simultánea un aumento del número de familias pobres y la intensidad de la pobreza en algunos grupos. Por ello, la aplicación de los programas del sector social en las comunidades debe complementarse con la atención integral de los grupos más vulnerables. Así como el simple crecimiento económico no es una condición suficiente para el desarrollo social, tampoco la oferta de servicios sociales por parte de las instituciones públicas es suficiente, para garantizar el acceso de todos los sectores a tales servicios.

El empobrecimiento de nuestras comunidades se concentra en grupos especialmente vulnerables: la niñez y la adolescencia, las mujeres jefas de hogar en los sectores pobres, los ancianos, los indígenas y la población discapacitada. No sólo sufren el deterioro de su medio básico, sino que carecen de organizaciones, de vías de acceso a las instituciones y de formas de expresión propias para plantear sus necesidades y desarrollar sus potenciales. Por todo eso, se ven privados de la oportunidad de acceder a los servicios y programas institucionales de carácter general y a menudo, tampoco logran acceder a los programas selectivos creados para su atención.

La política social, orientada por la ampliación y la creación de igualdad de oportunidades, busca incidir en las causas de la pobreza, concebida como la privación de capacidades adecuadas, para la plena inserción social de las personas. De allí que sus programas pondrán el énfasis en el logro de capacidades, destrezas y habilidades pertinentes para la inserción social, económica y política que permitan superar la condición de pobreza a las personas en aquellos grupos más débiles.

Esa perspectiva subraya la inversión en capital humano y está presente, tanto en las políticas de carácter universal, como en las políticas selectivas. Estas últimas actuarán sobre las limitaciones que el medio social y familiar impone a los pobres, mediante programas destinados exclusivamente a ellos, o mediante aquellos que, velando por la equidad, aseguran su acceso efectivo a servicios provistos universalmente.

La relación complementaria entre las políticas universales y selectivas se profundizará para solventar la estratificación de los servicios, garantizando la mejora de su calidad y promoviendo la integración social de los más necesitados.

Se ejecutará un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que buscará subsanar la insuficiencia de ingresos, garantizar el acceso a bienes colectivos básicos y actuar sobre elementos psicosociales y culturales, que propician actitudes, conductas y formas de interacción que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social.

1. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EMPIEZA POR LA NIÑEZ

Hay en Costa Rica 350 mil niños y niñas viviendo en la pobreza. Para ellos y ellas no habrá igualdad de oportunidades sin una política que les sea específicamente dirigida. En este contexto, se asignarán los recursos necesarios para cambiar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia de las comunidades pobres, de manera que tengan acceso a los principales medios de cambio social, como son la salud y la educación.

La niñez y la adolescencia como grupos vulnerables se deben atender junto con sus familias, muchas de las cuales son familias jefeadas por mujeres, quienes son el grupo social más débil frente a la pobreza. Las condiciones de estos hogares son propicias para el surgimiento de prácticas destructivas y agresivas. El círculo de la pobreza se completa con los patrones agresivos y defensivos. Además, la necesaria búsqueda de la subsistencia obliga a los miembros de estos hogares vulnerables, tanto a las mujeres jefas, como la niñez y adolescencia, a buscar su sustento e ingresos en trabajos y actividades que propician condiciones de extremo peligro.

Una situación crítica se da con los niños de la calle, quienes prácticamente han perdido el vínculo con una estructura familiar y comunitaria que les de un sentido de pertenencia y arraigo social y local. Estos grupos en condiciones de penuria extrema requieren de programas particulares que den intensa atención en todos los campos y la creación de albergues especiales en todo el país, para lograr su progresiva integración social, comunitaria y familiar.

Se requieren además programas generales que atiendan directamente al conjunto de niños y niñas quienes vivan por debajo de la línea de pobreza, de manera que se pueda prever su deterioro y se integren a los vectores de cambio, evitando con ello que aumenten los grupos de extrema vulnerabilidad. Se debe romper el círculo de la pobreza en su origen y cerrar la brecha de desigualdades entre niños y niñas.

Es por eso que se desarrollará el programa PROINFANCIA, que fortalecerá las instancias de atención materno-infantil (como los CEN-CINAI, los hogares comunitarios y los comedores escolares), a la vez que establecerá un complemento al ingreso y al esfuerzo de las familias. El complemento de ingreso que brindará este programa no será simplemente un subsidio, sino un incentivo, un instrumento de cambio ligado a la participación de niños y niñas en los programas de salud y educación correspondientes y de los padres y madres en programas que les ayuden a vencer la pobreza. La meta es que toda la niñez pobre del país reciba este apoyo. Ningún niño o niña quedará por fuera del "derecho a la oportunidad".

2. LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA REQUIERE AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES DE GENERACIÓN DE INGRESO

El vínculo entre la pobreza y la imposibilidad de una plena inserción socioeconómica está estrechamente condicionado por la productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo de la economía nacional. Los ingresos de los pobres están determinados, entre otros factores, por la distribución primaria del ingreso, asociada con el comportamiento de los salarios y por las políticas tributarias que condicionan la capacidad redistributiva del Estado.

Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido, con generación de empleo productivo y bien remunerado, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica que permita canalizar recursos adecuados y equitativamente recaudados hacia los programas sociales.

Pero ello no es suficiente, se requiere además de programas específicos dirigidos hacia los grupos más necesitados, con el fin de permitirles ampliar las posibilidades de generación de ingreso. PROTRABAJO buscará la ampliación de las oportunidades de los pobres, posibilitándoles el acceso a los recursos productivos o mejorando su utilización, con miras a asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas por sus propios medios y esfuerzos, contribuyendo de esta forma a la democratización económica.

En este contexto, se fortalecerá el desarrollo y la expansión de la pequeña y la mediana empresa, especialmente en zonas rurales y zonas urbanas deprimidas, como mecanismo idóneos para propiciar la generación de empleo e ingreso, evitar la migración y apoyar el proceso de democratización económica.

3. UNA SOCIEDAD SOLIDARIA CON LOS MAS DÉBILES

Mientras que la inversión en capital humano y el apoyo a los esfuerzos de los pobres por superar su condición, constituyen la clave para enfrentar las causas de la pobreza; el asistencialismo, además de la estigmatización, es un atenuante o paliativo que fomenta la dependencia, el ahogo de iniciativas, de creatividad, e inhibe los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos. Por ello, los beneficios estrictamente asistenciales serán pertinentes sólo en casos extremos; por ejemplo, para personas imposibilitadas permanentemente de proveerse su sustento.

SOLIDARIDAD es un programa que buscará asegurar una vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a aquellos que por distintas razones se encuentran inhabilitados para proveerse el sustento diario por sus propios medios. Responde a los derechos que tienen todos los y las costarricenses por el solo hecho de serlos y reconoce los deberes de la sociedad para con ellos y ellas.

F. ARMONIZACION DE LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS CON EL PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1. DESAFIOS ASOCIADOS A LA DINAMICA POBLACIONAL

Según las estimaciones y proyecciones disponibles, la población costarricense supera en 1994 los tres millones de personas, de los cuales un poco más del sesenta por ciento habita en el Valle Central, el cual constituye tan sólo un 15% del territorio nacional.

Desde el punto de vista demográfico, el país se encuentra en plena transición demográfica. Su tasa de crecimiento poblacional es del orden del 2.5% anual y se estima que en el segundo quinquenio de la presente década, dada la tendencia de las tasas de mortalidad y fecundidad se ubicará alrededor del 2.0% anual.

Las particulares tendencias de las variables demográficas básicas --mortalidad, fecundidad y migración--, permiten prever que, en los años venideros, el país enfrentará varios desafíos. Por un lado, factores de inequívoca índole demográfica: en materia de fecundidad, para generar condiciones tendientes a abatir los diferenciales socio-regionales en lo que respecta a reproducción humana y hacer coincidir la fecundidad deseada con la fecundidad real; en morbi-mortalidad, los retos relacionados con la transición epidemiológica y combate de diferenciales regionales y por estrato social; y en migración, en tanto Costa Rica continúe siendo un punto de atracción para personas del Istmo, el reto es mejorar los sistemas de información sobre los flujos de inmigrantes --legales e indocumentados-- a efectos de estimar las repercusiones económicas y sociales de su establecimiento en el país y, si fuese del caso, sentar bases para una política más selectiva en este campo.

2. BASES PARA LA ACCIÓN EN POBLACIÓN Y DESARROLLO

En la tradición costarricense, la política de población forma parte indisoluble de las políticas socioeconómicas, cuyo norte es el mejoramiento de las condiciones y la calidad de la vida de la población.

El éxito de las políticas de población en el contexto de la transición demográfica, depende del respeto a la dignidad de las personas y de las familias. Por tanto, las medidas explícitamente orientadas a compatibilizar los comportamientos demográficos con los objetivos del desarrollo económico y social, necesariamente deben estar basadas en principios éticos y morales de pleno respeto a los derechos fundamentales, que todo individuo y familia tiene para decidir libremente, pero de manera informada, sobre todos sus actos.

Desde el punto de vista institucional, por la complejidad y amplitud de la política de población, ésta no puede ser responsabilidad exclusiva de algún sector programático de actividad estatal. Por el contrario, se considera indispensable la colaboración directa de las dependencias gubernamentales, con competencias específicas en actividades que tienen incidencia sobre la población, así como la incorporación de la sociedad civil. La rectoría en materia de políticas de población será competencia del Consejo Social de Gobierno.

3. LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN

La estrategia de desarrollo supone la necesidad de armonizar las relaciones recíprocas entre la dinámica de población, el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico a efectos de combatir la pobreza y garantizar una mejor calidad de vida a los ciudadanos costarricenses.

Para ello, es crucial que las variables demográficas sean incorporadas sistemáticamente en el diseño y puesta en ejecución de las políticas socioeconómicas, esto es, que se consideren integralmente las implicaciones que tiene la estructura y dinámica demográfica en las demandas por educación, salud, vivienda, acceso a servicios básicos y seguridad social.

En esa dirección, la atención ha de centrarse en una serie de elementos fundamentales: la promoción de la investigación sociodemográfica aplicada, como herramienta para la planificación del desarrollo; el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional en lo que respecta a la generación y uso de información sociodemográfica y la profundización en los aspectos conceptuales y operativos de las interrelaciones entre población y desarrollo sostenible.

En términos programáticos en materia de población y desarrollo, los esfuerzos se orientarán al fortalecimiento de los servicios brindados mediante los programas de salud reproductiva y materno-infantil, con énfasis en las zonas donde persisten diferenciales significativos de mortalidad y fecundidad; ampliación de acciones en los ámbitos de educación --formal y no formal-- y comunicación en población; al desarrollo y consolidación de ciudades secundarias, con el fin de ir corrigiendo, en el mediano y largo

plazos, los desequilibrios existentes en la distribución espacial de la población. Asimismo, será vital el fortalecimiento de los programas y mecanismos necesarios para garantizar una mayor integración de la mujer al proceso productivo y a la vida social en su sentido amplio.

Todo lo anterior, implica que será fundamental la coordinación interinstitucional, con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la inversión social necesaria para sustentar las políticas y programas diseñados para aliviar y combatir la pobreza. Asimismo, se fomentará la activa participación de la sociedad civil en los programas y acciones de población.

II. AREA ECONÓMICA

"el reto de garantizar un proceso de integración inteligente con el resto del mundo"

El pasado reciente ha demostrado que el crecimiento económico no conduce en forma automática al bienestar. De igual manera, ha quedado al descubierto el costo social que implica dejarle a las fuerzas del mercado la exclusividad de redistribuir los frutos de ese esfuerzo nacional. El crecimiento económico, en tanto permite la generación de ingreso y empleo, constituye un requisito necesario para el desarrollo social. Sin embargo, crecer no es suficiente.

Para promover un proceso de desarrollo sostenible y equitativo, la estrategia se propone impulsar un círculo virtuoso en donde el aumento en la productividad y la eficiencia se conviertan en el motor para el mejoramiento de la calidad de vida, y en donde ese aumento en el bienestar social permita alcanzar niveles crecientes de productividad y eficiencia.

Este círculo virtuoso significa el espíritu de un proceso de transformación productiva que buscará:

- integrar a los pequeños y a los grandes productores, para que esta articulación sea el soporte de una modernización integral, que involucre a todos los sectores y a todas las regiones;
- integrar la producción y la comercialización, para posicionar mejor nuestros bienes y servicios, tanto en el mercado local como internacional;
- integrar la agricultura, la industria y los servicios, para generar producción con un mayor valor agregado y un alto contenido de conocimiento;
- integrar lo ambiental y lo productivo, para promover una relación armoniosa entre recursos, población y territorio, apropiada tanto para el presente, como para el futuro;

- integrar lo económico, lo productivo y lo social, para lograr que el bienestar de la mayoría se convierta nuevamente en el centro y objetivo del crecimiento económico.

A. TRANSFORMACION ECONOMICA

Para lograr que el crecimiento se traduzca en una mejora de la calidad de vida, la transformación del aparato productivo supone hacer frente a cuatro retos: consolidar el proceso de estabilización, para evitar que el bienestar se reduzca a mejoras puntuales; estimular permanentemente la productividad, para lograr que el uso racional y eficiente de los recursos, sea la clave para la competitividad; elevar la calidad de los recursos, para asegurar que la competitividad no esté determinada por el deterioro social, el desperdicio y la destrucción del medio ambiente; y promover la democratización económica, para permitir que cada vez más costarricenses tengan acceso a la propiedad de los medios de producción.

1. ESTABILIDAD ECONÓMICA: BASE DEL CRECIMIENTO SANO

La viabilidad financiera de la estrategia está determinada por la capacidad de la economía costarricense para generar y financiar los niveles de inversión, tanto privada como pública, necesarios para impulsar un proceso de crecimiento sostenido. Además, dado que el proceso de globalización plantea el reto de competir en el mercado internacional por los recursos externos necesarios para complementar el ahorro nacional, la estabilización interna determina además la capacidad del país para atraer esos recursos externos. En este sentido, la estabilidad interna constituye un requisito para el crecimiento económico.

Desafortunadamente, los desequilibrios macroeconómicos se han convertido en un obstáculo para la consolidación de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social. En los últimos años, ha prevalecido un programa de estabilización simplista, basado en políticas aisladas y de aplicación temporal. Por ello, los avances registrados, específicamente en materia de finanzas públicas e inflación, se tradujeron en mejoras puntuales, que además de endeble, son financieramente insostenibles.

La atención de los desequilibrios macroeconómicos será una tarea prioritaria, pero no un fin en sí mismo. La política macroeconómica será parte integral de la política de desarrollo. Esto significa que los instrumentos fiscales y monetarios se apoyarán en el resto de instrumentos de que dispone el Gobierno y que las políticas macroeconómicas buscarán proteger a los grupos más pobres, estimular la producción y el empleo y promover la redistribución de la riqueza.

Se concentrarán los esfuerzos en la reducción de los déficits fiscal y comercial, así como en el control de la inflación. Empero, las reformas requeridas se aplicarán en forma gradual para evitar una contracción innecesaria del ingreso y del empleo.

En el pasado, la reducción del déficit fiscal se logró mediante recortes abruptos en los gastos de capital. Esto explica la fuerte contratación de la inversión pública, no sólo en infraestructura social, sino también en áreas donde la inversión del Estado como apoyo a la inversión privada es fundamental: caminos y carreteras, puertos y aeropuertos. Hoy, Costa Rica se encuentra en una encrucijada: el reto de reducir el déficit fiscal para coadyuvar al proceso de estabilización, y a la vez, aumentar la inversión pública para impulsar el crecimiento.

Se promoverá una estricta disciplina fiscal y monetaria, mediante una acción conjunta y coordinada del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica, con el fin de que su competencia en el mercado financiero no provoque presiones adicionales sobre las tasas de interés. Esta coordinación de las políticas monetaria y fiscal será acompañada por una reforma institucional de gran trascendencia: el fortalecimiento de la autonomía del Banco Central, y la definición más precisa de sus atribuciones y limitaciones. El Gobierno garantizará que el ente emisor disponga de los instrumentos necesarios para realizar sus tareas, y definirá también las condiciones bajo las cuales podrá utilizarlos.

Por su parte, se revisarán los mecanismos para el otorgamiento y control del crédito, con el fin de asegurar que los recursos se destinen al financiamiento de las actividades prioritarias y además, sean utilizados racionalmente. Se impulsarán las reformas necesarias para garantizar la transparencia del mercado financiero y promover la competencia entre los agentes privados y públicos, aspectos medulares para reducir los márgenes de intermediación financiera.

La política cambiaria será neutral para no castigar ni estimular artificialmente las exportaciones y las importaciones. Además, cuando se requieran, los ajustes en el tipo de cambio serán pequeños y graduales para no provocar cambios abruptos en el funcionamiento de la economía.

En lo que respecta a las finanzas públicas, la magnitud del déficit fiscal y en particular, la persistencia de los factores estructurales que lo explican, lo convierten en desequilibrio que requiere, además de una atención prioritaria, el diseño y ejecución de una política fiscal diferente a la recomendada en los últimos años. En el marco del proceso de ajuste estructural, las políticas públicas aplicadas erosionaron la estructura tributaria --que además no se ajustó al nuevo estilo de desarrollo--, provocaron una fuerte contracción de la inversión pública --que explica el deterioro de la infraestructura física y de los servicios sociales-- y propiciaron un desgaste institucional sin precedentes --que se refleja en una menor capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales--.

Por tanto, la estrategia en este campo reconoce la necesidad de actuar en dos frentes: el control estricto del gasto corriente y el desarrollo de una estructura tributaria moderna y eficiente. El déficit fiscal será enfrentado a través de la reestructuración del gasto público, el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, así como una reforma impositiva que genere los ingresos necesarios para financiar el nivel de vida a que aspira la sociedad costarricense.

La reestructuración del gasto público implicará reasignarlo a lo esencial y eliminar los gastos superfluos, lo cual se apoyará en un programa de reforma institucional que buscará redefinir el rol estratégico del Estado y sus instituciones, aspecto vital para transformar gasto corriente en gasto de capital. El fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera contemplará nueva legislación para controlar y hacer efectivo el cobro de los impuestos, la eliminación de impuestos menores para simplificar la estructura vigente, la simplificación de trámites y la modernización institucional en aspectos como el control aduanero, el cobro judicial, el delito fiscal y la auditoría fiscal. La reforma tributaria buscará la promoción de un esquema sencillo que además de generar ingresos permanentes, se fundamente en los principios de solidaridad social y justicia tributaria y estimule el uso racional, eficiente y bien remunerado de los factores de la producción.

La disminución de los déficit comercial y fiscal, así como el financiamiento sano de los mismos, será la clave para hacer frente a la inflación, reducir las tasas de interés, y sentar las bases para una política de salarios reales crecientes. La estrategia reconoce que la ejecución de una política salarial expansiva, pero desligada de la política de estabilización, conduce inevitablemente al deterioro social. Los ajustes salariales, el control de la inflación y el fortalecimiento del Estado en la prestación de servicios sociales de calidad --salud, educación, vivienda y nutrición, entre otros-- constituyen la clave para mejorar el nivel de vida de los costarricenses.

2. EFICIENCIA E INTEGRACIÓN : BASE DE LA COMPETITIVIDAD

La competitividad, tanto en el mercado local como en el mercado internacional, debe fundamentarse en la eficiencia y la productividad con que se utilicen los recursos. Además, este aumento en los niveles de eficiencia y productividad debe ser integral, para no continuar promoviendo un proceso de desarrollo fragmentado. De no ser así, las actividades y las zonas rezagadas se convertirían en un lastre para el resto de la sociedad.

La eficiencia y la productividad constituyen un reto nacional que se promoverá mediante programas específicos a todo nivel: en el sector público y en el privado; en las

empresas pequeñas y en las grandes; en las actividades de exportación y en las dirigidas al mercado interno; en los trabajadores y en los empresarios; en la zona urbana y en la zona rural.

No obstante, el aumento en los niveles de eficiencia y productividad tampoco será un fin en sí mismo. Se revisará y mejorará el sistema de incentivos a la producción con un doble objetivo: promover la conformación de un aparato productivo articulado en donde los encadenamientos intra e intersectoriales permitan incrementar el valor agregado; y desarrollar nuevos focos de actividad económica, especialmente en las zonas rurales, para evitar la forzosa migración hacia las zonas urbanas del Gran Area Metropolitana y los desequilibrios que esto genera en los mercados laborales y en la prestación de servicios públicos.

