



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN INSTITUTE FOR ECONOMIC AND SOCIAL PLANNING

NACIONES UNIDAS/SISTEMA CEPAL - CRP/CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACION
UNITED NATIONS/ECLAC SYSTEM - CRP/REGIONAL COUNCIL FOR PLANNING

**X CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 26 y 27 de noviembre de 1998

Instituto/G.X.2/K

INTERVENCION DE LA DELEGADA DE COSTA RICA

Sra. Odette Fonseca León
Directora Ejecutiva
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Indice

1) Enfoque del Desarrollo Nacional antes de 1980.	3
2) El Proceso de Globalización de la Economía Costarricense.	3
3) Crecimiento, Competitividad y Empleo.	4
A. Evolución por sectores productivos	5
• Agropecuario	
• Industria	
• Servicios	
B. Estabilización Macroeconómica	8
➤ Finanzas Públicas.	
➤ Política Monetaria e Inflación.	
➤ Balanza de Pagos.	
C. Canalización de inversión extranjera	11
D. Modernización de la Infraestructura Nacional.	12
A. Empleo	12
4) Situación Social en el Marco de la Apertura Económica	13
A. Distribución del ingreso y empleo.	13
B. Reducción de la pobreza.	14
C. Fortalecimiento y desarrollo social.	14
➤ Educación.	
➤ Salud.	
➤ Vivienda.	
➤ Seguridad Social.	
➤ Seguridad Ciudadana.	
D. Inversión en los sectores sociales.	16
E. Conclusiones Generales sociales	17
5) Desarrollo y Sostenibilidad Ambiental.	18
6) Descentralización y Modernización del Estado.	19
7) Desigualdad Regional y Participación.	20
8) Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002.	21

1) ENFOQUE DEL DESARROLLO NACIONAL ANTES DE 1980.

El crecimiento de la economía costarricense antes de 1980, estuvo marcado por la evolución del modelo agroexportador tradicional y por la superposición del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, que se puso en marcha especialmente en 1963 con el ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y el desarrollo de un aparato estatal, que logró armonizar la evolución de los intereses privados con los del conjunto de la sociedad, con lo cual se consolida la democracia costarricense.

Si bien la estructura política y social de Costa Rica se había desarrollado hasta alcanzar características cercanas a aquellas típicas de los países desarrollados, la estructura productiva seguía mucho más cerca de las características de los países subdesarrollados. En este desarrollo de los niveles de vida se recurrió en forma indiscriminada al ahorro externo y al aumento del déficit fiscal.

A finales de la década de años setenta, la situación se volvió insostenible, ante el empeoramiento de las condiciones externas, como el deterioro de las posibilidades económicas del MERCOMUN, la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, las crisis petroleras de 1973 y 1979, y la recesión económica de los países industrializados.

Las condiciones internas cambiaron alarmantemente, ante la caída de la demanda interna en 25 %, especialmente de los niveles de inversión; la producción que había crecido a ritmos superiores del 6 %, no sólo se estancó sino que se redujo en un 10% de 1980 a 1982; el desempleo se duplicó y aumentó alrededor del 9 %; la inflación pasó de un 6 % anual a un 80 % en 1982 y la distribución del ingreso se tornó más desigual, donde prácticamente la mitad de las familias costarricenses se vieron reducidas a condiciones de pobreza.

2) EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE.

Ante el panorama descrito y por la necesidad de enfrentar tal situación la política económica de Costa Rica cambió de rumbo mediante la aplicación de programas de estabilización macroeconómica y los de ajuste estructural, promoviendo la modernización de la estructura económica para la inserción exitosa en las corrientes del comercio internacional y la redefinición de las funciones del Estado, mediante los siguientes ejes:

- A. Proceso de Estabilización Macroeconómica mediante diversas políticas que tiendan a disminuir los desequilibrios fiscales que se presentan por el exceso de gasto público por encima de los ingresos, así como los déficit generados por el intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo y contrarrestar las presiones inflacionarias y de devaluación.
- B. Ajuste estructural: los cuales buscan la eliminación de las distorsiones existentes para aumentar la productividad de los recursos disponibles, en términos generales, mediante:
 - a. Reforma al régimen comercial: la cual contempla la reducción de las tasas de protección efectiva con la disminución de aranceles, liberalización del régimen cambiario, eliminación o racionalización de las barreras no arancelarias al comercio, y promoción de exportaciones no tradicionales, así como la ampliación de los mercados mediante tratados comerciales.