Se eliminarán gradualmente los obstáculos que restringen el funcionamiento adecuado de los mercados, se fomentará la competencia sana a todo nivel y se buscará que la estructura de precios relativos apunte permanentemente hacia una mayor eficiencia y productividad en el uso de los factores de la producción.

Por ello, se pondrá especial atención en dos aspectos, que inciden sobre la transparencia de los mercados: el perfeccionamiento de los sistemas de información, para mejorar la capacidad de los consumidores y productores para conocer y elegir oportunamente lo que más les conviene; y el fortalecimiento de los mecanismos legales para controlar los abusos y las prácticas de comercio desleal.

Los controles directos, que son costosos y exigen una gran capacidad técnica en su ejecución, se utilizarán sólo en casos extremos, por ejemplo, cuando existan fallas de mercado que afecten la producción y disponibilidad de bienes y servicios de interés social.

3. CALIDAD DE LOS RECURSOS: BASE DE LA PRODUCTIVIDAD.

La reconversión del aparato productivo, como sustento de la política social y el crecimiento económico en el largo plazo, requiere que los niveles crecientes de productividad sean del uso sofisticado y bien remunerado de los factores de la producción. La calidad de los recursos humanos, el uso de la ciencia y la tecnología, la racionalidad con que se utilicen los recursos financieros y la calidad de los servicios de apoyo a la producción (principalmente en telecomunicaciones, energía, y transporte), son áreas estratégicas que serán atendidas para impulsar la transformación económica.

a. Recursos humanos y científico–tecnológicos

Se promoverá una profunda transformación en el proceso de formación y calificación de los recursos humanos. La globalización plantea el reto de alcanzar, mantener y aumentar la competitividad y para lograrlo se requiere disponer de un recurso humano flexible, entrenado, e innovador, estrechamente vinculado a las necesidades de los mercados. De igual manera, la competitividad supone el desarrollo simultáneo de una base tecnológica fuerte, ágil y capaz de evolucionar con rapidez, como medio para que la ciencia se convierta en el soporte del pensamiento de los y las costarricenses.

i. Capacitación continua para un recurso humano motivado y flexible

Se establecerá el sistema nacional de educación tecnológica, centrado en la coordinación de las instituciones públicas y privadas, con el fin de lograr una educación ligada a los sectores productivos y con alta flexibilidad en los módulos de entrenamiento. Un sistema nacional que responda además al reto de garantizar la creciente integración de la mujer en el mercado de trabajo, facilitando su capacitación técnica.

La alianza entre el Estado, el sector privado y los trabajadores constituye un requisito para avanzar decididamente en este campo. Este proceso implicará: reasignar los recursos del Estado para que las instituciones públicas de capacitación respondan mejor a las necesidades y prioridades de la transformación productiva; estimular a las empresas, para que éstas incorporen dentro de sus esquemas de incentivos, programas de capacitación para sus empleados; y crear las condiciones para que trabajadores y organizaciones laborales, por iniciativa propia, tomen cursos de capacitación que les permitan ubicarse mejor en el mercado laboral.

La calificación y actualización continua de los recursos humanos es fundamental para propiciar una mejor remuneración de la fuerza de trabajo. Por ello en el corto plazo, aunque la educación será una prioridad a todo nivel, se revisarán y fortalecerán los programas de educación técnica, los cuales serán reorientados para fortalecer la expansión de actividades económicas prioritarias. Se pondrá especial atención a la capacitación técnica en zonas rurales, con el fin de estimular el establecimiento de las industrias en esas zonas, para frenar la migración y evitar que la actividad económica continúe concentrándose en el Gran Area Metropolitana. Lo anterior es fundamental para evitar la fragmentación del mercado laboral.

Simultáneamente, se rescatará y fortalecerá la acción del Estado como responsable de velar permanentemente por el cumplimiento y el respeto de los derechos laborales, y detener los abusos e injusticias reflejados en salarios inferiores al mínimo

legal, en condiciones laborales inadecuadas, y en discriminaciones salariales por sexo, raza, o condición social. Se impulsarán los programas de salud ocupacional, así como los controles para reducir los riesgos y accidentes laborales, producto de condiciones de trabajo inapropiadas.

De igual manera y sin abandonar los principios democráticos y de solidaridad que históricamente han guiado a la sociedad costarricense, será necesario revisar y actualizar los programas para la atención de refugiados. Por otra parte, los acuerdos recientes en el campo de la integración económica regional, suponen también la revisión de las políticas migratorias, para ajustarlas a los retos que impone la globalización.

La actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será determinante para promover el desarrollo de mercados laborales transparentes, en donde prevalezca el respeto al trabajo digno, seguro y bien remunerado. En este contexto, se revisarán e impulsarán los programas requeridos para garantizar la incorporación real de la población discapacitada en el mercado laboral; ya que el Estado tiene la responsabilidad y obligación de promover y facilitar la formación, capacitación y empleo, tanto en el sector público como privado, de las personas con discapacidad; según la normativa establecida en los Convenios Internacionales.

Será necesario, por tanto, un proceso de reforma institucional, para dotar al Ministerio de Trabajo de legislación moderna y mecanismos ágiles para su desempeño como rector en el campo laboral.

ii. Ciencia y tecnología para una base productiva sólida, moderna y competitiva

En este campo, se promoverá el acercamiento entre los sectores productivos y las universidades y la adopción de un enfoque sectorial en la política de tecnología, que concentre los esfuerzos de diferentes agentes (gobierno, industria, universidades, centros de investigación, centros de entrenamiento) alrededor de los problemas pre-competitivos y competitivos de cadenas productivas y sectores específicos.

Además, se impulsará la generación de verdaderos polos de desarrollo tecnológico mediante acciones concentradas en tres aspectos:

- el apoyo a los parques tecnológicos que aprovechen las sinergias entre empresas locales y extranjeras, así como los centros de investigación y desarrollo universitarios;
- mayor coordinación y trabajo conjunto entre instituciones públicas y entidades privadas de desarrollo;

- el fortalecimiento y expansión de servicios de información tecnológica y de mercados, a nivel local, regional e internacional.

Se fortalecerá la comunidad científica nacional y se impulsarán programas nacionales de ciencia y tecnología en áreas estratégicas, con la participación de las Universidades, grupos de investigación independientes y con la creación de un fondo permanente para financiar la investigación.

iii. **La gestión tecnológica para un empresariado innovador**

Se pondrá a disposición de las empresas el entrenamiento, el diseño y la puesta en marcha de programas de gestión tecnológica empresarial. Esto permitirá incorporar la competitividad basada en la tecnología y el conocimiento, en cada una de las actividades de las empresas; desde la compra de insumos, hasta la comercialización y los servicios pos-venta. El programa buscará incidir en la cultura organizacional del sector productivo, promover un liderazgo para el cambio, y dotar a los empresarios de herramientas concretas para la reconversión y modernización de sus empresas.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, la labor del Estado y sus instituciones especializadas se concentrará en identificar los servicios y unidades de apoyo; financiar el desarrollo y obtención de los "paquetes" tecnológicos por transferir; financiar algunos gastos pre-operativos de forma temporal; y facilitar asesorías para la planeación estratégica y la puesta en marcha de los programas de mejoramiento.

b. **Servicios financieros de calidad**

Costa Rica se enfrenta en la actualidad a una serie de restricciones que le impiden continuar recurriendo al ahorro externo como principal fuente de financiamiento. Las transformaciones políticas en Europa del Este han provocado la reorientación de los flujos de capital, mientras que los avances en materia de pacificación y democratización política en Centroamérica se tradujeron, irónicamente, en una contracción abrupta de la cooperación técnica y financiera.

Asimismo, el acceso a nuevos recursos externos se torna más restrictivo porque prevalece la condicionalidad cruzada como garantía de repago; es decir, la suscripción de acuerdos financieros con el FMI y el Banco Mundial se ha convertido no sólo en un requisito para acceder a los recursos oficiales —bilaterales y multilaterales—, sino también en una señal que determina la capacidad de la economía costarricense para atraer el capital privado extranjero.

Por tanto, el ahorro interno será la clave para el financiamiento de la inversión, y en general, para validar la sostenibilidad del modelo. Por ello, la transformación del Sistema Financiero Nacional continuará, no sólo para generar niveles crecientes de ahorro interno, sino también para canalizarlo en forma eficiente al financiamiento de la producción y la inversión. Las reformas impulsadas en los últimos años están inconclusas.

La modernización del sistema financiero debe conducir a servicios eficientes y oportunos, que coadyuven a la transformación de la estructura productiva. Por tanto, se impulsarán las reformas legales e institucionales necesarias, para la consolidación de un sistema seguro y transparente, eficiente y flexible, pero fundamentalmente, un sistema de amplia cobertura, con servicios de calidad para toda la población.

Por otra parte, para garantizar que el ahorro interno y externo estén orientados hacia las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se fortalecerá al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para que en el marco de la legislación vigente, retome su papel como rector en la asignación de los recursos públicos. MIDEPLAN preparará, en coordinación con el resto de instituciones públicas, el Programa Nacional de Inversiones Públicas y el Programa Nacional de Cooperación Internacional, con el objetivo de dotar al Gobierno de instrumentos que le permitan frenar la dispersión que ha prevalecido en el manejo de los recursos públicos.

i. La modernización de la banca estatal

La modernización de la banca estatal será el eje de la estrategia diseñada para reformar el Sistema Financiero Nacional. Se reducirán los márgenes de intermediación de los bancos estatales, para que se sitúen en niveles internacionalmente competitivos, cuyo resultado redundará en presiones sanas para que todo el sistema opere eficientemente.

Se reformará el proceso de toma de decisiones para responsabilizar legalmente a las juntas directivas de la definición de políticas generales y dar facultades ejecutivas a la administración, otorgar mayor flexibilidad y responsabilidad a la administración, despolitizar el nombramiento de las juntas directivas, prohibir que los bancos inviertan en títulos de gobierno a tasas menores a las del mercado y crear mecanismos expeditos, para liquidar activos no rentables o inmobilizados.

La modernización incluirá un estricto compromiso con el objetivo de ampliar el acceso y la cobertura real de toda la población a los servicios de la banca. En este campo los bancos estatales serán el modelo por seguir, utilizando las técnicas más modernas para canalizar crédito a los pequeños usuarios, las Juntas Rurales de Crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de productores.

ii. La eficiencia de la banca privada

La eficiencia de la banca privada es esencial para el funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, por lo que se fortalecerá el marco institucional que la regula. Entre otros objetivos, se buscará promover la diversificación del capital de los bancos y limitar las relaciones de propiedad entre los bancos y sus prestatarios.

Se diseñarán mecanismos para garantizar el acceso y la cobertura de los pequeños productores. Una vez garantizada la participación de la banca privada en este esfuerzo nacional, se buscará autorizar a los bancos privados de primer orden, para que tengan acceso al redescuento del Banco Central, como crédito de última instancia.

iii. El financiamiento del desarrollo

La Bancos Estatales asumirán el liderazgo como banca de desarrollo. El Banco Central especializará su departamento de crédito de desarrollo en el manejo de créditos de segundo piso y se le otorgarán las facultades requeridas para desarrollar los programas respectivos con la banca comercial.

Se fortalecerán los mecanismos para la generación de ahorro de largo plazo, los fondos de pensiones y los seguros. Para ello se desarrollará un marco legal que permita la operación eficiente de fondos privados de pensiones, que complementen los esfuerzos realizados con los fondos públicos, los cuales se transformarán para que sean financieramente viables.

Se ampliará la supervisión prudencial sobre el conjunto del Sistema Financiero Nacional, fortaleciendo el ámbito de acción de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). El reto es incluir a la totalidad de las entidades que cumplen funciones de intermediación financiera.

c. Infraestructura y servicios de apoyo

i. Un sistema de transporte eficiente y seguro

El reto en este campo será desarrollar y mantener un sistema de transportes integrado, eficiente y seguro, que satisfaga las necesidades del país y permita su integración y competitividad. En este sentido, se dará prioridad a los programas de mantenimiento permanente y reparación de vías y se creará el Consejo de Mantenimiento Vial, que tendrá a su cargo el establecimiento de normas de calidad y eficiencia, la coordinación de la asistencia técnica, la contratación de empresas responsables del mantenimiento --cuando corresponda-- y el apoyo a la Juntas

Cantoniales, vinculadas a las Municipalidades, que se crearán para dirigir y controlar los programas correspondientes en cada zona.

Costa Rica tiene uno de los más altos índices de accidentes de tránsito del mundo. Para enfrentar este problema, se concentrarán las acciones en una serie de tareas complementarias: se ejecutará un programa nacional de educación vial, para cultivar y fortalecer la responsabilidad de conductores y peatones; se desarrollará un programa permanente de señalización y demarcación de rutas y carreteras; se renovarán los procedimientos para la revisión periódica de la flota vehicular, involucrando en esta tarea a las entidades públicas y a los talleres privados; se construirá la infraestructura peatonal necesaria, como aceras, pasos peatonales, paradas de buses y taxis; y se mejorarán las intersecciones y áreas críticas de la red de vías nacional, para agilizar la operación y seguridad del sistema vial.

Para mejorar la calidad del servicio de transporte público: se promoverán y aplicarán nuevos esquemas de organización empresarial; se diseñarán programas de capacitación dirigidos a los operadores; se adoptarán nuevos modos de transporte masivo ajustados a las necesidades de la demanda y a la infraestructura vial existente; se fortalecerá y racionalizará el programa de refaccionamiento de las unidades; se revisarán las políticas para la fijación de tarifas, introduciendo metodologías que incentiven a las empresas para la búsqueda de una mejor eficiencia y nivel de servicio; se reorganizará la red y rutas de transporte público en las principales áreas urbanas del país; y se transformarán los esquemas de concesión o permisos para taxis, para despolitizar su adjudicación.

Se pondrá en marcha un plan de infraestructura vial dirigido a reducir el costo de transporte interno hacia las fronteras terrestres, aeroportuarias y marítimas. Asimismo, se dará prioridad a la modernización de las instalaciones y los servicios portuarios y aéreos, aspectos fundamentales para promover la competitividad en el mercado internacional. La construcción de nuevas obras se concentrará en proyectos estratégicos de impacto nacional, por ejemplo, el tramo Caldera-Ciudad Colón y el tramo Limón-Río Frío, carriles continuos y puentes adicionales en carreteras, el Aeropuerto Juan Santamaría, así como el mejoramiento de la organización, la infraestructura y el equipo de las administraciones portuarias.

ii. Energía para la producción y la calidad de vida

Actualmente existe en el país un servicio de combustibles con cobertura nacional, servido a través de un sistema de refinación, oleoductos, transporte automotor y estaciones de servicio. Además, con la prestación de servicios eléctricos se ha logrado una cobertura de más del 90% de los habitantes, con redes esparcidas por todo el territorio nacional, lo cual también facilita el uso productivo del servicio. La meta en este campo es avanzar hacia una cobertura del 100%.

En los últimos años, sin embargo, las instituciones del Estado han sufrido pérdida en su capacidad de respuesta y habilidad, para hacer frente a los retos de una nueva etapa del desarrollo nacional. En este campo se impulsarán las acciones necesarias para que las instituciones del Sector Energía mejoren notablemente la eficiencia de sus actividades y la eficacia de su gestión. Se establecerán mecanismos de medición de la productividad con el fin de elevar y evaluar su desempeño.

El gobierno utilizará la capacidad e iniciativa de estas instituciones, con el fin de promover el avance tecnológico en el campo energético. Se desarrollarán alianzas estratégicas, para utilizar recursos naturales como los hidráulicos y se promoverá la industrialización primaria en el país y la exportación de energía hacia países vecinos. Se impulsará el desarrollo de plantas eléctricas de pequeño tamaño, basadas en recursos renovables, utilizando fondos privados nacionales y extranjeros. También se buscará la agilización de la exploración petrolera por parte de la empresa privada, buscando poner en acción las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.

iii. Telecomunicaciones para insertar al país en la era de la información

Una de las más importantes ventajas competitivas que tiene Costa Rica es su sistema de telecomunicaciones: fruto de la labor continua del Estado, a través del Instituto Costarricense de Electricidad. Sin embargo, el avance tecnológico ha sido vertiginoso en los últimos años y ha superado el marco regulador del sector, por lo que se requiere impulsar una profunda modernización legal e institucional que le permita a Costa Rica seguir contando con un sistema de primera calidad y cobertura total.

El mundo está inmerso en la era de la información y las telecomunicaciones constituyen un servicio fundamental para la competitividad. Por ello, el Estado y sus Instituciones velarán, no sólo por la disponibilidad y el acceso a un servicio oportuno y de calidad, sino que, también impulsarán un ejercicio de programación estratégica para que el país pueda anticiparse al horizonte de cambio tecnológico esperado, y dé los saltos apropiados para mejorar los niveles de competitividad.

Para lograrlo, se desarrollarán las condiciones institucionales y financieras propicias para que la oferta de servicios telefónicos pueda satisfacer la demanda y eliminar la actual lista de espera. Se pondrá especial atención en sectores muy dinámicos, como el turismo y la agroindustria, especialmente en las zonas rurales, para que puedan contar con servicios modernos de telecomunicaciones.

En general, en cuanto a prestación de servicios públicos, las telecomunicaciones, electricidad y agua potable, se mantendrán bajo la rectoría del Estado. La labor de la

empresa privada en este campo será coadyuvante, suministrando servicios, equipos, y proveyendo, donde la ley le autorice, servicios de valor agregado y bajo regulaciones apropiadas.

4. DEMOCRATIZACION ECONOMICA: BASE DE UNA SOCIEDAD JUSTA

En el proceso de transformación de la estructura productiva, la democratización económica ha de contribuir no sólo a la igualdad de oportunidades y a una mejor distribución del ingreso y de los recursos productivos, sino también a la democratización del poder político y al fortalecimiento de nuevos grupos sociales. Para ello, se concentrarán los esfuerzos en la promoción de cooperativas eficientes y modernas, la transformación de la pequeña propiedad y el pequeño empresario, el acceso a la propiedad mediante la adquisición de acciones de las empresas y el apoyo a la renovación de las organizaciones laborales.

a. Cooperativas eficientes y modernas

El sector cooperativo juega un papel fundamental como vía para democratizar el acceso a los recursos y al desarrollo empresarial, y para unir esfuerzos de personas, que de otra forma no podrían enfrentar las fuerzas desiguales del mercado. Se concentrarán los esfuerzos en la transformación de las cooperativas, para que sin abandonar su naturaleza se transformen en empresas modernas, eficientes y competitivas.

b. Transformación del pequeño y mediano empresario

Se fortalecerán las pequeñas y medianas empresas costarricenses, que son la mayoría, para convertirlas en unidades de producción eficientes y crear un equilibrio vigoroso entre distintos sectores y tamaños de empresa. Los esfuerzos abarcarán todas las áreas de la pequeña empresa: agricultores, industriales, comerciantes y las empresas del sector servicios, como taxistas, peluqueros, salones de belleza y operarios independientes, entre otros.

Se simplificarán los trámites y procedimientos que elevan innecesariamente los costos de las pequeñas empresas. Se brindará apoyo a las organizaciones de pequeños empresarios, para que puedan uniformar su producción y disfrutar los beneficios de una acción conjunta en aspectos como abastecimiento de materias primas, especialización y complementación productiva, búsqueda de mercados y atención de pedidos grandes.

Las organizaciones de pequeños empresarios serán el medio a través del cual se canalizarán la asistencia técnica, el financiamiento y la información sobre productos y

mercados; cuando éstas no existan, se promoverá la creación de grupos o "núcleos" empresariales. Las organizaciones y núcleos contarán con un equipo de gestores técnicos para la modernización de los procesos, los productos y los servicios de las empresas.

Para el financiamiento de los programas se creará un fondo de diez mil millones de colones, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de recursos crediticios para las pequeñas empresas, con procedimientos rápidos y sencillos, como la creación de la Tarjeta de Crédito del Pequeño Productor, que eliminará los trámites repetitivos. Se creará un fondo de garantías, para respaldar parcialmente las operaciones crediticias que lo requieran, especialmente en los casos de las mujeres y jóvenes.

c. Acceso a la propiedad por acciones

Para fortalecer la participación de los y las costarricenses en la propiedad de las empresas, se ampliará el acceso al mercado accionario. Se promoverá el desarrollo y perfeccionamiento de un sistema de información relevante para que cada vez más costarricenses tengan la oportunidad de canalizar sus ahorros a través de las bolsas de valores y el comercio.

En este sentido, se modificará la legislación vigente, para estimular que las empresas se financien a través de la emisión de capital y de su oferta pública, más que a través de su endeudamiento.

d. Modernización y desarrollo de las organizaciones laborales

Se promoverán las organizaciones laborales y su independencia de las organizaciones políticas y del Estado, estimulando en ellas una visión de conjunto de la sociedad y propiciando acuerdos realistas y razonables para todas las partes.

Se impulsará la transformación de la cesantía, de una expectativa de derecho a un derecho real, pagadero en todo caso de terminación de la relación laboral. Las organizaciones sociales de los trabajadores, según la determinación libre y voluntaria de éstos, podrán captar y administrar los recursos provenientes de la cesantía, dentro de las regulaciones que establezca la ley, para proteger los derechos de los trabajadores.

Se someterá a discusión y revisión el Código de Trabajo y demás leyes que regulan las relaciones laborales, para modernizarlas y convertirlas en instrumentos que faciliten el desarrollo de una sociedad más democrática, próspera, equitativa y solidaria. La participación de los trabajadores en las empresas y de los empresarios en proyectos

conjuntos con los trabajadores, recibirá apoyo e impulso. Se propondrán alternativas para que los grupos interesados adopten aquellas que les resulten apropiadas, incluyendo sistemas de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y de coinversión de organizaciones laborales y grupos empresariales.

B. RECONVERSIÓN PRODUCTIVA: BASE DE UNA SOCIEDAD MODERNA Y PROSPERA

1. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Las acciones se concentrarán en tres aspectos fundamentales: primero, la agricultura más avanzada debe transformarse para dar un nuevo salto competitivo, que sea sostenible a lo largo del tiempo; segundo, el desarrollo rural para incorporar al proceso a los miles de pequeños y medianos productores hoy rezagados en su actividad productiva y en su nivel de vida; y tercero, la creciente pobreza rural que será abordada en el marco de la política social propuesta.

a. La transformación agropecuaria

La articulación de la estructura productiva será el medio para obtener un mayor valor agregado en el uso de nuestros recursos naturales y en la producción agrícola, para aprovechar las demandas de bienes y servicios generados por la actividad agropecuaria, para desarrollar industrias como la de bienes de capital o la de productos químicos y estimular la producción de servicios, como los de asistencia técnica y asesoría.

Se promoverán formas de producción armónicas con la naturaleza, lo cual significa que será prioritario crear mecanismos para aumentar la industrialización de los desechos agrícolas, lograr un uso más racional del suelo y del agua, respetar y aprovechar la vocación de nuestros suelos y sustituir o transformar las prácticas agropecuarias mediante la incorporación de tecnologías, que permitan producir con eficiencia, pero sin destruir los recursos renovables y el medio ambiente.

Se impulsará un programa para el desarrollo de alternativas de producción más rentables para los productores agropecuarios, a partir de una adecuada zonificación del territorio, una efectiva validación de las tecnologías, que respeten una adecuada relación entre producto-territorio y la información necesaria para el acceso efectivo a los mercados.

Para avanzar en esta dirección, se redefinirá el rol estratégico del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y se fortalecerán los mecanismos necesarios para

garantizar una estrecha coordinación con el resto de las instituciones, que tienen la responsabilidad de apoyar la transformación del agro costarricense. En este mismo sentido se transformará el Consejo Nacional de la Producción(CNP), para ponerlo realmente al servicio de la producción nacional, tanto en el campo de la comercialización, como en el de la agroindustria: aspecto importante para resolver el problema del "rechazo" de la producción de segunda y tercera que, industrializada, adquiere un nuevo valor comercial.

b. El desarrollo rural

Como parte integral de la política social, se promoverá un estilo de desarrollo rural que sirva de base para reducir la pobreza, acelerar los procesos de ascenso social, mejorar sustancialmente el nivel general de vida, reducir las brechas que existen entre las distintas zonas del agro costarricense --y entre éstas y las zonas urbanas--, hacer visible y fortalecer el papel de la mujer en el agro, rescatar y fortalecer la identidad cultural en las comunidades rurales y contribuir a la consolidación de nuestro sistema democrático.

Se impulsará la especialización zonal de la producción agrícola, como base para desarrollar las agroindustrias rurales y para estimular nuevos polos de desarrollo rural. Simultáneamente, en coordinación con el Sistema Bancario, se creará un programa de crédito rural para reactivar las Juntas Rurales de Crédito, pero se redefinirán a la vez sus funciones, para garantizar que el crédito destinado al desarrollo rural esté acompañado de asistencia técnica, información y paquetes tecnológicos adecuados para los distintos sectores.

Se establecerá un programa de crédito preferencial para el pequeño productor, que también estará ligado a programas de asistencia técnica, que transformen al campesino en un pequeño productor moderno y eficiente. Se aprovecharán como intermediarias a las organizaciones de productores y otras entidades no gubernamentales, para canalizar los problemas y las demandas de aquellos productores que hoy no son sujeto de crédito.

Se impulsará un programa de construcción, reparación y mantenimiento de caminos, puentes e infraestructura, para integrar a las zonas rurales al proceso de modernización productiva del país. Contar con vías de transporte y medios de comunicación adecuados, así como con infraestructura de energía, riego y otros servicios básicos, será fundamental, tanto para la integración con el mundo, como para la efectiva integración nacional.

c. La eliminación de la pobreza rural

Se combatirá la pobreza rural en forma integral, no sólo generando fuentes de trabajo y elevando los ingresos de los habitantes del campo, sino garantizando su acceso real a la política social. El programa de mejoramiento de la educación en las 1480 escuelas unidocentes rurales; la puesta en marcha de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS); el programa de vivienda rural con sus esquemas alternativos; el programa PROINFANCIA para dotar a todos los niños y niñas del campo con los recursos para su nutrición, salud y educación. Es la acción integrada de estos instrumentos la que le dará un nuevo empuje a la vida rural y a la lucha contra la pobreza en esas zonas.

2. INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA

En el proceso de transformación de la estructura productiva se fortalecerán los programas, para apoyar la reconversión y expansión de la industria y la agroindustria. Se pondrá especial atención en el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa como medio para coadyuvar a la democratización económica.

En la actualidad casi el 90% de los establecimientos industriales que conforman el sector formal cuentan con menos de 50 trabajadores, de manera que la reconversión de la pequeña y mediana industria constituye un requisito impostergable para la modernización integral del sector manufacturero nacional. Se pondrá atención especial en la pequeña y mediana empresa rural, como parte integral de un esfuerzo dirigido a reducir la brecha urbano-rural y apoyar el plan de lucha contra la pobreza en esas zonas.

Se promoverá la pequeña y mediana empresa permitiendo el desarrollo permanente de la competitividad, mediante el impulso de un entorno propicio, el perfeccionamiento y ampliación de los mercados, el mejoramiento de la infraestructura básica, la disponibilidad y acceso a servicios de apoyo de calidad, que sirvan de base para el fortalecimiento de su capacidad de formular estrategias competitivas, innovar y negociar tecnología, y mejorar su productividad.

Se impulsará también el desarrollo de un mercado de servicios de consultoría en ingeniería, diseño, calidad total, puntos de referencia competitivos y estándares ambientales de productos y procesos; además se fortalecerá la capacidad de negociación y compra de tecnología por parte de las empresas.

Se reforzarán los programas de normalización y metrología y se impulsará la introducción de temas relacionados con la gestión para la calidad total en los cursos universitarios y de formación profesional, relevantes en especialidades de administración

de negocios, administración pública, economía, ingeniería, contabilidad y derecho. Se incentivará a las organizaciones laborales a hacer lo mismo entre sus miembros, con el fin de avanzar hacia un pacto nacional para la modernización y la competitividad, que involucre al Estado, al sector privado y a los trabajadores.

Se estimulará la inversión extranjera directa, así como las alianzas estratégicas en proyectos de alto contenido tecnológico. El desarrollo de proveedores mediante la subcontratación de partes, piezas y productos terminados es una tendencia clara de la división del trabajo inducida por el proceso de globalización. Por tanto, para promover una integración inteligente con el mundo, se estimulará la subcontratación a nivel local, regional, centroamericano e internacional.

Todos los esquemas mencionados --subcontratación, financiamiento, desarrollo de mercado de consultorías en ingeniería y diseño, capacitación en identificación y negociación de tecnologías, servicios de información-- constituyen una forma de apoyo integral para la pequeña y mediana empresa y serán diseñados teniendo a estas empresas como uno de los grupos meta. Los programas anteriormente citados también incluirán una dimensión rural y se convertirán en una innovadora forma de apoyar la modernización de las zonas rurales.

En materia de política industrial y agroindustrial, se revisará y racionalizará el ámbito de acción de las diferentes instituciones públicas que desarrollan programas orientados a la reconversión de la pequeña y mediana empresa. Los escasos avances en este campo se explican fundamentalmente por la presencia de programas aislados, dispersos y la escasa coordinación entre las entidades gubernamentales.

3. TURISMO Y MEDIO AMBIENTE

En los últimos años el turismo se ha convertido en una de las principales fuentes generadoras de divisas y de dinamismo interno. Sin embargo, su estímulo se originó en fenómenos de carácter coyuntural y su expansión no previó el impacto sociocultural y las presiones económicas que podría generar sobre la infraestructura física, la prestación de servicios básicos y el medio ambiente.

El reto en este campo consistirá en reorientar la actividad turística, para que no opere como un enclave, sino como un sector el cual además de contribuir al crecimiento, facilite la integración social, el rescate de la cultura regional y la identidad nacional, la integración con el resto del mundo y en especial, la sostenibilidad ambiental.

Se dará prioridad a la atracción de inversiones, especialmente aquellas que permitan el desarrollo de nuevos empresarios turísticos costarricenses, que dinamicen

la economía de las comunidades aledañas a los lugares donde se sitúan y estimulen la demanda por bienes y servicios locales y nacionales. Para ello, será necesario revisar y reorientar también, el sistema de incentivos vigente, especialmente para introducir mecanismos que garanticen la internalización de los costos relacionados con el uso y la protección del medio ambiente, insumo básico para la subsistencia y expansión de la industria turística.

El potencial turístico se utilizará como plataforma para dinamizar diversas actividades, que son intensivas en el uso de recursos humanos calificados y en el aprovechamiento cuidadoso y bien pagado de nuestros recursos naturales. Esto es claro en el caso del turismo ecológico: los bosques, las áreas protegidas, y los parques nacionales son verdaderas catedrales naturales, cuyo disfrute turístico debe estar acompañado del pago de tarifas acordes con el valor excepcional de la experiencia que se ofrece a los visitantes. El servicio prestado al turista nacional o extranjero debe reflejarse en un precio que cubra los costos de operación, mantenimiento y expansión. Simultáneamente, se impulsarán los servicios vinculados al turismo, tal es el caso de los guías turísticos, los museos y otros servicios culturales, restaurantes, hotelería y servicios médicos.

4. SERVICIOS DE CALIDAD PARA UNA MODERNIZACIÓN INTEGRAL.

El sector servicios está conformado por un conjunto de actividades económicas, tanto de naturaleza privada como pública, que explican alrededor del 60% del producto interno bruto. No obstante, en el marco del proceso de apertura externa, la reconversión de la estructura productiva se ha concentrado en la transformación del sector primario y secundario.

En alguna medida, ha predominado una visión fragmentada de la estructura productiva, consecuencia de una interpretación parcial y equivocada del proceso de globalización. Competir con el sector externo constituye un reto nacional y no sectorial. La eficiencia y la productividad constituyen un requisito para la competitividad, tanto de las actividades de exportación como de aquellas orientadas al mercado interno, diferencia que en todo caso adquiere una connotación circunstancial.

La estrategia en lo económico pretende romper con esta visión fragmentada de la estructura productiva. Se promoverá el desarrollo de un sector servicios, moderno y eficiente, capaz de competir con la economía internacional, dentro de los lineamientos y nuevas condiciones establecidas en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), adscrito al GATT.

En el caso de los servicios de apoyo generados por empresas públicas, tal es el caso de telecomunicaciones, energía, agua, transporte, y seguros; la modernización deberá reflejarse en servicios eficientes y de calidad, cuyas tarifas reflejen los costos de operación y el margen de utilidad requerido para el repago de la inversión requerida para su expansión.

Se dará prioridad a la transformación de las actividades cuyos servicios son estratégicos para elevar y mantener la competitividad de la economía como un todo: el desarrollo de la capacidad gerencial en el sector comercio, asistencia técnica, investigación y desarrollo, capacitación de recursos humanos, gestión tecnológica, servicios de información y servicios profesionales.

C. COMERCIO EXTERIOR Y COMPETITIVIDAD: BASE PARA UNA INTEGRACIÓN INTELIGENTE CON EL RESTO DEL MUNDO

En materia de comercio exterior las políticas se orientarán a la consecución de dos grandes objetivos. Por un lado, lograr un mayor y más seguro acceso para los productos costarricenses de exportación en los mercados internacionales y propiciar una participación mucho más activa y sistemática en los foros multilaterales de comercio exterior, particularmente en la recientemente creada Organización Mundial de Comercio (OMC), de manera que se ubique adecuadamente a Costa Rica en el mapa económico global.

Por otra parte, en la dimensión interna, se procurará el mejoramiento de todos los aspectos que todavía inciden negativamente sobre la competitividad de los productos costarricenses en los mercados internacionales.

a. El acceso a mercados externos

El acceso seguro a mercados externos resulta esencial para nuestros productos de exportación, lo mismo que contar con reglas de juego claras y predecibles. Como país pequeño con limitado poder retaliatorio, nuestra principal defensa contra las medidas que restringen el libre comercio, es el fortalecimiento del sistema multilateral. Por ello, se dará prioridad a la pronta entrada en vigencia de los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay, incluyendo el acuerdo mediante el que se establece la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente, se promoverá la promulgación de las leyes necesarias para la aplicación adecuada de dichos acuerdos.

Asimismo, se realizarán los esfuerzos necesarios para que el Tratado de Libre Comercio con México se convierta en realidad en el menor plazo posible; sin obviar que se adoptarán las medidas necesarias, tanto administrativas como operativas, para garantizar que sus disposiciones sean plenamente aprovechadas y beneficien al sector exportador nacional.

Igualmente, será prioritaria la tarea de lograr que al país se le otorguen condiciones de acceso al mercado estadounidense, similares a los otorgados a México, mediante la aprobación del NAFTA, con el propósito de evitar problemas de desviación de comercio e inversión. También se procurará un proceso de acercamiento comercial gradual y efectivo con los Estados Unidos, que conduzca a una integración económica más sólida con nuestro principal socio comercial.

Además, el país buscará alcanzar acceso seguro a nuevos mercados, mediante la negociación de acuerdos comerciales con otros países, como mecanismo para estimular el comercio mutuo. En este proceso, sin embargo, se evaluarán las condiciones comerciales de cada caso y se tomará en consideración el uso eficiente de nuestros recursos negociadores.

En relación con el istmo centroamericano, fortaleceremos los vínculos comerciales con los países del área, perfeccionando la zona de libre comercio y las normas que rigen el intercambio comercial en la región. Para ello, resulta esencial la promulgación de normas de origen claras y realistas, regulaciones que impidan o compensen prácticas de comercio desleal y el establecimiento de mecanismos efectivos de solución de controversias comerciales.

b. Competencia externa

La competencia externa se da tanto en los mercados internacionales como nacionales. Por ello, es fundamental la organización para competir en ambos, tomando en cuenta que los recursos son escasos, la competencia es fiera y el país tiene poca capacidad para cambiar los parámetros básicos de su entorno.

En este sentido, se asegurará la coherencia de la política económica, incorporando el concepto de integración interna y externa como el principio organizador de la misma. No habrá dicotomía entre las políticas de comercio interno y externo. Al contrario, ambas se ubicarán dentro de un marco global de estabilidad macroeconómica y coherencia con las políticas sectoriales.

Costa Rica deberá adoptar una posición agresiva para la atracción de inversión extranjera, sobre todo en el área tecnológica. En los últimos años la competencia por este tipo de inversión se ha intensificado y Costa Rica no ha sabido promocionarse debidamente, a pesar de contar con claras ventajas en este campo. En este sentido,

deberá recurrirse con mayor intensidad al establecimiento de acuerdos bilaterales de inversión, para lo cual el gobierno deberá buscar la aprobación legislativa de los ya tramitados y la suscripción de nuevos acuerdos con aquellos socios comerciales con quienes no se haya iniciado o terminado el proceso de negociación. Se promoverán esquemas de coinversión, para estimular alianzas ventajosas, entre el capital nacional y extranjero.

c. Apoyo al Sector Exportador

Es necesario efectuar una reforma integral del sector de comercio exterior con el fin de habilitarlo para enfrentar la competencia externa. Para lograrlo se crearán los mecanismos necesarios para apuntalar la cadena de comercialización de nuestros productos y servicios mediante el establecimiento de oficinas externas, el estímulo al surgimiento de empresas comercializadoras nacionales o a nivel centroamericano y el contacto con otros intermediarios especializados; con el fin de que los productores puedan participar directa e indirectamente en la actividad exportadora y evitar así una excesiva concentración --o desnacionalización-- del ingreso, la riqueza y las oportunidades que surgen de la integración al mundo.

Parte fundamental de la reforma del sector comercio implicará un proceso de reforma institucional, el cual conduzca a la redefinición del rol estratégico de las entidades públicas responsables de la conducción del sector. Será prioritario dotar al Ministerio de Comercio Exterior de una ley orgánica ágil y flexible que asegure la coordinación efectiva entre los diferentes actores involucrados directa o indirectamente en este campo. En este sentido, se definirá un nuevo plan de exportaciones, en el que se establecerán las metas a corto, mediano y largo plazo, así como los instrumentos y estrategias que se utilizarán para alcanzar los objetivos planteados. Se velará porque este plan contemple debidamente los conceptos de sostenibilidad ambiental y de competitividad sistémica, aspectos medulares para la viabilidad del modelo en el mediano y largo plazo.

Por su parte, la génesis de los regímenes de incentivos vigentes obedeció a condiciones totalmente distintas a las que vivimos en la actualidad. La meta hoy es lograr la integración inteligente con la economía mundial, basada en la competitividad que otorga la incorporación paulatina de la ciencia y la tecnología y la utilización racional, sofisticada y bien remunerada de nuestros recursos. Lo anterior implica revisar y modificar el sistema vigente de incentivos para que el apoyo al sector exportador responda a las necesidades actuales y garantice la competitividad de nuestros productos de exportación, fomentando la productividad y la eficiencia.

Uno de los entrambamientos que sufre nuestro sector exportador se origina en los trámites excesivamente burocráticos en el campo del comercio exterior. Mucho se avanzó cuando hace varios años se crearon la ventanilla única y el formulario único. Hoy se

requiere poner a funcionar una ventanilla única de comercio exterior, con el fin de unificar procedimientos y formularios de importación y exportación en forma integral, de manera que se facilite la actividad de comercio exterior y se reduzcan los costos de exportación. En la actualidad, con las ventajas que da la computarización, los datos recogidos en la ventanilla única de comercio exterior servirán de base para desarrollar un sistema de información oportuno, el cual estará a disposición de los exportadores nacionales y de las autoridades competentes en materia comercial, como medio para fortalecer el proceso de toma de decisiones.

d. Estándares laborales y ecológicos.

Los temas de la relación entre los derechos laborales y el comercio, y del medio ambiente y el comercio, estarán en la mesa de negociaciones en los próximos años. Se analizarán los acuerdos internacionales que procuren la adopción de medidas multilaterales en estos campos, evitando, sin embargo, que dichos aspectos se utilicen como excusa, para imponer medidas que unilateralmente restrinjan antojadizamente el comercio internacional y el acceso de nuestros productos a los mercados externos.

La protección a la propiedad intelectual es un tema que no se podrá evadir. Se requieren procesos delicados de negociación que contemplen tanto la gradualidad como el orden en que se apliquen estas reglas, con el fin de facilitar la reconversión exitosa de los sectores más afectados. La adopción gradual de altos estándares de protección a la propiedad intelectual debe ser parte, no sólo del proceso de reconversión productiva, sino de la estrategia para atraer inversión en áreas tecnológicas.

El tema de la calidad y normas técnicas (sobre todo en materia de salud y seguridad) es otra área en donde se pueden anticipar problemas, ya que se presta a formas sutiles de protección. Preventivamente, Costa Rica tendría que dar un salto cualitativo en ese campo, con sistemas modernos y reconocidos de acreditación de laboratorios y certificación de productos y procesos. Esto, a su vez, podría constituir un importante desarrollo de servicios, los cuales podrían venderse, por ejemplo, a otros países de Centroamérica.

III. AREA DE SOSTENIBILIDAD

"el reto de promover un proceso de desarrollo sostenible basado en el uso racional de los recursos"

La sostenibilidad en lo ambiental requiere que exista un equilibrio entre el crecimiento de la población y de las actividades económicas, así como la presión que dichos procesos ejercen sobre la base de recursos naturales y la capacidad de asimilación del medio ambiente. Es decir, existe una estrecha interrelación entre el medio ambiente y la sociedad, que además de constante, es multidimensional y dinámica. Por ello, para que el desarrollo sea sostenible en lo ambiental, una condición necesaria es la integración de elementos de todos los demás ámbitos del quehacer de la sociedad. Esta es la única manera de garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo en el largo plazo.

Por lo tanto, la estrategia se basará en el tratamiento integral de los problemas ambientales en dos dimensiones estrechamente relacionadas:

- Los problemas existentes en el ámbito de la conservación de los recursos naturales, como base para el desarrollo económico y social.
- Los problemas de degradación del medio ambiente ocasionados por la mala disposición de los desechos --tanto particulares como de la producción-- y la sobre explotación de los recursos naturales en el proceso productivo.

A. LOS RETOS DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

El manejo de la problemática ambiental, con miras a garantizar un proceso de desarrollo que sea sostenible tanto en lo ambiental como en los demás ámbitos, requiere enfrentar dos retos fundamentales. Primero, la ausencia de reglas claras en lo político, en lo económico y en lo legal. Y segundo, el cambio de actitudes hacia los problemas ambientales, tanto a nivel de las instituciones públicas, como de la población civil y sectores productivos.

1. LA AUSENCIA DE REGLAS CLARAS

Contar con reglas claras en lo político, en lo económico y en lo legal es una condición necesaria para promover un uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, con la perspectiva de largo plazo inherente a un proceso de desarrollo sostenible.

La carencia de reglas claras en lo político se manifiesta en la ausencia de planteamientos integrales de desarrollo, en donde la dimensión ambiental se incorpore con el mismo nivel de importancia --y en estrecha armonía-- con lo económico, lo social y lo cultural.

En lo económico, la falta de reglas se manifiesta en la adopción de esquemas de incentivos y desincentivos, que han promovido el desarrollo y expansión de actividades económicas que, en muchos casos, han contribuido al deterioro de la base de recursos naturales, sin que el precio de sus productos incorporara los costos ambientales y los asociados al esfuerzo de conservación que realiza la sociedad costarricense. La consecuencia de dichos fenómenos es que los sistemas de precios en los mercados de esos bienes y servicios no reflejan el verdadero costo social de la utilización de dichos recursos naturales.

En el ámbito legal, la ausencia de reglas claras se manifiesta en la carencia de una estructura institucional unificada, que permita la aplicación de una política ambiental y de recursos naturales coherente. Una primera dimensión de este problema es la existencia de una multitud de leyes y decretos que incluyen disposiciones relacionadas con la regulación de la calidad del medio ambiente y con el uso, protección y conservación de los recursos naturales. Una segunda dimensión, derivada de la anterior, es la existencia de una gran cantidad de instituciones públicas con responsabilidades no siempre claras y bien delimitadas sobre la regulación, administración, protección y conservación de los recursos naturales. Esa dispersión institucional de responsabilidades es un factor que limita el cumplimiento efectivo de dichas leyes. Subsanan el vacío o el entrevero legal --según el caso-- requiere no sólo del cumplimiento de las leyes, con transparencia y equidad, sino también del desarrollo de propuestas para el ordenamiento de la legislación ambiental vigente.

2. EL CAMBIO DE ACTITUD HACIA LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

La reorientación del desarrollo para garantizar su sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, demanda un cambio en las formas de administración de las instituciones públicas. Se requiere asignar nuevas funciones que el aparato institucional no está en capacidad de absorber con facilidad, no sólo porque no existen al interior de

las instituciones las estructuras para ello, sino también porque muchas de esas funciones son multisectoriales e interinstitucionales. Lograr ese cambio de dirección y de actitud, en el marco del sistema de administración pública vigente no es tarea fácil, pero es un reto que se debe enfrentar.

Ese cambio de dirección requiere también una nueva actitud de parte de la sociedad civil y de los sectores productivos, que no sólo eleve el grado de conciencia sobre los problemas ambientales, sino también promueva una genuina actitud de responsabilidad ante dichos problemas. A la sociedad civil le corresponde elevar su conciencia y responsabilidad sobre problemas ambientales derivados del consumo y a los sectores productivos sobre problemas derivados de la producción. Esa nueva actitud ante los problemas ambientales debe conducir a la adopción de patrones de consumo y de tecnologías amigables con el medio ambiente. Por tanto, la participación del gobierno como agente catalizador en la promoción de dichos cambios será fundamental.

El cambio de actitud ante los problemas ambientales constituye también un requisito para desarrollar instrumentos que fomenten la participación comunitaria y la iniciativa privada, en la búsqueda de soluciones a problemas ambientales. Por ejemplo, proyectos turísticos de pequeña escala, de reforestación, de manejo de cuencas, bosques, y desechos sólidos, los cuales permitan mejorar las condiciones de vida de la población mediante el uso adecuado del entorno natural. Aquí también el apoyo del gobierno, en todos sus niveles, será determinante.

Lograr que todos los grupos quienes conforman la sociedad, incorporen dentro de su visión la importancia de garantizar que las condiciones ambientales sean óptimas y puedan mantenerse así en el largo plazo, es quizá el reto fundamental que enfrenta una sociedad para alcanzar el desarrollo sostenible.

B. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: BASE DE UN DESARROLLO EN ARMONIA CON LA NATURALEZA

Como respuesta a estos retos y a la problemática ambiental del país, la estrategia para la sostenibilidad reconoce la urgencia de concentrar los esfuerzos en los siguientes campos de acción:

1. VALORACION ADECUADA DE NUESTROS RECURSOS NATURALES

El capital natural de nuestros bosques, y la biodiversidad que contienen, es patrimonio, no sólo de la generación actual, sino también de las generaciones venideras. El plan de acción en este campo busca combinar dos ideas claves: la de bosque productivo y la de biodiversidad.

En el ámbito forestal se promoverá la recuperación de tierras de uso forestal, a partir de la expansión de bosques secundarios y plantaciones comerciales. Con ello se pretende convertir a Costa Rica en un centro internacional de recuperación de equilibrios globales en materia ambiental. Esto se hará mediante la promoción de la inversión para el manejo sostenible de bosques como sumideros de carbono.

En el área de la biodiversidad se promoverá su conservación en las áreas protegidas y zonas de amortiguamiento, para que sirvan a la investigación y el desarrollo de nuevos principios activos, que beneficien no sólo a los costarricenses sino a toda la humanidad. También se promoverá instrumentos que permitan valorar la biodiversidad con base en beneficios no derivados de su uso directo, tales como el valor que las personas asignan a su simple existencia o el valor de la información que se gana por su preservación.

Además, se modificarán las leyes con el fin de habilitar instrumentos los cuales permitan que las tarifas de entrada a nuestras zonas protegidas reflejen la disponibilidad de recursos que hay en ellas, así como las condiciones de demanda por dichos recursos. Se promoverá la utilización de mecanismos de mercado en el manejo de tales áreas, siempre que la naturaleza de los recursos protegidos lo permita. Los recursos generados del manejo económico de las áreas mencionadas se utilizarán para apoyar las labores de conservación impulsadas en ellas. Esto se hará sin perder de vista que debe existir un balance entre las labores de conservación y el uso comercial que se pueda hacer de dichas áreas. La conservación y el manejo productivo de las áreas de conservación son dos caras de una misma moneda.

La valoración adecuada de nuestros recursos naturales implica incorporar los costos y beneficios ambientales en el precio de aquellos bienes y servicios, que utilizan recursos naturales como un insumo importante, o cuya producción genera contaminación que afecta a terceras partes. Las primeras acciones en este sentido se orientarán a la revisión de las tarifas del agua y de la electricidad, para que reflejen el esfuerzo de conservación que realiza el país. De igual manera, la valoración de los recursos naturales debe reflejarse en los indicadores de desempeño del país, tales como las cuentas de producto-ingreso. Los esfuerzos en este campo se orientarán al desarrollo e implementación de un sistema nacional de información sobre desarrollo sostenible, que permita operacionalizar el concepto mediante la inclusión de indicadores económicos, sociales y ambientales.

2. MANEJO MODERNO DEL SISTEMA DE AREAS DE CONSERVACION

Se garantizará la preservación de nuestro Sistema de Areas de Conservación, que hoy abarca una cuarta parte del territorio nacional. Se promoverá un sistema de manejo descentralizado, basado en la participación comunitaria y en la alta capacidad gerencial. Dichas áreas de conservación serán reestructuradas para cumplir

un papel armónico con el desarrollo turístico, que promueva la participación de las comunidades, en especial las indígenas. El crecimiento del sector turismo deberá promover la sostenibilidad ambiental. Las áreas deben ser reestructuradas para que realmente estén protegidas a largo plazo y el turismo debe ser reorientado y estudiado para que haga uso del recurso sin causar daños irreversibles.

3. INCENTIVO A LA PRODUCCION LIMPIA

Se utilizarán diversos instrumentos de política para estimular la necesaria transformación de los sistemas productivos de bienes y servicios y pasar de esquemas derrochadores de recursos naturales y altamente contaminantes hacia esquemas de producción limpia que saquen mayor provecho de los recursos que utilizan.

En este sentido, se desarrollarán mecanismos para atraer inversión extranjera de empresas líderes en el mundo por su responsabilidad ambiental, para fomentar la inversión local en proyectos de desarrollo sostenible, las cuales contribuyan a la estrategia global planteada en este campo y para establecer canales de cooperación técnica y de transferencia de la tecnología necesaria para impulsar la producción limpia.

Adicionalmente, se diseñará un Sistema de Certificados Ambientales (sellos verdes) para diferenciar ante los consumidores nacionales e internacionales aquellos productos y servicios producidos con tecnologías limpias. Esto contribuirá a aumentar la conciencia de la sociedad costarricense sobre los beneficios que brinda este tipo de producción y los costos que implica implementarla. Hay tres sectores prioritarios en este campo por su significación económica y por el impacto ambiental que tienen: el sector turismo; la agroindustria, en especial la relacionada con los productos agrícolas más importantes; y la industria manufacturera.

Ningún proceso de transformación será viable y sostenido a lo largo del tiempo, si no se capacita adecuadamente a los trabajadores para emprender el cambio. Así, se promoverán programas de capacitación en producción limpia y programas de reconversión industrial en los que se incorpore la dimensión ambiental. Como parte de este esfuerzo nacional, se impulsará la implementación de códigos voluntarios de ética ambiental ya sea entre productores de un mismo sector, como entre productores de sectores relacionados.

4. CONTROL DE LA CONTAMINACION

Se hará el máximo esfuerzo por rescatar los ríos y quebradas más importantes como focos de infección, contaminación e inundaciones, para convertirlos gradualmente en entornos saludables, limpios y placenteros para la vida en sociedad.

Los esfuerzos iniciales se concentrarán en el control de la contaminación agroindustrial, el desarrollo de un cinturón verde en las áreas de recarga del Valle Central y en la limpieza de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Estos esfuerzos formarán parte de los programas orientados al manejo integral de cuencas y recursos hídricos.

Las emisiones de los vehículos y de los generadores térmicos de electricidad producen decenas de miles de toneladas de contaminantes. La eliminación del plomo y otros contaminantes de los combustibles será la punta de lanza donde lo energético se dé la mano con lo ambiental. La estrategia en materia de control de la contaminación, por lo tanto, se basará en la aplicación de normas internacionales, tanto en combustibles como en el control de emisiones.

Un componente fundamental en materia de control de la contaminación será el apoyo a iniciativas privadas orientadas a desarrollar soluciones tecnológicas locales a problemas, tales como el manejo de desechos, así como experiencias piloto para la recolección, clasificación, re-utilización, reciclaje y tratamiento de los mismos. Se promoverán también proyectos orientados a la industrialización de basura y de productos agropecuarios, así como el desarrollo de mecanismos para fomentar la implementación de tecnologías de producción agropecuaria, que no depreden la base de los recursos naturales y que reduzcan la contaminación por agroquímicos.

5. PROMOCION DE FUENTES ALTERNATIVAS DE ENERGIA

En el ámbito de la producción energética se realizarán acciones fundamentalmente en cinco campos:

- a. La preservación de los recursos hidrográficos, emprendiendo programas de reforestación de cuencas hidroeléctricas con el fin de impedir que disminuya el caudal de los ríos que las alimentan y contener los procesos de erosión los cuales contribuyen a la sedimentación de los embalses, proceso que reduce la vida útil de los proyectos existentes.
- b. La realización de campañas intensivas de ahorro energético, redistribuyendo la demanda a través del tiempo, para eliminar la presión ejercida por el consumo durante las horas "pico" sobre el sistema de generación electricidad.
- c. El impulso a proyectos de generación privada de electricidad a pequeña escala, como una forma alternativa de contribuir a la satisfacción de la demanda energética de las comunidades y de aliviar la carga financiera de las inversiones estatales en electricidad.

- d. La búsqueda de fuentes alternativas de energía. En este campo se impulsará la cooperación institucional entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Refinadora Costarricense de Petróleo, para desarrollar proyectos geotérmicos y de energía eólica. Asimismo, se analizará la posibilidad de implementar proyectos que utilicen los desechos municipales y los residuos de producción como fuentes de energía.
- e. La readecuación de la oferta de hidrocarburos a las características de la demanda del parque automotor y de los sectores productivos, para así evitar la producción de grandes excedentes de ciertos combustibles, que no se pueden colocar luego en el mercado con márgenes de rentabilidad aceptables. Por otra parte, se promoverá la producción y utilización de combustibles menos contaminantes -- gasolina sin plomo y diesel sin azufre-- con el fin de reducir el impacto del uso extensivo de hidrocarburos existentes en nuestro país, sobre la calidad del aire, especialmente en las ciudades del Valle Central.

6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un elemento fundamental de la política ambiental será el establecimiento de criterios para que el uso de los recursos se haga de acuerdo con su potencial. En este sentido, un elemento articulador de la política ambiental será la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y Zonas Costeras, que permita la definición de dichos criterios.

Las instituciones del sector público deberán regirse por dicho plan. El objetivo es lograr una mayor coherencia en políticas gubernamentales tales como aquellas orientadas a promover un crecimiento más ordenado de las ciudades, un mejor aprovechamiento de las aguas en sus distintos fines, un uso de la tierra de acuerdo con su vocación y la prevención de los efectos de los desastres naturales.

Un elemento complementario a las acciones orientadas a promover el uso de la tierra de acuerdo con su potencial, será la revisión de esquemas de incentivos que conduzcan a formas de utilización que no correspondan con dicho uso potencial. El objetivo es conciliar el manejo de la tierra a partir de criterios económicos, con los criterios a partir de los cuales se define su uso potencial, tales como características físicas, características geográficas y condiciones climatológicas.

7. EDUCACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Uno de los aspectos claves para la implementación del desarrollo sostenible en lo que se refiere al componente ambiental es la participación comunitaria. Las diferentes comunidades del país deben comprender, que así como los patrones de consumo y las formas de producción adoptadas tienen un impacto sobre el medio ambiente y la base de recursos naturales, así también su acción para la resolución de los problemas ambientales que les afectan de manera inmediata, puede arrojar resultados positivos.

Quienes padecen cotidianamente las consecuencias del deterioro ambiental y ven amenazadas sus formas de vida y sus familias, son quienes ponen mayor empeño e interés en la solución de estos problemas. Se hará un esfuerzo para que este entusiasmo se canalice positivamente en ese sentido, buscando resultados de largo alcance y que involucren, no sólo a quienes han sido afectados, sino también a quienes han provocado tales problemas, con el fin de que se establezcan agendas conjuntas de acción y verificación de los cambios por adoptar.

Con el fin de aumentar el nivel de información y conocimiento de la población en torno a los problemas ambientales, se establecerá un programa integral de educación ambiental, que abarcará todos los niveles del sistema educativo, tanto en el área académica, como la vocacional, de educación de adultos y todos los ámbitos de la sociedad (sectores público y privado, y sociedad civil). Se hará uso de todos los medios tecnológicos y de comunicación masiva facilitar la difusión del concepto de desarrollo sostenible, que informen acerca de la situación y evolución ambiental del país y sus regiones, así como de las acciones, mediante las cuales la población puede revertir o contribuir a controlar el deterioro ambiental y el despilfarro de los recursos naturales.

8. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Se promoverá el fortalecimiento de todas aquellas instituciones cuyo quehacer se relacione con las tareas que demanda el desarrollo sostenible, tanto en el sector público como en el privado. En el ámbito gubernamental se impulsarán programas tendientes a fortalecer la capacidad de gestión institucional y el cambio de actitud que demanda el desarrollo sostenible. Esto se hará en todos los niveles, desde el Gobierno Central hasta los gobiernos locales, promoviendo el fortalecimiento de la gestión interinstitucional, intersectorial y local. Con ello se busca lograr una mayor eficiencia y eficacia del gasto público en los programas relacionados con el desarrollo sostenible.

Un instrumento fundamental para iniciar este proceso de fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible es la capacitación. El gobierno central, bajo la coordinación MIDEPLAN, será el responsable de coordinar las actividades de capacitación, tanto en el sector público como en el privado.

Se impulsarán procesos de reformas operativas institucionales que permitan la participación de todos los sectores de la sociedad costarricense en la definición de prioridades y en la operativización de las acciones y programas tendientes a promover el desarrollo sostenible. Se creará el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), que velará por la aplicación de políticas y programas dirigidos a lograr las condiciones humanas, económicas y ambientales necesarias para que en Costa Rica se de un desarrollo duradero y en armonía con la naturaleza, respetando las prioridades establecidas en este Plan Nacional de Desarrollo.

El SINADES operará en el espíritu de la Agenda 21, que en su artículo 37 sobre mecanismos nacionales y cooperación internacional expresa: "es fundamental establecer en los países un diálogo, a todos los niveles de la sociedad, para propiciar un consenso nacional en torno a la Agenda 21." El SINADES tendrá tres componentes: el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, el Consejo del área de Desarrollo Sostenible, y Comisiones Técnicas Consultivas. En estos componentes están representados el Gobierno de la República, el sector académico, el sector productivo y la sociedad civil.

El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible es una instancia de consulta y diálogo permanente con todos los sectores de la sociedad, constituido con el objetivo de construir consenso sobre la estrategia, programas y proyectos nacionales de desarrollo sostenible. Este Consejo está conformado por representantes de los cuatro segmentos de la sociedad mencionados en el párrafo anterior.

El Consejo Sectorial de Desarrollo Sostenible es un órgano del Poder Ejecutivo, creado por Decreto Ejecutivo No. 23310-MP del 9 de mayo de 1994, con el objetivo de constituirse en ente coordinador del Sistema.

Las Comisiones Técnicas Consultivas son aquellas ya constituidas o que se constituirán en el futuro, para asesorar a las demás instancias del Sistema en problemas o proyectos específicos de prioridad nacional y para dar seguimiento a compromisos adquiridos por el país al firmar convenios internacionales tales como las Convenciones Marco de Cambio Climático y Biodiversidad. Además, se promoverá la creación de mecanismos, con participación del sector público y privado, que permitan el mejor uso de los recursos de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. El principal instrumento para lograr dicho objetivo será la canalización de dichos recursos de acuerdo con las prioridades establecidas en este Plan Nacional de Desarrollo y otras que en este campo se establezcan, producto de la concertación entre los diferentes sectores de la sociedad.

9. RATIFICACION E IMPLEMENTACION DE CONVENIOS INTERNACIONALES

Para convertir a Costa Rica en un modelo mundial en materia de desarrollo sostenible se ratificarán e implementarán las convenciones y compromisos adquiridos, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, tales como las convenciones marco de cambio climático y de biodiversidad. Asimismo, el proyecto nacional de desarrollo sostenible conducirá hacia la aplicación integral del programa 21. Lo anterior se logrará mediante la creación de una estructura para la negociación y conciliación de los intereses de los diversos sectores de la sociedad. Dicha estructura integrará la representación de las diversas instituciones públicas relacionadas, del sector privado, la sociedad civil y las instituciones educativas.

10. PREDICAR CON EL EJEMPLO

El gobierno dará el ejemplo de un comportamiento responsable con la naturaleza y el medio ambiente. Las instituciones del sector público deberán marcar la pauta en el desarrollo de programas de ahorro de agua y energía y de programas de reciclaje y manejo responsable de desechos. En el plazo de un año todas las instituciones del sector público deberán dar cuenta de los esfuerzos realizados en este campo.

IV. AREA DE RENOVACION INSTITUCIONAL Y MORAL

"el reto de promover un Estado estratégico, moderno, ágil y concertador"

La nueva etapa del desarrollo costarricense no puede lograrse sin una profunda transformación del Estado y sus instituciones. Por ello, la estrategia supone la necesidad de avanzar hacia un Estado libre de cargas que lo agobian y le impiden trabajar de un modo más eficiente, fijando prioridades y dándole seguimiento a los planes y acciones de gobierno.

El marco jurídico y administrativo se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. La Asamblea Legislativa carece de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial para el país. El Gobierno se ha recargado de tareas y ha perdido su capacidad de dirección. Y, tal vez lo más grave de todo, es que ya no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de los recursos públicos.

En el tema de transformación del Estado, más que perder el tiempo en debates retóricos y estériles, se concentrarán los esfuerzos en enfrentar en forma decidida los cuellos de botella de la institucionalidad nacional y en precisar cuáles deben ser los criterios que guíen, tanto la acción, como la permanente renovación de las instituciones públicas.

A. EFICIENCIA SOCIAL Y PARTICIPACION

1. La eficiencia social de los servicios públicos

La eficiencia de los servicios públicos constituye uno de los problemas económicos más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que implica para la sociedad la producción de bienes y servicios públicos. Estas dificultades surgen por diversas razones, extensamente discutidas en la literatura económica y entre las cuales destacan las siguientes:

La existencia de imperfecciones en mercados como los de servicios médicos, en los que el paciente se presenta siempre como un aficionado que difícilmente cuenta con la información adecuada para evaluar los costos y la calidad de la mercancía ofrecida, enfrentado a un profesional --el médico o la empresa de salud-- que no sólo lo supera en información y autoridad, sino que suele contar además con una fuerte capacidad de colusión y organización gremial que reduce o nulifica el impacto de la competencia.

La presencia de externalidades en la producción y el consumo de servicios públicos como los de salud y educación, hace que los costos y beneficios de dichos servicios sean difícilmente cobrables y apropiables por determinados individuos o empresas; y por tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios que funcionen como señales correctas para la inversión y el consumo de dichos servicios. El mercado, bajo estas circunstancias, tendería a producir una cantidad de servicios menor de la que la sociedad realmente desea obtener.

En el caso de bienes o servicios como los de la educación, los problemas de la falta de información del consumidor y las evidentes externalidades que los caracterizan, se agravan por la incertidumbre inevitable de sus verdaderos beneficios. Así, los mismos individuos podrían subestimar sus propias necesidades educativas en el largo plazo cuando tienen que confrontarlas contra sus otras evidentes necesidades inmediatas. Esto es aún más grave cuando las restricciones del ingreso presente eleva los costos de oportunidad de la educación en el corto plazo y desincentiva su consumo.

En otros casos, como el del saneamiento ambiental, las dificultades provienen de la imposibilidad de excluir del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Es decir, si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquellos que pagaron, como los que no, quienes gozan entonces de un *viaje gratis*. Así, como todos prefieren estar en esta última categoría y dejar que sean otros los que paguen, a final de cuentas existe la posibilidad de que el servicio no llegue a producirse. Estos son los llamados bienes públicos puros que, al no poder adquirir plenamente la forma mercantil, el mercado no asigna los recursos necesarios para producirlos en las cantidades requeridas por la sociedad.

Otra complicación surge del carácter inevitablemente arbitrario de la valoración del consumo de aquellos bienes que son definidos como meritorios --como la misma educación, un buen ballet o un museo-- y para los cuales la sociedad, a través del Estado, podría permitir una asignación de los recursos que se desvía de aquella reflejada por la llamada *soberanía del consumidor*. En otras palabras, aunque esta asignación *política* de los recursos parecería alterar las preferencias individuales inmediatas, podría ser perfectamente consistente con las preferencias sociales de esos mismos consumidores, tal y como se expresa en un sistema político democrático en el que los individuos conscientemente delegan en el gobierno la potestad de asignar determinada porción del ingreso nacional.

Son abundantes los ejemplos de esas decisiones que los individuos delegan en instituciones públicas --estatales o no--: desde las grandes decisiones de inversión pública y los programas educativos y de salud, hasta las leyes que limitan la velocidad en las carreteras y obligan el uso del cinturón de seguridad; los recursos destinados a reducir el consumo de drogas, alcohol y tabaco; los subsidios a las orquestas sinfónicas, a las compañías de teatro y a diversas formas de buen arte; las acciones de caridad de las instituciones religiosas; o las actividades sociales de los clubes.

De todo lo anterior se desprende que no es posible utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar el funcionamiento del sector público. Hacerlo resultaría en un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes aquellas asignaciones de recursos que reprodujeran las que se habrían obtenido en el mercado, contabilizando únicamente aquellos costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, y traicionando así la verdadera razón de ser del "*servicio público*".

La simple reducción de costos, tan útil cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo.

La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables:

- el costo** que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio,
- la calidad** con que se produce ese bien o servicio público y
- la cobertura** con que éste llega a la población.

Tan fácil es aumentar la cobertura o la calidad de los servicios públicos a costa de un aumento en el gasto, como rebajar ese gasto a costa de una reducción en la calidad o la cobertura de los programas. El reto de la eficiencia va más allá: no se trata sólo de cumplir una meta de gasto o empleo público, sino de hacerlo bien, es decir, cumpliendo con las tareas que el Estado debe cumplir.

Para ello, es necesario promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y procesos de la acción estatal y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada de actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa e

institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas. Es en este contexto que el ahorro de recursos financieros, la reducción de la planilla, y otros indicadores similares, pueden tener sentido, no a la inversa.

Un elemento adicional, que complica aún más los problemas de valorar la eficiencia social de la producción y el consumo de este tipo de bienes es el impacto que el gasto público busca tener en la distribución del ingreso.

En efecto, cuando los servicios de salud, educación, nutrición y demás servicios sociales, son ofrecidos por el sector público y financiados total o parcialmente por medio del presupuesto nacional, se está combinando el objetivo de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos --al corregir las distintas fallas del mercado que existen en cada caso--, con el objetivo de alterar la distribución de la riqueza de acuerdo con algún criterio valorativo que pondera en forma diferente los aumentos en el ingreso de los distintos sectores sociales. Es por ello que los precios correctos imputables por los servicios públicos y las cantidades por producir, no pueden obtenerse solamente a partir del cálculo del costo marginal de estos servicios, sino que deben contemplar tanto un elemento impositivo dirigido a contribuir con los ingresos necesarios para financiar el gasto correspondiente como los posibles efectos de los rendimientos crecientes de escala. Cuánto producir y cuánto debiera ser exactamente esa contribución extra dependerá, tanto de la capacidad financiera del país como de la estructura de la distribución existente, de la valoración que la sociedad haga de esa distribución y -- finalmente-- de la estructura de la demanda por los distintos bienes y servicios públicos.

Más aún, cualquier valoración del papel del aparato estatal y sus instituciones y del gasto público en general, tendría que contemplar el costo y los beneficios que la sociedad asigna al esquema de convivencia social y política prevaleciente y, en particular, los costos y beneficios asociados con una institucionalidad democrática.

Uno de los logros más importantes de la renovada discusión sobre política social y las políticas públicas de la última década, ha sido el reconocimiento de que a pesar de sus avances, el gasto social en la mayoría de los países ha dejado por fuera a una proporción importante de los pobres y sobre todo, de los más pobres. Para llegar realmente al conjunto de la población y especialmente a quienes más necesitan de los servicios sociales del Estado, las reformas que se impulsen deben ir dirigidas a hacer más progresivos los efectos redistributivos del gasto público y a garantizar que prevalezca una visión solidaria y equitativa de la política de desarrollo, de manera que quienes más tienen contribuyan a financiar los servicios de quienes menos tienen.

Es por ello que la valoración del beneficio o utilidad social de los bienes o servicios públicos no deberá enfrentar la prueba del mercado, sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: cuanto más madura sea la vida democrática y cuanto mayor sea la participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control

de su ejecución. En efecto, si se reconoce --como parece razonable-- que el Estado seguirá jugando un papel fundamental en la promoción del desarrollo nacional, los esfuerzos deberían dirigirse a que ese Estado funcione bien y responda satisfactoriamente a los criterios de eficiencia social, en lugar de desgastarse en un estéril combate por despolitizar lo que es naturalmente político: la acción pública.

2. La participación democrática

En segundo lugar, debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la dirección, la gestión y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueven los cimientos del régimen democrático a través de una fusión entre los intereses del Estado y los intereses de las grandes mayorías de la población costarricense. Esta democratización es indispensable para que la población se sienta efectivamente identificada con el Estado y sus instituciones y, sobre todo, para que se comprometa efectivamente en el desarrollo del país. Sólo de esta manera el desarrollo responderá a los intereses de las grandes mayorías de la población.

La democratización del Estado exige una adecuada combinación de los principios de delegación y de participación, de tal forma que el primero de ellos no sea un fin en sí mismo sino simplemente uno de los instrumentos usados para promover la más amplia participación posible de la comunidad. En la actualidad, la participación efectiva de la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel local, se ha visto reducida al día de las elecciones, donde el elector es confrontado a listas de los diferentes partidos. A partir de entonces y hasta las próximas elecciones, la enorme mayoría de los electores queda excluida del poder del Estado, toda vez que la mayor parte de las decisiones se producen al margen de la población y las comunidades.

El reto fundamental en la democratización del Estado es romper la actitud pasiva que esta práctica ha engendrado en la población costarricense. En este sentido, es necesario abrir vías institucionales para que la opinión de las distintas comunidades tenga un peso determinante a lo largo de los cuatro años de gobierno y para que esas comunidades sean capaces de compartir y de asumir bajo su responsabilidad algunas de las iniciativas, hasta ahora concentradas exclusivamente por el gobierno central. En la medida en que se abran canales, para que las diferentes comunidades conozcan, evalúen y participen en los diferentes programas estatales que las afectan, desde la educación y la salud hasta la política crediticia y el ordenamiento territorial, el Estado dejará de ser un ente abstracto y lejano y se convertirá en un sólido pilar del régimen democrático.

Para alcanzar estos resultados se impulsarán dos ambiciosos procesos que deben verificarse simultáneamente: un proceso de descentralización del poder central y un proceso de democratización del poder local.

En efecto, la democratización del Estado requiere, en primer lugar, una redistribución de competencias y de recursos entre el gobierno central ---ministerios e instituciones públicas---, los gobiernos locales --municipalidades-- y las comunidades de base. Lo anterior supone una inteligente división de responsabilidades que combine formas de centralización y descentralización. La gestión y el control de muchos programas deben ser descentralizados, de manera que las comunidades asuman con toda responsabilidad sus obligaciones frente al desarrollo nacional y local. Sin embargo, el gobierno central no debe desentenderse de los programas descentralizados, sino que, por el contrario, debe asumir cuatro tipos de responsabilidades: garantizar la coherencia global o nacional de las acciones, programas y políticas que se impulsen; apoyar a las comunidades técnica, política y financieramente, con el fin de garantizar una adecuada gestión de los recursos; establecer mecanismos para asegurar la redistribución y evitar una diferenciación excesiva entre las regiones, pero que al mismo tiempo no se conviertan en instrumentos de manipulación política; y garantizar que las comunidades con menor tradición participativa o menor arraigo no hagan concesiones a grupos de presión, que a mediano plazo afectan los intereses de la región o del país.

No obstante, la descentralización en sí misma no es garantía de democratización. En la actualidad, los gobiernos locales reproducen en pequeña escala la mayor parte de los vicios y deficiencias del gobierno central. Por ello la democratización del Estado requiere, en segundo lugar, una profunda transformación de los gobiernos locales; la cual supone impulsar reformas, en por lo menos cuatro grandes campos: en primer lugar, debe operarse una nueva división de competencias entre el gobierno local y la comunidad, de tal forma que esta última se incorpore efectivamente a la dirección, la gestión y el control de los diversos programas que le conciernen. Luego, el sistema de elección de los municipales, de los síndicos, del ejecutivo municipal y de las distintas comisiones y comités del cantón debe modificarse en la perspectiva de que la comunidad juegue un papel más activo en su nombramiento, así como en su reconocimiento y en su sanción. En tercer lugar, la asignación del presupuesto y de las partidas específicas debe dejar de ser un medio de manipulación política y constituirse en un instrumento, para que el gobierno local y las otras organizaciones de la comunidad consoliden su autonomía frente a los poderes legislativo y ejecutivo, así como frente a los partidos políticos del país. Finalmente, deben crearse y fortalecerse distintas formas de coordinación entre los gobiernos locales de una misma región, con el fin de que paulatinamente se sienten las bases de gobiernos locales capaces de impulsar programas de desarrollo regional y de favorecer la emergencia de diversos polos de desarrollo regional en el país.

Ambos procesos, la descentralización del Estado y la democratización de los poderes locales, deben operarse a partir de una profunda evaluación de las distintas experiencias realizadas hasta el momento y en el marco de la más amplia participación posible de las comunidades, los gobiernos locales y las instituciones del gobierno central. Sólo de esa manera puede generarse el amplio consenso indispensable para que se produzca una reforma del Estado de la envergadura que requiere el país.

B. DIRECCION Y RENDICION DE CUENTAS: BASE DE LA CONDUCCION ESTRATEGICA DEL GOBIERNO

Para el logro de sus objetivos se requiere que el Estado cuente con la visión y los medios necesarios para definir prioridades, para tomar las decisiones correspondientes a esas prioridades y fundamentalmente, para garantizar la efectividad de la acción de gobierno, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones y evaluar tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se alcanzaron.

El eje de la transformación del Estado debe estar dado por el concepto de responsabilidad y el consecuente y necesario rendimiento de cuentas. Este proceso se iniciará rescatando el papel del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como órgano asesor de la Presidencia de la República, quien será responsable de mantener la visión de conjunto y largo plazo, así como de dar seguimiento y coherencia a las acciones individuales del Gobierno.

Asimismo, se definirá claramente la responsabilidad política de los jefes de cada sector: los Ministros deben concentrarse en establecer sus prioridades, definir las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, darles seguimiento y evaluar los resultados de su ejecución.

Sin embargo, no basta una simple decisión legal o administrativa. Los entes rectores deben reconvertirse para poder enfrentar con éxito la tarea de tomar decisiones y evaluar resultados. Para lograrlo se definirán con claridad las reglas del juego con el fin de regular la ejecución de los distintos programas, incluyendo los parámetros de desempeño y los criterios de control y evaluación de resultados con los que su trabajo será juzgado.

Esto es fundamental para potenciar al máximo los frutos de una relación inteligente entre los distintos ejecutores de las políticas públicas, empezando por el propio Gobierno Central, pero incluyendo también las instituciones adscritas, las autónomas, los organismos no gubernamentales y las empresas privadas contratadas como abastecedoras o ejecutoras de determinado bien o servicio público.

Uno de los problemas más importantes para llevar adelante un programa exitoso de reestructuración del Sector Público y las instituciones --en el sentido apuntado-- radica en la ausencia de instrumentos para dar seguimiento y evaluar no sólo el proceso mismo de reestructuración sino, en especial, el funcionamiento de las distintas instituciones. Sin un adecuado sistema de evaluación es prácticamente imposible determinar si los niveles de eficiencia social están aumentando o no y si la combinación entre costos, calidad o cobertura está mejorando o no. En ausencia de tales instrumentos, indicadores parciales como el ahorro financiero o la todavía más simple reducción de la planilla pueden ser claramente engañosos.

Por el contrario, la evaluación parece ser el instrumento más poderoso para la reforma del Sector Público, en el sentido de que es más efectiva para revelar las causas de las *fallas del gobierno* y en crear el ambiente adecuado para su corrección. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones constituye el instrumento más poderoso para promover la reforma de Sector Público y su eficiencia. En este contexto, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a través de la Unidad de evaluación y seguimiento de las acciones de Gobierno, será el rector en este campo. Para ello, se creará el Sistema Nacional de Evaluación cuyo objetivo primordial es introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades públicas, como medio para fortalecer la capacidad de manejo gerencial del gasto y la inversión pública, así como el de constituirse en el principal instrumento para guiar la elaboración y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo.

El sistema propuesto estará conformado por dos módulos. El primero, integrará los mecanismos diseñados para la autoevaluación de las entidades públicas, en lo que se refiere a la gestión y resultados de la ejecución de las políticas, programas, proyectos y acciones bajo su responsabilidad. El segundo, integrará los mecanismos diseñados para la evaluación externa e independiente de esas acciones, proyectos, programas y políticas. Ambos módulos estarán conformados por las metodologías de evaluación, los sistemas de seguimiento y los correspondientes sistemas de información necesarios en cada caso. El Sistema estará coordinado, promovido y apoyado técnicamente por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y estará directamente vinculado, por medio de la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda, con los procesos de definición de los lineamientos presupuestarios y su cumplimiento. De hecho, el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación viene a ser el complemento indispensable para el Programa de Reforma Presupuestaria, que se impulsará desde el Ministerio de Hacienda y cuyo objetivo es, precisamente, facilitar una asignación más flexible y eficiente de los recursos públicos. Es la combinación de ambos procesos la que permitirá reorientar el gasto hacia aquellas áreas, instituciones y programas que no sólo reflejen las prioridades, sino que puedan además mostrar un desempeño satisfactorio en relación con el logro de sus resultados.

En efecto, la norma o la costumbre en el manejo de la cosa pública ha estado centrada en la administración de los insumos: cuántos recursos financieros existen en determinada institución o programa, cuántos o cuáles recursos humanos, cuántos y qué tipo de recursos físicos, etc. Pocas veces es posible avanzar desde la administración de los recursos hasta la contabilización de los productos: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, en fin, cuántos bienes y servicios fueron producidos con esos recursos.

Sin embargo, si el objetivo es realmente promover un sector público orientado al usuario, es necesario dar un paso más: de la administración de los insumos y la contabilización de los productos es necesario pasar a la verdadera evaluación de los

resultados, es decir, determinar el impacto que esos productos tuvieron sobre los usuarios de los bienes y servicios públicos: ¿aprendieron los niños y las niñas que asistieron a las nuevas escuelas?, ¿son suficientemente transitadas las carreteras construidas?, ¿los pacientes atendidos recibieron una buena atención médica?, ¿están satisfechos los usuarios con la atención y los bienes y servicios públicos recibidos?, en fin, se trata de saber si los bienes y servicios públicos producidos llegan realmente a la población meta, si su calidad es la adecuada y si su costo refleja la utilización eficiente de los recursos públicos. Este es el objetivo del Sistema Nacional de Evaluación, es decir, establecer el vínculo entre los insumos, los productos y los resultados de los programas y políticas del Gobierno.

Esto permitiría, además, instaurar un mecanismo mediante el cual aquellas instituciones o programas que logren los resultados esperados con un gasto corriente menor del presupuestado o con una reducción significativa en la planilla, reciban un reconocimiento pecuniario, en el sentido de que puedan retener un porcentaje del ahorro logrado en el gasto corriente o los salarios, para canalizarlo hacia el gasto en inversión. Sin este tipo de incentivos es muy difícil que los jefes de las instituciones estén dispuestos a pagar el costo político y administrativo que implican los procesos profundos de reestructuración requeridos.

En síntesis, se diseñará y ejecutará el Sistema Nacional de Evaluación, no sólo como un instrumento que facilite el seguimiento y la evaluación del accionar propio del Gobierno sino también --y especialmente-- el seguimiento y la evaluación de los procesos de reforma institucional que lo acompañarán. En conjunto, estos dos aspectos del Sistema Nacional de Evaluación permitirán institucionalizar la búsqueda de una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de los recursos físicos, humanos y financieros del Sector Público costarricense, ya no como un esfuerzo aislado, sino como una práctica permanente de sana administración. De esta manera, otro tipo de instancias de control, como la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, podrán concentrarse en los aspectos propios del control que les compete, sin necesidad de recargarse con funciones propias del Poder Ejecutivo, descargo que redundaría, además, en una agilización del proceso político como un todo.

C. REFORMA DE LAS FINANZAS PUBLICAS: BASE DE LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS A LAS PRIORIDADES NACIONALES

Con el fin de optimizar la generación, asignación y utilización de los recursos que la sociedad destine al uso público, es necesario impulsar una profunda reforma en los dos grandes campos de la hacienda pública: el gasto y el ingreso. En efecto, ante las restricciones que impone el panorama fiscal, la estrategia reconoce la necesidad de actuar en dos frentes: el estricto control de gasto público corriente y la modernización de la administración tributaria y la administración aduanera.

1. Reforma presupuestaria y racionalización del gasto

La elaboración de presupuestos y la administración de las finanzas públicas deben dejar de ser tareas rutinarias, para convertirse en el eje de la formulación de planes y programas de todo el sector público, con perspectiva de largo plazo, con una definición clara y precisa de objetivos, resultados y requerimientos, con la información adecuadamente presentada, para el análisis de los responsables de la toma de decisiones y para el seguimiento y control por parte de los organismos públicos y la sociedad civil en general. Para ello, el proceso presupuestario debe estar sistemáticamente relacionado con el Sistema Nacional de Evaluación, de manera que la asignación de los recursos públicos refleje, efectivamente, las necesidades de recursos de acuerdo con los insumos, los productos y los resultados de los distintos programas.

La Autoridad presupuestaria será transformada para que el control ejercido se concentre en los elementos estratégicos de la gestión estatal y para permitir una mayor discrecionalidad y responsabilidad por parte de las entidades ejecutoras del gasto público. La participación en esta instancia de las más altas autoridades del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Planificación y del Banco Central, deberá reflejarse en el carácter realmente estratégico de la Autoridad Presupuestaria, definiendo los grandes lineamientos presupuestarios y garantizando que las asignaciones correspondientes efectivamente respeten las prioridades definidas y los resultados obtenidos y no simplemente la rutina o --peor aún-- las presiones del momento.

En todas las instituciones públicas existen márgenes importantes de desperdicio, así como una excesiva concentración de los recursos en los renglones del gasto corriente. Dadas las restricciones financieras existentes y los objetivos de maximizar el rendimiento de los recursos públicos, se impulsará una política sistemática en todos los ministerios, para reducir ese desperdicio y redirigir una porción de esos gastos corrientes hacia gastos de inversión. Este esfuerzo puede significar dos cosas: la eliminación de ciertos renglones de gasto corriente para generar ahorros que puedan ser utilizados en procesos de inversión o equipo, o la transformación de plazas de carácter administrativo o burocrático en plazas de carácter sustantivo, que aporten directamente a la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que cada institución debe producir.

En el caso de las empresas públicas y los organismos descentralizados, su gestión deberá organizarse alrededor de un contrato-programa, que servirá como marco de las responsabilidades y compromisos, que cada empresa o institución asumirá con el gobierno y guiará la elaboración y evaluación de los presupuestos institucionales. Esto les permitirá la mayor autonomía administrativa que continuamente reclaman, para operar con mayor eficiencia y agilidad, pero aumentará su compromiso con las prioridades trazadas por el gobierno, con las metas y resultados establecidos en cada contrato - programa. De esta manera, se busca conciliar el doble objetivo de una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, con un mayor

rendimiento de cuentas en términos del servicio a los usuarios y a la sociedad en su conjunto.

Se reformarán radicalmente los procesos de proveeduría y contratación administrativa en todo el sector público --y en particular en el gobierno central y en las grandes empresas públicas-- para permitir la compra oportuna, al mejor costo y con la calidad adecuada, de los bienes y servicios que compra el Estado. Para ello no sólo se recurrirá a una mejor administración de esos procesos, sino que se impulsará una nueva Ley de Contratación Administrativa y un nuevo reglamento, que reflejen las necesidades y posibilidades de la Costa Rica del Siglo XXI.

2. Hacia la justicia tributaria

En lo que respecta a los impuestos, se impulsará una verdadera modernización tributaria, que combine los criterios de la ética y la eficiencia y contribuya así a lograr un cambio cultural e institucional; de modo que evadir impuestos y defraudar al fisco dejen de ser méritos de algunos, para convertirse en crímenes contra todos. Para ello, se modificará la legislación, simplificando la estructura tributaria, haciéndola más equitativa, y dotando a las autoridades de instrumentos jurídicos efectivos para cumplir su deber. Se modernizará aceleradamente la administración tributaria, con una clara orientación hacia el contribuyente, para que faciliten y estimulen el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a la vez que lo exigen a todos.

Se promoverá la conformación de una estructura tributaria sólida, ágil y eficiente; capaz de financiar en forma sostenida la estructura social a la que aspira la sociedad costarricense. Las reformas buscarán romper el deterioro cíclico de los ingresos tributarios, el cual se explica no sólo por la aplicación de políticas de carácter temporal, sino por la presencia de una estructura tributaria divorciada del nuevo modelo de desarrollo. Pero, ante todo, se impulsará un esquema que rescate el principio fundamental de solidaridad y justicia tributaria, en donde quien tiene más pague más y quien tiene menos pague menos.

En este contexto, la estrategia concentrará sus esfuerzos en dos programas específicos: la modernización de la Administración Aduanera y la modernización de la Administración Tributaria.

En el marco del proceso de apertura comercial e integración económica con diferentes bloques, será prioritaria la modernización de la Administración aduanera, como medio para facilitar el comercio internacional y reducir la evasión fiscal. Para ello, se iniciará con un proceso de renovación moral en la Dirección de Aduanas. El programa tendrá varios componentes: reorganización administrativa, reforma legal, implantación del Sistema de Información Aduanero, simplificación de procedimientos con el fin de

agilizar el comercio, el fortalecimiento de las técnicas de control y fiscalización, nueva infraestructura y la aplicación de normas y directrices aduanales requeridas por el Tratado de Libre Comercio con México.

En relación con la administración tributaria se avanzará hacia la simplificación de trámites, la eliminación de duplicidades y el incremento en la eficiencia. También se mejorarán los procesos de fiscalización y cobro, así como la calidad de servicios al público, de manera que el costo de cumplimiento para el contribuyente-usuario sea menor. Adicionalmente, se presentará para aprobación del Poder Legislativo un proyecto de "Justicia Tributaria", orientado fundamentalmente a la simplificación del sistema impositivo, eliminando impuestos menores e introduciendo reformas que faciliten la administración eficiente de los restantes y el fortalecimiento de la capacidad de la Administración para el cobro de los impuestos. Algunos de los elementos del proyecto son:

- Reformulación y síntesis de proyectos del Ley de Eficiencia Tributaria, Impuesto Territorial y otras iniciativas legales.
- Reformas al impuesto sobre la renta: tasa única del 30% para personas jurídicas, modificación de los rangos y tarifas a las personas físicas, aumento en la tasa aplicada a salarios y pensiones de lujo, aumento de 10% a 20% en las tasas sobre dietas y gratificaciones fiscales.
- Introducción de normativa de castigos penales graduados y efectivos contra delitos de defraudación fiscal, fortaleciendo capacidades de cobro e introduciendo la responsabilidad solidaria de los gestores y profesionales involucrados.
- Modificación de la depreciación y averías sobre mercancías extranjeras.

D. GESTION INNOVADORA DE LOS RECURSOS HUMANOS: BASE DE UN SERVICIO PUBLICO PROFESIONAL Y RESPONSABLE

La administración de los recursos humanos es una de las áreas vitales en las que se requieren profundas reformas para potenciar al máximo, tanto el aporte social de cada uno de los funcionarios públicos, como su propia satisfacción laboral.

Esto requiere, en primer lugar, dar un vuelco radical a los procesos de selección, formación y entrenamiento del personal del Gobierno y las instituciones públicas en general. Se impulsará un Programa Nacional de Capacitación y Formación para que todo funcionario pueda ser educado cíclicamente, tanto en los aspectos sustantivos de su

trabajo técnico o profesional, como en elementos básicos del servicio público, la atención al usuario, la comunicación oral y escrita, técnicas organizacionales y de planificación estratégica, computación y --no menos importante-- en aspectos culturales relativos a la ética de servicio, la eliminación de las barreras de género, especialmente en lo que respecta al acceso de las mujeres a los puestos directivos, el compromiso con los valores nacionales y una clara identificación con el desarrollo institucional.

Sin embargo, por sí sola la capacitación no basta. Se diseñarán nuevos instrumentos de administración de los recursos humanos en el sector público, en los que se combinen modalidades novedosas para remunerar el rendimiento y la calidad del trabajo, con un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación de los resultados de cada funcionario y de cada equipo de trabajo. El rendimiento de cuentas por parte de los funcionarios, de los equipos, de los jefes y los jerarcas institucionales, será un componente fundamental de este esquema. Para ello se revisarán y modificarán los actuales instrumentos de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, y se emitirán directrices adecuadas, para que esos instrumentos sean utilizados adecuadamente, de manera que realmente permitan estimular a los buenos funcionarios a ser cada día mejores y promover cambios de actitudes en aquellos acostumbrados a laborar por debajo de los niveles que el servicio público demanda y que los usuarios merecen.

Las reformas de las políticas de empleo público, de su marco legal e institucional, buscarán una mayor flexibilidad y responsabilidad en la administración de los recursos humanos disponibles en el sector público. Los recursos humanos deben poder reasignarse, en cada momento, a aquellos procesos en los que su aporte sea mayor en términos de las prioridades sociales. Sólo así será posible avanzar en uno de los aspectos centrales para la construcción de un Estado más eficiente, cual es la redefinición gradual de la estructura interna del empleo público, la proporción entre las distintas categorías de funcionarios y los esquemas de remuneración de esas categorías; de manera que se promueva permanentemente una mayor profesionalización de los servicios públicos, una mejora sustancial en la calidad de sus funcionarios y una óptima asignación y utilización de los mismos. Los incentivos estarán dirigidos no sólo a los funcionarios, sino también los jerarcas y responsables de la administración pública en los distintos niveles; quienes serán los responsables de proceder y garantizar la racionalización del personal a su cargo, sabiendo que eso redundará no sólo en un beneficio fiscal, sino también en un beneficio para el programa o institución en el que se implementen los cambios.

Esta mayor flexibilidad y racionalidad deberá ir acompañada de una comprensión más clara de la responsabilidad fundamental del servicio público: no se trata de una responsabilidad con esta o aquella tarea, ni con este o aquel departamento o institución; ni siquiera es una responsabilidad para con el Estado, se trata de una responsabilidad para con los usuarios de los servicios públicos, una responsabilidad pública. Paralelamente, se desarrollarán programas de motivación que estimulen tanto el

reconocimiento social a los servidores públicos, como la propia satisfacción con un trabajo personal y socialmente relevante.

Para avanzar en esta dirección, resulta inevitable la transformación y modernización de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), para convertirla en una instancia capaz de enfrentar los retos señalados y que sirva de soporte al proceso de renovación institucional que requiere el Sector Público costarricense.

Finalmente, el Gobierno deberá contar con una política salarial del sector público que supere la visión del corto plazo que surge tanto de las limitaciones fiscales del momento, como de las presiones coyunturales de los distintos grupos de empleados públicos y del peso relativo de las distintas instituciones. La política salarial debe estar enmarcada en el contexto de la estrategia global del Gobierno y de la modernización institucional propuesta.

En general, los salarios en el sector público --al igual que en el sector privado-- deberán ser salarios crecientes. Esto es así, en primer lugar, porque el costo de la vida también es creciente, lo que por sí mismo justifica la necesidad de que los salarios se incrementen, de tal manera que se pueda mantener el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores. Pero además, los salarios deberán reflejar también el aumento en la productividad y eficiencia de los empleados públicos y servir de incentivo para que el sector público sea, en su conjunto, cada vez más eficiente y productivo. Es por eso que la política salarial estará regida por una visión integral en la que los aumentos salariales compensen los aumentos en el costo de vida y sirvan, además, de estímulo y reconocimiento en la productividad laboral.

Lógicamente, los incrementos salariales dirigidos a compensar el aumento en el costo de la vida, deben ser aumentos generales. Por ello se avanzará hacia la eliminación de diferencias odiosas e injustificadas que se reflejan en distintos niveles de ingreso para puestos similares o iguales en distintas instituciones públicas. El costo de vida no golpea más a los empleados de una institución que a los de otra, o a los trabajadores más productivos que a otros. Por tanto, el componente compensador de la política salarial debe ser general.

Por el contrario, los incrementos en el ingreso de los trabajadores del sector público, dirigidos a reconocer y estimular el aumento en la productividad, la eficiencia y la calidad del trabajo, no pueden ser aumentos generalizados, pues esta práctica no sólo es ineficaz sino que es injusta. Es por ello que se establecerán mecanismos para reconocer al funcionario o funcionaria pública de alto rendimiento, iniciativa, creatividad, honorabilidad y sobre todo, al funcionario o funcionaria comprometido con dar el mejor servicio posible a los usuarios de su institución. Estos reconocimientos, al contrario de los que compensan el aumento en costo de vida, no deben ser ni generalizados ni acumulables, pues el objetivo primordial es que sirvan como estímulo al rendimiento de los equipos y de los funcionarios individuales.

E. MODERNIZACION INSTITUCIONAL: BASE DE UNA GESTION PUBLICA EFICIENTE, DE CALIDAD Y ORIENTADA AL USUARIO

La institucionalización de procesos que permitan, tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se operacionalizan esas decisiones y la correspondiente reasignación de los recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente. Estos procesos, sin embargo, no son suficientes: es necesario impulsar transformaciones profundas en áreas, sectores, instituciones y programas específicos, de manera que efectivamente se concrete y generalice una nueva cultura de la eficiencia pública, una cultura que --como se dijo-- ponga el énfasis en los procesos, en los resultados y en la calidad del servicio a los usuarios, más que en las tareas, las rutinas y las estructuras. Esto supone que el eje de la transformación de las instituciones públicas esté dado por el concepto de *responsabilidad* y el consecuente rendimiento de cuentas (*accountability*).

Este cambio cultural, así como su transformación legal, deberán concretarse en transformaciones radicales tanto de la cultura y el marco legal y normativo que rige nuestra vida pública, como de las instituciones y sectores clave del Estado costarricense. Para lograrlo se impulsará un proceso gradual, pero sistemático de reconversión de esas instituciones, mediante el cual se buscarán las formas administrativas y gerenciales más adecuadas para la ejecución eficiente, ágil y orientada al usuario. Se combinará el desarrollo de una verdadera gerencia pública con el establecimiento de contratos de ejecución que promuevan una mayor flexibilidad y autonomía, para quienes corresponda la producción directa de los bienes y servicios públicos y a la vez, permitan un mejor seguimiento y evaluación de esos procesos. De ésta manera, el rendimiento de cuentas se concentrará en fomentar el cumplimiento eficiente de las metas y prioridades establecidas, en lugar de frenar la función pública recargándola de excesivos e ineficaces controles.

Tal y como se está experimentando en otros países, se buscará estimular el aumento en la eficiencia y el ahorro de las instituciones públicas por medio de incentivos adecuados como, por ejemplo, permitiendo que una parte de los ahorros generados por medio de los aumentos en la eficiencia, puedan ser utilizados en las instituciones correspondientes, para reforzar los programas de inversión y que se desarrollen incentivos específicos a los distintos niveles de cada institución: a nivel de funcionario, de departamento, de división, etc.

Como parte de este proceso, se fortalecerá la colaboración entre el Ministerio de Planificación y la Defensoría de los Habitantes, para establecer en las principales instituciones públicas, o en aquellas que tienen una relación directa con sus usuarios, un Sistema de Contralorías de Servicios el cual permita a los ciudadanos participar en los procesos de evaluación de la calidad de los servicios públicos y de la atención recibida, con la certeza de que esa participación efectivamente llegue a los niveles jerárquicos

adecuados, para que se proceda con los correctivos del caso. Paralelamente, se impulsarán procesos de eliminación, simplificación y agilización de trámites y procedimientos que permitan reducir muchos de los recursos --y en especial de tiempo perdido-- que actualmente se desperdician en procesos y rutinas que carecen de sentido o, al menos, tienen un costo significativamente mayor que el beneficio que aportan.

En la reestructuración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se ha establecido, además, la Unidad de Eficiencia Administrativa como la instancia que definirá los criterios básicos que deben guiar los procesos de reestructuración institucional; de manera que éstos dejen de ser mero procesos rutinarios dirigidos solamente a justificar algún aumento de personal o pequeños acomodos administrativos y se conviertan en procesos que busquen la mayor eficiencia de esas instituciones. Como principio, toda reestructuración deberá partir de un ejercicio de planeamiento estratégico en el que se defina con claridad la *misión* de la institución o programa de que se trate, los objetivos que se persiguen, los resultados esperados, los recursos con que se cuentan o que se requieren y los procesos mediante los cuales se planea alcanzar los resultados y cumplir la misión. Es sólo con base en tales definiciones, que podrá decidirse en forma adecuada cuál debe ser el proceso de reestructuración de cada institución o programa.

Finalmente, esta reforma debe significar también que el Estado se concentre en las tareas que realmente corresponden con la función pública y las prioridades establecidas. Aquellas actividades, programas o instituciones públicas que ya no tengan razón de ser, que ya no respondan a verdaderas prioridades de la acción pública, deberán transformarse radicalmente: bien para asumir nuevas tareas que respondan a las prioridades actuales, bien para trasladarse al sector privado o, en algunos casos, simplemente para desaparecer. Los recursos públicos no sólo deben asignarse a las áreas prioritarias, sino que deben utilizarse con la mayor eficiencia social. Con base en estos criterios y dependiendo de la complejidad de cada caso, se establecerán *equipos de tarea* que puedan proceder, en coordinación con MIDEPLAN y la respectiva institución o programa, al proceso de transformación requerido.

V. AREA DE GOBERNABILIDAD

"el reto de promover formas avanzadas de democracia parcitipativa como base para garantizar la estabilidad sociopolítica y económica"

La legitimidad de nuestro sistema democrático, ampliamente reconocido a nivel internacional ha descansado, no sólo en la expresión de la voluntad de la mayoría como principio fundamental, sino en la conformación de una clase media vigorosa en lo económico, en lo social y en lo político. Esto significa que el "bienestar de la mayoría" ha sido la plataforma sobre la cual se ha levantado la estabilidad política que caracteriza la democracia costarricense.

En la reproducción y el perfeccionamiento de esta forma de convivencia, la participación de la sociedad civil --a todo nivel-- ha constituido la clave para legitimar y renovar el carácter democrático de la institucionalidad vigente. Por ello, la solidez de nuestro orden político radica, no sólo en la existencia misma de las instituciones democráticas, sino en mecanismos omnipresentes que permiten la participación social en la toma de decisiones y en el control de esa institucionalidad. En efecto, es la participación ciudadana la que imprime a las instituciones su carácter democrático.

Es en este contexto que adquiere relevancia la calidad del desempeño del Estado y sus instituciones. Es decir, la capacidad del Gobierno para diseñar y ejecutar políticas eficaces que satisfagan oportuna y eficientemente las demandas y aspiraciones sociales, constituye por lo tanto un componente vital para el perfeccionamiento y la legitimidad del orden político.

A. RETOS DE LA GOBERNABILIDAD

Históricamente, el Estado costarricense ha jugado un papel preponderante como promotor del desarrollo social. Esto implica que, a pesar de las profundas transformaciones del entorno político y económico, tanto a nivel local e internacional, el Estado costarricense ha sido capaz de evolucionar para adaptarse a la época, asumir nuevos retos y atender las demandas de una sociedad cada vez más compleja y cambiante.

En la actualidad, sin embargo, la presencia de una multiplicidad de factores internos y externos, tanto de naturaleza coyuntural como estructural, están afectando la capacidad de respuesta del Estado. En este sentido, el país se enfrenta al reto de rescatar y renovar el sistema político institucional, así como la experiencia y la participación estratégica del Estado en la promoción del desarrollo social.

A la par de las restricciones financieras y las presiones que ejerce la economía mundial, algunas de las políticas asociadas al nuevo modelo de desarrollo, en particular los programas formulados para modernizar el Estado han venido provocando -- paradójicamente-- un desgaste institucional aún mayor, que ha debilitado su accionar. Lo anterior, unido a la burocracia, a las rigideces, el exceso de trámites, a la duplicidad de funciones y la escasa coordinación interinstitucional, se ha traducido en un desempeño público deficiente. Adicionalmente el deterioro de los servicios sociales y de apoyo a la producción, producto de la contracción de la inversión pública, ha restado credibilidad a la acción estatal en campos estratégicos.

Rescatar y fortalecer la acción del Estado como promotor del bienestar de la mayoría constituye el reto fundamental en este campo. Una sociedad dividida por la pobreza y la desigualdad, no es una sociedad viable en el largo plazo. El deterioro sistemático y creciente del nivel de vida de la población y la ausencia de un Estado que sirva de balance entre los intereses particulares y los intereses de la colectividad, conduce a manifestaciones sociales que podrían desembocar en una tragedia social aun mayor: la inestabilidad política.

En este contexto, la estrategia propuesta en el área de renovación institucional, en tanto pretende el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad y la calidad del desempeño del Sector Público, constituye una condición necesaria --pero no suficiente-- para la gobernabilidad. Sin embargo, la transformación de las instituciones públicas carece de sentido si no se reconstituyen y desarrollan nuevos mecanismos que garanticen la gobernabilidad y la participación real, responsable e inteligente de la sociedad civil.

La solidaridad y la concertación como bastiones de la convivencia democrática, están cediendo terreno a un individualismo enfermizo que entorpece el accionar del Gobierno y profundiza las diferencias entre los grupos más privilegiados y los más desprotegidos de nuestra sociedad. Esta situación está presente en la mayoría de nuestros pueblos y barrios, en donde el sentido de la vida comunitaria, tanto para el disfrute de la vida como para la solución de los problemas más apremiantes se ha desvirtuado y en algunos casos casi ha desaparecido.

Para impulsar las reformas propuestas en cada una de las áreas estratégicas de este Plan, el Estado no puede actuar solo. La experiencia amarga de los últimos años muestra que la acción individual del Estado, sin la presencia de una sociedad civil que controle y fiscalice su desempeño, debilita la democracia participativa y crea espacios

para el clientelismo y el uso irracional de los recursos públicos. Por tanto, este Plan será exitoso sólo en la medida en que la sociedad civil se involucre y valide las transformaciones requeridas. La participación comunitaria constituye la base de la democracia representativa.

Una de las áreas en que más se evidencia el problema de la creciente ingobernabilidad y a la que la Administración Figueres Olsen pondrá especial atención, es el campo de la seguridad ciudadana. En esta materia, la estrategia de desarrollo parte de un principio fundamental: la seguridad ciudadana es responsabilidad del Estado y ésta no puede ser transferida ni al mercado ni a la sociedad civil; que en todo caso pueden coadyuvar --pero no sustituir-- la acción del Estado.

En la actualidad, mientras las cifras oficiales muestran un aumento acelerado en los índices de criminalidad, las encuestas de opinión pública reflejan una creciente preocupación de los y las costarricenses por su seguridad personal. Es decir, el problema de la inseguridad ciudadana se ha venido agravando, tanto en lo que respecta a la delincuencia en sí misma, como en cuanto al sentimiento de inseguridad de la población. Además, existen limitaciones relacionadas con la forma en cómo el Estado interviene en este campo: la acción preventiva, sea ésta de tipo social, terapéutica o policial, ha sido insuficiente e inadecuada; mientras que la acción represiva, debido a limitaciones en materia policial y judicial, ha favorecido la impunidad. Por ello, resulta urgente devolverle a la ciudadanía la confianza en el Estado de derecho que había caracterizado la democracia costarricense.

Por último, la estrategia en este campo hará frente a una serie de restricciones que dificultan la capacidad del Gobierno para gobernar: la ausencia de instancias de coordinación al más alto nivel político, para evitar que la continuación de políticas aisladas y de alcance parcial; la ausencia de un sistema de información y comunicación que permita fortalecer el proceso de toma de decisiones; y la urgencia de renovar y modernizar el servicio exterior, que en el marco del proceso de globalización constituye una tarea prioritaria.

B. LA CONSOLIDACION DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRATICO

1. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: BASE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Aún cuando son indudables nuestros logros en el camino de la democracia, se promoverán formas más avanzadas de participación real. De hecho, los retos en este campo son consecuencia de una Costa Rica que se está partiendo en dos. Por un lado, la Costa Rica de una minoría que tiene acceso a viviendas y servicios comparables con los de las clases altas de los países desarrollados; que cada vez se separa, se protege

y se desentiende más del resto de la población. Por otro lado, la Costa Rica de la mayoría, de las familias que ven disminuir su calidad de vida, que viven en comunidades cada vez más deterioradas, empobrecidas, desintegradas y desorganizadas. Es la Costa Rica de los ciudadanos que cada vez tienen menos medios disponibles para resolver sus problemas más elementales; los que tienen muchas dificultades para acceder a los servicios del Estado; los que son atendidos por las instituciones y programas públicos con una creciente ineficacia y están cada vez más expuestos a las prácticas clientelistas.

La sostenibilidad política depende tanto de la estabilidad en lo social, económico y cultural, como de la profundización hacia formas más avanzadas de democracia participativa. En este sentido, el desarrollo comunitario constituye la base de esta democracia participativa y supone una participación activa de hombres y mujeres, adultos, jóvenes y niños y organizaciones sociales. De igual manera, promover formas avanzadas de participación real significa superar la masculinización de la vida política, propiciando una mayor presencia femenina en todos los ámbitos de la toma de decisiones, tanto a nivel nacional, regional y local.

Es aquí donde se conjugan todos los esfuerzos, que en todo caso serían estériles si la sociedad costarricense no fuese el objeto y medio de este proceso de transformación. La estrategia para construir una sola Costa Rica unida por las oportunidades exige el mejoramiento de la calidad de vida, con comunidades integradas, organizadas y solidarias; con ciudadanos sanos, informados, seguros y educados. Las comunidades constituyen la unidad básica de acción de la política social, donde el impacto coordinado de los servicios públicos impulse el potencial local para este mejoramiento de la calidad de vida.

Se rescatarán la solidaridad, los valores de ayuda mutua y de colaboración entre vecinos, parientes y amigos. Estos valores son los que permiten el intercambio económico entre familias de distinto nivel de ingreso y el soporte moral y afectivo necesario. La política comunitaria buscará incentivar esta tradicional solidaridad y organizarla para que se pueda recurrir a alguna de las organizaciones locales.

Se fortalecerá el arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional, para ampliar la estabilidad y fomentar las formas permanentes de colaboración comunitaria, así como la generación de empleo y el desarrollo de centros de atención integral con participación comunitaria, como base de ese arraigo familiar.

Se desarrollará un sistema de control comunitario de la urbanización, de la utilización del suelo, del terreno disponible, de los lotes, de los ríos y quebradas que limitan y conforman territorio considerado como propio. El espacio de la comunidad es parte de su responsabilidad con el país y es su derecho tomar control sobre su desarrollo futuro, para así coordinar esfuerzos con el municipio y las instituciones nacionales.

Se elevará la calidad y cobertura de los servicios sociales, acercándolos a la gente y a la comunidad, de manera que se vayan cerrando las brechas existentes. Hay que superar el clientelismo: los servicios sociales son un derecho, no una limosna. Hay que superar la burocratización: por ello las instituciones se acercarán a la gente por medio de la instauración de organismos locales donde la comunidad participe.

Un requisito para lograr un Estado que sea, simultáneamente, más democrático y más efectivo, es el de la información. Con un adecuado manejo de la información es posible combinar, por un lado, una mayor flexibilidad y autonomía en la administración de los distintos programas y la ejecución de sus funciones, junto con una participación creciente de las comunidades y la ciudadanía en la evaluación de esos programas; y por otro, una mayor capacidad del Gobierno Central y los entes rectores para establecer democráticamente las prioridades nacionales, definir las grandes directrices políticas, y evaluar ya no los detalles formales de la ejecución --como ocurre hoy día-- sino los resultados, el cumplimiento de metas y la correcta asignación de los recursos.

En este contexto, será fundamental el fortalecimiento de los Gobierno Locales, para que se conviertan en los legítimos representantes de las comunidades frente a los diversos agentes que ofrecen a éstas la prestación de determinados servicios públicos, ya sean estas instituciones estatales propiamente dichas, organizaciones no gubernamentales o, incluso, empresas privadas. En este proceso no sólo será necesario fortalecer y modernizar las Municipalidades, sino que se redefinirá y fortalecerá su relación con las asociaciones comunales de desarrollo y otras formas de organización a nivel local.

2. SEGURIDAD CIUDADANA: BASE PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA

La seguridad ciudadana constituye una condición necesaria para la sostenibilidad social, política, económica y cultural. Por ello, el reto en este campo es recuperar y consolidar el derecho de la ciudadanía a una vida segura y tranquila.

La estrategia en materia de seguridad ciudadana tiene dos tareas complementarias: enfrentar la inseguridad en sus fuentes, reduciendo las causas sociales del delito; y además, prevenir y combatir efectivamente los delitos que día a día acechan a la población.

Los diversos fenómenos estructurales de desigualdad, así como la imposibilidad real de participar plenamente dentro de la sociedad, son razones de la conducta delictiva. La desigualdad social por razones económicas y de género, el bajo nivel de vida, el desempleo, el analfabetismo, la pérdida de valores y la ausencia de oportunidades sanas, tanto para ganarse la vida como para disfrutarla, son causas fundamentales del delito.

El crimen es un obstáculo para el desarrollo y sus consecuencias, en particular el clima de inseguridad ciudadana, es un factor central en el deterioro de la calidad de vida, por su impacto emocional, por las lesiones económicas que ocasiona y por supuesto, porque pone en peligro la vida de los ciudadanos y sus familias. Por eso, la estrategia en este campo consiste en enfrentar la inseguridad en sus fuentes, reduciendo las causas sociales del delito. Sin embargo, no basta con combatir la inseguridad en sus orígenes sociales. Muchos de los problemas de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad ciudadana se deben tanto a las limitaciones y problemas que aquejan a nuestra policía, como a la forma en que se organiza y desarrolla el sistema de justicia penal.

Desafortunadamente, la intervención policial se ha caracterizado por un desempeño ineficiente en el combate de la delincuencia, a la par de prácticas autoritarias y corruptas de algunos integrantes de los cuerpos policiales, que desprestigian el trabajo abnegado y sacrificado de sus compañeros. Por su parte, la intervención penal, que busca frenar la delincuencia mediante mecanismos de sanción e intimidación, pierde sentido cuando la ciudadanía ve prevalecer la impunidad, cuando ve que muchas veces se sanciona lo irrelevante, mientras se dejan pasar los verdaderos delitos, o cuando percibe que la aplicación de la justicia es excesivamente lenta y burocrática. La Administración Figueres Olsen asumirá un compromiso definitivo contra la impunidad.

Ante las tendencias hacia la inseguridad y la desintegración crecientes, la política económica y social mantendrá un compromiso permanente de lucha contra la pobreza. Se promoverá una sola Costa Rica cuyos ciudadanos estén más protegidos y más seguros, a partir de cuatro conceptos relacionados:

a. Comunidad-Estado: acción conjunta

En relación con la seguridad ciudadana, la estrategia rompe con el esquema tradicional que enfatiza en el delito ya cometido. Al contrario, se fundamenta en un planteamiento congruente y unitario de política criminal, donde la prevención constituye la directriz principal.

Garantizar la seguridad de los miembros de la colectividad será, ante todo, una responsabilidad irrenunciable del Estado. Ciertamente la comunidad juega un papel en este campo, pero exclusivamente en actividades de prevención del delito y como apoyo a una intervención estatal firme y eficiente.

No puede haber programas eficaces de prevención y combate de la delincuencia en un contexto de injusticia social y de deterioro de los mecanismos de convivencia de la población. Por ello, se realizará una fuerte campaña para combatir las causas de la criminalidad, en particular la marginalización, el desempleo, la violencia familiar, las

drogas y la niñez en situaciones de riesgo social; sin que ello signifique descuidar las manifestaciones de la delincuencia y sus efectos. Se impulsará la acción conjunta Comunidad-Estado con el afán de potenciar los esfuerzos de las distintas instituciones y orientar debidamente a los ciudadanos.

Se reactivará el Consejo Nacional de Prevención del Delito, con representación de las principales instituciones públicas que atienden problemas de pobreza, empleo, educación y familia, así como de las instituciones del sector penal, integrando también a representantes de organizaciones privadas, no gubernamentales y comunales. Dicho Consejo constituirá la máxima autoridad en materia de formulación y coordinación de políticas de prevención del delito e identificará las zonas de intervención prioritaria.

Se desarrollarán comités locales de prevención del delito, con el apoyo técnico del Consejo Nacional y con la representación de las instituciones públicas relevantes, como lo son el municipio, las asociaciones de desarrollo y las organizaciones voluntarias. En conjunto, se promoverán actividades que enfatizan en la prevención del delito y en la incorporación y participación de la sociedad civil como agente activo.

b. El fortalecimiento de la policía

El objetivo principal será aumentar la eficiencia de la acción policial no sólo para combatir la delincuencia en forma eficaz, sino también para crear un sentimiento de mayor seguridad entre la población, en el marco del más absoluto respeto a los derechos humanos y las garantías procesales.

Para lograrlo, se impulsarán una serie de programas especiales: se dignificará la función policial, mejorando sus condiciones laborales y brindándoles incentivos para profesionalizar su trabajo; se fortalecerá el sistema de capacitación policial en aspectos técnicos como derechos procesales, derechos humanos, relaciones públicas y manejo de situaciones de crisis, para obtener un policía de perfil civilista y no militar; se garantizará la aplicación efectiva de mecanismos de control civil sobre la actuación de los cuerpos policiales, para asegurar su adecuado respeto de los derechos humanos y regular, mediante sanción, los problemas de corrupción; y se racionalizará la actual organización policial mediante una estructura que responda mejor a las distintas áreas de especialización (seguridad ciudadana, fronteras, narcotráfico, migración, entre otras) y a las características de la delincuencia en las distintas regiones del país.

c. Legislación penal y el fortalecimiento de la acción judicial

En el plano de la legislación penal, los objetivos principales son los de apoyar los esfuerzos de revisión del sistema de sanciones para readecuarlos según los delitos que representan mayor peligrosidad a la integridad física y moral de la

ciudadanía. En el plano de la acción judicial, el objetivo fundamental será apoyar los programas de modernización impulsados por la Corte Suprema de Justicia para lograr una justicia pronta y cumplida.

Se promoverá una estrecha integración con el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa, la revisión de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales y su debida sanción. Se apoyarán, desde el Ejecutivo, los acuerdos de cooperación internacional para modernizar la administración de justicia, en particular aquellas actividades dirigidas a acelerar el funcionamiento de los tribunales y a descongestionarlos mediante mecanismos alternativos de resolución de disputas. Se apoyarán los esfuerzos del Poder Judicial por fortalecer la acción investigativa del OIJ y depurar los métodos, según criterios de respeto irrestricto a los derechos procesales e individuales.

d. Modernización del sistema penitenciario

El principal objetivo del Sistema Penitenciario es contribuir a la protección de la sociedad, ayudando al infractor a reivindicarse y convertirse en un ciudadano respetuoso de las leyes, asegurando al mismo tiempo el control razonable de su persona.

Se impulsará la aprobación de una ley de Ejecución Penal moderna, que combine la firmeza con el respeto de los derechos humanos; que promueva la coordinación entre poderes; y establezca una clara definición de las obligaciones y derechos de la población penal. Se diseñará un nuevo Sistema Penitenciario basado en las concepciones de la ley y con un vigoroso sistema de seguridad, atención terapéutica, capacitación pedagógica laboral, y dignificación y universalización del trabajo para la población penal.

Se dará una vigorosa capacitación penitenciaria, capaz de transformar y unificar en el plano técnico, policial y administrativo los nuevos planteamientos. Se impulsará la creación de una Escuela Latinoamericana de Capacitación Penitenciaria, con sede en nuestro país.

Además, se revisará el sistema actual de desinstitucionalización para delitos graves, de manera que se reduzca la reincidencia en esos delitos, como producto de los actuales errores del sistema. Se apoyará la reparación y modernización de las construcciones penitenciarias, creando las condiciones adecuadas para el desarrollo de los programas, evitando el hacinamiento y la reproducción institucional de la cultura delictiva.

3. COORDINACION GUBERNAMENTAL: BASE PARA UNA ACCION OPORTUNA Y EFICAZ

La estrategia diseñada para orientar el proceso de renovación institucional, se sustenta en cuatro principios fundamentales: la calidad del empleo público, la asignación eficiente de recursos públicos --internos y externos--, la orientación al usuario y el programa de reestructuración de instituciones públicas --democratización del Estado--. Sin embargo, a pesar de que la modernización del Estado constituye una condición necesaria para lograr una mejora en el desempeño público, se trata de un proceso lento y complejo, cuyos logros más importantes se observarán en el mediano y largo plazo. Por ello, la posibilidad de mejorar el desempeño público en el corto plazo, se relaciona estrechamente con la capacidad del Gobierno para trabajar en equipo, coordinar las políticas sectoriales, racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros.

En este proceso de acción conjunta, se rescatarán y desarrollarán nuevos mecanismos para promover y garantizar la coordinación interinstitucional e intersectorial. Al respecto, se crearán y se fortalecerán los Consejos de Area y se les dotará de los instrumentos necesarios para asegurar la ejecución de las estrategias propuestas en cada área de acción gubernamental. Se promoverá, además, una relación más fluida y transparente entre los principales poderes de la República, respetando el ámbito de acción de cada uno de ellos, pero maximizando el potencial de su acción coordinada.

Finalmente, debido a que estructura centralista que predomina al interior del Estado ha dificultado la atención de las comunidades, se fortalecerá el proceso de descentralización para lograr un acercamiento real entre las instancias de poder y la sociedad civil, así como mejorar la capacidad de las Municipalidades para relacionarse con la sociedad civil. Para lograrlo, sin embargo, será prioritario desarrollar mecanismos que permitan fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Locales, con el fin de que gradualmente puedan asumir un papel relevante.

4. INFORMACION y COMUNICACION PARA LA GÖBERNABILIDAD: BASE PARA LA TOMA DE DECISIONES

El perfeccionamiento de los sistemas de información y comunicación será una tarea prioritaria para cumplir un doble objetivo: fortalecer el proceso de toma de decisiones del Estado y sus instituciones; y mantener permanentemente informada a la sociedad civil sobre la situación del país, la evolución del desarrollo nacional y otros aspectos de la gestión gubernamental que son de interés público.

En este sentido, la creación del Ministerio de Información y Comunicación constituye un medio para subsanar el vacío institucional que existe en este campo. Se

buscará mejorar la acción del Gobierno, poniendo énfasis en el desarrollo de sistemas de información y comunicación en tres áreas de interés:

a. Grandes emergencias

Se trata de acciones para atender aquellos problemas, que por su dimensión, implican una crisis nacional, regional o sectorial, que se han desarrollado con el tiempo sin que se les enfrente de raíz y cuya atención radical ya no puede ser postergada. Son problemas que, por su naturaleza, usualmente involucran a diversas instituciones; pero que debido al tratamiento deficiente u omiso brindado, ahora requieren acciones que de cierta forma podrían desbordar los mecanismos institucionales existentes que formalmente se relacionan con ellos. Además, la atención de los problemas derivados de desastres nacionales de difícil predicción, en el marco del Sector de Información Pública para Emergencias (SIPE), el cual es coordinado por el Programa de Información de la Presidencia de la República.

b. Toma de decisiones del Poder Ejecutivo en asuntos sustantivos

En un período de transición, uno de los mayores riesgos que enfrentan las instituciones estatales es el de caer en el inmovilismo. En esas circunstancias, pesaría sobre ellas no sólo su obsolescencia estructural para atender las nuevas demandas del desarrollo, sino también las carencias de recursos y la baja capacidad para la autotransformación y la fijación de nuevas prioridades. Este estilo institucional tiende a supeditar las tareas sustantivas a las rutinarias, que sólo aseguran la reproducción ensimismada del aparato burocrático, con una pobre repercusión en su ámbito de influencia asignado. Se trata, entonces, de facilitar las decisiones del Poder Ejecutivo sobre asuntos de importancia estratégica, para avanzar hacia un estilo de desarrollo superior.

c. Participación ciudadana

Los procesos de superación de los límites al desarrollo deben incorporar elementos que fortalezcan la democracia participativa. En ese sentido, se busca fortalecer las acciones de gobierno que propician la participación popular en las tareas del desarrollo. En especial, se contará con información útil para los programas que coordina la Comisión permanente de Organizaciones Comunitarias, que funciona dentro del Consejo Social del Poder Ejecutivo y también para los programas de desarrollo comunal en las zonas rurales que coordina el Ministerio de Desarrollo Rural.

5. RENOVACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: BASE DE UN PAIS CON UNA ESTRATEGIA PROPIA ANTE LA GLOBALIZACION

a. Los retos de la agenda internacional de los noventas

Los años noventa marcan el advenimiento de una era donde el fin de la guerra fría da paso al predominio de esquemas de concertación entre los miembros del sistema internacional. El mundo se prepara para una época llena de retos y nuevas oportunidades.

No obstante, entre las particularidades más notorias y también más preocupantes de los nuevos tiempos, se encuentran los profundos cambios experimentados en la agenda internacional y el advenimiento de una fase de turbulencia, en algunas áreas donde la guerra fría generó, a lo largo del tiempo, importantes desequilibrios o reprimió diferencias étnicas, culturales y políticas que eran evidentes. Esto muestra cuán frágil sigue siendo la situación de algunas regiones del mundo en las que prevalecen irresueltas, tensiones que podrían generar nuevas, cruentas y prolongadas guerras.

En este universo cambiante y agitado, se han acentuado los problemas asociados a los desequilibrios económicos y ecológicos. Por ello, las nuevas oportunidades deben ser aprovechadas con inteligencia y decisión. Es necesario evitar que el reacomodo de los países más poderosos, produzca a mediano plazo, un proceso donde los modelos de desarrollo e integración conduzcan a la simple extracción de materias primas, a deterioros ecológicos y a desventajas comerciales en relación con los pueblos del Sur.

La velocidad con que se desarrollan los eventos, independientemente de la voluntad política de estadistas, lleva a una transformación del concepto tradicional de la soberanía del Estado-Nación. La transnacionalización de los procesos económicos, las modernas tecnologías en informática y comunicaciones han propiciado ese importante cambio. Esta tendencia -estructural- a la globalización se ha visto acelerada por factores de índole política e ideológica: de un lado el fin del conflicto Este-Oeste y de otro la emergencia de una escala de valores en la sociedad internacional.

La disolución del bloque socialista y el desmembramiento de la Unión Soviética han acelerado el surgimiento de la etnicidad, como nuevo sujeto de autodeterminación. Hoy, minorías étnicas diversas reclaman, casi siempre de manera violenta, el derecho a dotarse de una organización socio-económica propia, basada en la homogeneidad étnica, religiosa y cultural de la población.

La aparición de amenazas globales, por otro lado, ha modificado los contenidos y la definición de la seguridad. Hace aún pocos años, la seguridad nacional y la soberanía estaban estrechamente vinculadas. Las principales amenazas provenían, ya sea de otros Estados o coaliciones de Estados, o de grupos políticos que luchaban por

el control del gobierno o del aparato del Estado. Los principales intereses de seguridad correspondían a la defensa de la independencia nacional, de la integridad territorial y de los intereses de la ciudadanía.

En los últimos años, sin embargo, la naturaleza de las amenazas ha cambiado dramáticamente. La destrucción del medio ambiente, el reloj demográfico, la conciencia de una distribución de la riqueza extremadamente desigual entre las diferentes sociedades, la intolerancia, la xenofobia, la proliferación de armas, tanto nucleares como convencionales, el narcotráfico y el terrorismo, son sólo algunos de los peligros a los que se enfrenta el mundo de hoy.

La seguridad se ha convertido entonces, en un problema que trasciende las fronteras nacionales. Ha dejado de ser un problema de soberanía individual, para convertirse en un problema transnacional que nos concierne a todos y que no puede ser abordado, sino es por medio del establecimiento de regímenes internacionales. Costa Rica ha sido pionero en este sentido, ya que desde 1948 basó la defensa de su integridad territorial en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un régimen internacional de seguridad colectiva.

Por otro lado, a pesar de los avances económicos, más de mil millones de personas en el mundo padecen de pobreza absoluta, las mujeres ganan la mitad que los hombres y la población rural de los países en desarrollo recibe menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias.

En la construcción de un nuevo orden internacional, deben prevalecer los planteamientos que hacen del desarrollo humano, el fortalecimiento de la democracia, la seguridad ciudadana, un desarrollo justo y equilibrado ecológicamente, y la solidaridad entre los miembros de la comunidad internacional, sus puntos medulares.

Ante este escenario, la política exterior de la Administración Figueres Olsen no puede sino asumir el reto de las relaciones internacionales con inteligencia, decisión y creatividad. Guiada por un inalterable compromiso con la paz, la democracia y el pleno respeto del ser humano.

Por ello, la política exterior de Costa Rica apoyará las iniciativas dirigidas a construir un sistema mundial, que garantice mayores niveles de equidad para los pueblos del Sur, al tiempo que protege el derecho de las futuras generaciones a vivir en un mundo sano y equilibrado. A su vez, el gran reto de Costa Rica de cara al final del milenio, debe ser una eficiente inserción en un mundo que busca la globalización y la integración en bloques, en forma acelerada. Cómo aprovechar al máximo las nuevas oportunidades a partir de nuestra capacidad, dadas las limitaciones, obstáculos y restricciones que el mundo impone: este es el gran reto de la política exterior del futuro.

Sin embargo, la estrategia de desarrollo reconoce que la fluidez con que discurren los acontecimientos internacionales impiden una definición demasiado rígida en este campo. Un país pequeño como Costa Rica, con limitados márgenes de maniobra, debe mantener una política exterior flexible, pragmática y moderna, en función de las necesidades internas del país, pero enmarcada dentro de los principios que Costa Rica ha defendido y promovido por muchos decenios. En este sentido, de cara al siglo XXI, las alianzas tradicionales de Costa Rica, alimentadas con celo durante décadas, deben remozarse a partir de una nueva agenda.

b. La política exterior ante los desafíos que plantea el mundo

i. Política exterior, desarrollo económico y desarrollo humano

La política exterior de la Administración Figueres Olsen otorgará una importancia especial a las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, la búsqueda de la competitividad internacional se basará en un gran esfuerzo de desarrollo humano, que permita la recuperación de los índices de desarrollo social que caracterizaron a Costa Rica en el pasado y no en la apertura comercial y financiera unilateral, la exportación barata de la mano de obra y la destrucción del medio ambiente.

El desarrollo integral del ser humano constituye el eje sobre el que gravitará la política exterior de Costa Rica. La inversión en recursos humanos, el fortalecimiento de los procesos de inversión productiva, la acción de un estado eficiente y promotor, serán los factores que contribuyan a desarrollar efectivamente ventajas competitivas bajo un patrón de crecimiento sustentable y equitativo.

La política internacional tiene que responder a las necesidades domésticas definidas como prioritarias por el Gobierno de la República. Por lo tanto, ésta se construye a partir de y en estrecha vinculación con los objetivos de desarrollo interno, que incluyen, entre otros, la existencia de un Estado eficiente, facilitador y concertador, la modernización de la estructura de producción y un enorme esfuerzo de desarrollo social.

El desarrollo humano debe dejar de ser un mero libro de estadísticas, para convertirse en un concepto del quehacer diario de la política exterior. En ese contexto, la política exterior contribuirá a que el país avance hacia una inserción internacional de alta calidad, con la participación de sectores públicos y privados eficientes, dinámicos y competitivos.

ii. Política exterior, democracia y derechos humanos

La historia de Costa Rica demanda una posición ineludible en la defensa de la Democracia y los Derechos Humanos, incluidos los derechos políticos, económicos, sociales y de tercera generación. Por ello, Costa Rica ratificará una política internacional comprometida con la defensa de la Democracia, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional, como sustento de la convivencia civilizada entre todos los pueblos del mundo.

La reconciliación nacional y los dividendos de la paz, sólo pueden alcanzarse en un marco de democracia pluralista y pleno respeto a los Derechos Humanos. En este sentido se reafirmará nuestra convicción de que la paz mundial no estará asegurada hasta tanto no se ponga fin a las violaciones contra la persona humana. Preocupa en particular las graves violaciones a los derechos humanos que en la actualidad padecen grandes grupos de la población mundial. La discriminación económica, racial y de género de que estos grupos son objeto, constituye una realidad inaceptable a las puertas del siglo XXI. En este sentido, Costa Rica impulsará y cooperará decididamente con los trabajos que desarrolla el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Se reiterará que los refugiados y los desplazados, tienen derecho a la protección de la comunidad internacional. Los Estados receptores tienen la obligación de velar porque las condiciones de vida de estas poblaciones sean adecuadas para su desarrollo integral, así como por la pronta reincorporación a sus países de origen.

Asimismo, se abogará por el derecho que tienen las nacionalidades y las minorías religiosas y étnicas, a existir y manifestarse como tales y condenamos la violencia que algunos gobiernos ejercen contra ellas. Por lo anterior, se reiterará nuestro convencimiento del derecho de los pueblos a la autodeterminación, expresada en elecciones libres, así como la obligación de los estados de respetar los derechos inalienables de las minorías que convivan en su seno.

Para la presente administración, la desmilitarización es una práctica consustancial de su proyecto político. La desmilitarización en Centroamérica y otras partes del mundo, es algo mucho más complejo que el simple desarme de los ejércitos. Por esta razón, abogaremos por una aproximación integral donde la desmovilización y el desarme constituyen tan sólo dos de una serie de medidas tendientes a lograr un efectivo control civil de los institutos armados. Con este fin, propiciaremos todas aquellas acciones dirigidas a fortalecer a la sociedad civil y a sus instituciones.

Costa Rica mantendrá una posición ineludible en relación con el control civil de las fuerzas armadas, y en la sujeción que éstas deben guardar con respecto de las autoridades legítimamente electas en procesos democráticos.

iii. Las relaciones hemisféricas

Centroamérica

El liderazgo costarricense en la actual coyuntura es indispensable. Costa Rica es la voz más autorizada, para concitar el apoyo de la comunidad internacional, a una región en donde la intolerancia y la desconfianza continúan anteponiéndose a los frágiles procesos de reconciliación nacional y democratización. Nuestra inmovilidad en la región, sea ésta motivada por las limitaciones domésticas, o por la definición de una agenda internacional que supone, erróneamente, la existencia de condiciones regionales satisfactorias, puede generar un vacío conducente a situaciones que, al igual que en el pasado, han sido fuente de grandes males para el país y han hecho peligrar su estabilidad.

Los procesos de reconciliación y democratización auspiciados bajo la égida de Esquipulas II han permitido el inicio de una etapa, en la que la institucionalidad democrática podría, finalmente, poner fin a décadas de violencia social y terrorismo de Estado. Sin embargo, son procesos aún inconclusos. La región corre el peligro de convertirse en una zona marginal y subdesarrollada, cuyas anomías políticas, sociales e institucionales le pueden impedir superar el estado de crónica inestabilidad que la ha caracterizado por muchas décadas.

La ausencia de nuevas iniciativas regionales, orientadas a consolidar la democracia en el marco del más estricto respeto a los Derechos Humanos y a promover el desarrollo social, puede convertirse en un factor de inestabilidad en el futuro. De manera particular, preocupa la ilusión economista que prevalece actualmente en los gobiernos de la región, la cual antepone la ficción de un desarrollo sin justicia, a la consolidación de un Estado de Derecho efectivamente pluralista y respetuoso de la persona humana.

Costa Rica promoverá en Centroamérica un enfoque regional renovado, que garantice un proceso gradual de desmilitarización, democratización y desarrollo humano sustentable. Este proceso es absolutamente indispensable para garantizar la viabilidad del proceso integracionista. Costa Rica considera, que el fortalecimiento de un auténtico desarrollo humano en la región, demanda la participación activa de la sociedad civil, organizada en diversos foros, en el ámbito de la integración centroamericana. En este sentido, la estrategia promoverá el fortalecimiento y la creación de mecanismos, para que diversos grupos organizados de la sociedad civil tengan una voz autorizada en los procesos de integración.

El establecimiento de un parlamento regional, que dé cabida a los más diversos sectores políticos, electos en comicios libres y directos, constituye parte integral del Procedimiento de Esquipulas II. Al no existir consenso nacional sobre la conveniencia

de participación de nuestro país en ese foro, esta decisión sólo podrá tomarse, si en el futuro se diera un amplio apoyo a esta iniciativa.

El perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la integración financiera y una mayor movilidad de capitales son elementos básicos en la agenda del proceso integracionista. Por ello, en aras de un proceso de integración sólido e integral, Costa Rica contribuirá a que los países de la región fortalezcan posiciones armonizadas en aquellas negociaciones de índole económica y comercial de interés para todos, en el contexto de un esquema institucional renovado, como es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Asimismo, se promoverán acciones dirigidas a consolidar luchas conjuntas en aspectos de interés regional, en áreas como infraestructura, salud, medio ambiente, transporte, telecomunicaciones, energía, turismo y ante problemas como la lucha contra el narcotráfico, entre otros.

América Latina

Las corrientes democratizadoras que han alimentado a los países latinoamericanos durante los últimos tres lustros, permiten la realización de un diálogo que, además de fructífero, resulta indispensable para el desarrollo de la integración regional.

En este contexto, Costa Rica buscará profundizar sus relaciones con el resto de América Latina, pero sin abandonar la perspectiva regional, promoviendo la integración comercial Centroamericana con otras naciones del continente, tales como Colombia, Venezuela y México. Este debe ser un proceso gradual, pero firme y definido, que cuente con el consenso de los sectores privados y sociales interesados.

Al igual que en el ámbito centroamericano, existe la necesidad de un enfoque renovado para garantizar la consolidación de la democracia y el desarrollo humano en América Latina. Costa Rica respaldará una revisión integral de los esquemas vigentes de integración y de los mecanismos de coordinación y cooperación regional, para adaptarlos a las necesidades de un mundo en constante transformación, entre ellos: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y el Grupo de Río.

Estados Unidos

Además de estrechar los vínculos históricos de amistad, para que se conviertan en alianza activa, para la transformación democrática en Centroamérica, las acciones en materia de política exterior buscarán revitalizar las relaciones comerciales con los Estados Unidos, tanto individualmente como en el contexto de la consolidación del Mercado Común Centroamericano y a la luz de la nueva política de comercio exterior de ese país.

Costa Rica, al igual que los demás países de Centroamérica, puede llegar a tener un espacio importante si aprovecha las políticas de libre comercio propiciadas por los EEUU, siempre y cuando no las considere como un fin en sí mismas, sino como parte de una visión más amplia, que incluya aspectos fundamentales, como el desarrollo democrático, la protección del medio ambiente y el desarrollo humano. Costa Rica y Centroamérica deben luchar juntas para que a la región se le otorgue, al más breve plazo, los mismos beneficios de acceso al mercado norteamericano que se le otorgarán a Canadá y México cuando se apruebe el tratado de libre comercio (TLC).

El Caribe

Esta sigue siendo una región en donde algunos de sus países muestran niveles de desarrollo sumamente bajos y donde aún subsisten regímenes autoritarios irrespetuosos de los derechos humanos. En esta área geográfica, Costa Rica fortalecerá sus relaciones diplomáticas y económicas, en especial con aquellas naciones que han hecho esfuerzos por preservar y consolidar regímenes democráticos. Además, se intensificarán los vínculos de cooperación técnica hacia aquellos países más necesitados.

En este contexto, Cuba no puede ser una excepción en materia de Derechos Humanos y democratización. El embargo económico y el bloqueo diplomático a Cuba, han demostrado ser insuficientes para lograr una efectiva y ordenada transición a la democracia. En este sentido, Costa Rica promoverá en los diferentes foros internacionales, el uso de mecanismos que no lastimen a los sectores más vulnerables de la sociedad cubana, pero que conlleven un mensaje inequívoco en cuanto a la imperiosa necesidad de poner en vigencia medidas que culminen en un proceso democrático sin restricciones. Todo esto, en un marco de escrupulosa no intervención y pleno respeto a la autodeterminación del pueblo cubano.

De igual manera, en el caso haitiano, Costa Rica apoyará las iniciativas dirigidas a garantizar la reinstauración efectiva del sistema democrático, la vigencia de los derechos humanos y el inicio de una nueva etapa de desarrollo y bienestar para el pueblo haitiano.

iv. Las relaciones con Europa

La Unión Europea ha sido firme aliada de Centroamérica en la construcción de la democracia. Las Conferencias de San José constituyen un acervo histórico que refleja el compromiso que une a estas dos regiones en pro de la paz y el desarrollo.

Por ello, Costa Rica continuará alimentando estos vínculos, los cuales deben reforzarse en esta coyuntura, con mayores grados de solidaridad económica y respeto de las reglas del libre comercio internacional. Así como Costa Rica ha abierto sus fronteras a los productos europeos, a través del proceso de desgravación arancelario, simultáneamente velará, para que no se discrimine en contra de sus exportaciones. La lucha por un comercio abierto, justo y sin discriminaciones debe ser el norte de las relaciones económicas con Europa.

En el ámbito cultural, las relaciones con Europa han sido fundamentales. Por ello, debe continuar este intercambio académico y de desarrollo de nuevos conceptos de convivencia humana, como ha sido el caso del medio ambiente y la lucha por los derechos humanos. Así, en el marco de una política exterior renovada, Costa Rica impulsará un mayor intercambio con la nueva Europa no comunitaria. En general, el fortalecimiento de las relaciones con Europa trasciende el campo comercial y reconoce la necesidad de poner especial énfasis en el intercambio científico, cultural, educativo y humano.

En este contexto, se revitalizará la misión diplomática ante la Unión Europea. Igualmente, se concentrarán los esfuerzos en mejorar los mecanismos internos, para acelerar el trámite legislativo de convenios bilaterales y multilaterales, así como aumentar y racionalizar el número de pasantías, que la Comunidad Europea confiere a nuestro país.

Asimismo, Costa Rica otorga especial relevancia al fortalecimiento de sus relaciones políticas, comerciales y de cooperación con los países escandinavos, con los cuales mantiene una comunidad de principios políticos y, con este propósito, impulsará nuevas modalidades de diálogo y concertación con dicho grupo de países.

Finalmente, la apertura de la Europa Central presenta nuevas opciones y oportunidades para los exportadores costarricenses, de modo que se harán esfuerzos especiales, para facilitar la inserción ágil en esos mercados.