- b. Modernización del sistema financiero para la reducción de los márgenes de intermediación lo que implica otorgar mayor libertad a las diversas entidades financieras en sus operaciones tanto en la asignación del crédito como en la fijación de tasas de interés, mayor participación de entes privados y fortalecimiento de la supervisión.
- c. Reforma del Estado que se orienta al mejoramiento de la administración pública para aumentar la eficiencia de los recursos productivos mediante los procesos de apertura en los servicios públicos, redefinición de las funciones del Estado, racionalización del sistema de empleo público y promoción de nuevos esquemas de organización de las instituciones.

3) Crecimiento, competitividad y empleo

Según el BID, los resultados del ajuste estructural en las economías latinoamericanas han incidido en forma decidida sobre el crecimiento económico. El informe señala que "...las reformas estructurales en América Latina han tenido un progreso muy apreciable y sostenido durante la última década. Frente a un valor máximo de uno, el índice¹ llegaba apenas a un valor de 0,34 en 1985, reflejando el predominio que tenían las políticas de intervención y regulación frente a las políticas de libertad de mercado (...). Para 1995, el índice toma el valor de 0,60, como resultado de un proceso continuo de eliminación, restricciones y de simplificación de las reglas de funcionamiento de los mercados." ². Para Costa Rica, por su parte se estima que el crecimiento se ha acelerado entre un 0,7% a un 1,2% de conformidad con la celeridad y profundidad de las reformas que se han venido

ACTIVIDAD	1970/1979	1980/1982	1983/1989	1990/1998	1983/19
PIB	5,8	-5,0	4,5	3,8	4,0
PRIMARIO	2,9	0,1	4,0	2,6	3,2
Agrícola	2,9	1,1	3,6	2,8	3,1
Pecuario	3,3	-0,6	3,5	3,1	3,5
Otros ¹	1,1	-9,5	10,3	-1,2	3,9
SECUNDARIO	8,1	-11,5	5,2	3,8	4,2
Industrial	7,6	-6,5	4,8	4,0	4,3
Construcción	10,3	-36,9	6,8	2,4	3,9
TERCIARIO	5,9	-3,8	4,3	4,2	4,3
Servicios Básicos ²	9,2	1,0	5,2	6,6	6,0
Comercio ³	5,4	-6,7	4,8	3,9	4,3
Otros ⁴	5,1	-1,4	2,4	2,3	2,3

¹ Incluye: Madera, pesca y mejoras agrícolas
² Incluye: Electricidad, Gas y Agua, y Transportes, Almacenaje y Comunicaciones
³ Incluye: Comercio, Establecimiento Financieros y Bienes Inmuebles
⁴ Incluye: Gobierno y Otros Servicios Personales
* / Corresponde a tasas de variación reales geométricas.
FUENTE: Elaborado por MIDEPLAN con base en cifras del BCCR. Noviembre 1998.

implementando; sin embargo, esta situación se puede considerar satisfactoria si se toma en cuenta que Costa Rica se ubica en el grupo de países denominados reformadores lentos, conjuntamente con Brasil, Ecuador, México y Venezuela.

¹ / El índice pretende medir la libertad de mercado que permiten la implementación de las políticas económicas en las siguientes áreas: comercial, tributaria, financiera, privatizaciones y laboral, y pueden moverse de un rango de 0 a 1 de la peor a la mejor posición.

² / Banco Interamericano de Desarrollo. "América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social". Informe 1997. Setiembre 1998-Washington D.C. Pág: 51-52.

La economía mostró un crecimiento promedio del 4,0% para el período 1983-1998, desde el cual se han llevado a cabo las políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica. No obstante que el proceso de recuperación ha sido lento es lo mejor que se ha llevado a cabo dentro de las limitaciones normales del mismo. Esta situación se refleja al observar la evolución del PIB real per cápita en dólares, el cual en 1985 fue de \$1.783,3, en 1990 era de \$1.907,8 y para 1997 de \$2.254,2, significando un incremento respecto al primer dato de un 26,4%.

En lo relativo al grado de competitividad el país presenta resultados importantes pero no satisfactorios. Ocupa el lugar 35 de los 58³ países estudiados y el tercer lugar para América Latina, únicamente superado por Chile y México. De las ocho categorías evaluadas, el país presenta un mejor puntaje en las relativas a mercado laboral y apertura. Con respecto a la primera, el puntaje que se obtuvo fue mayor que el obtenido por sus competidores asiáticos. Sin embargo, se requiere hacer ingentes esfuerzos en áreas como infraestructura, mercado financiero y tecnología se tiene la percepción de la necesidad de reorientar recursos para fortalecerlas. En términos generales, el informe señala que *"...Costa Rica tiene oportunidad para mejorar en todas las áreas y el índice tiene la virtud de apuntar hacia aquellas donde se requiere acción en forma más urgente"*.

A. La Evolución por sectores productivos del Desarrollo Nacional:

• Agropecuario

La evolución de la producción por sectores productivos muestra que el sector agropecuario, pese a disminuir su nivel de participación en el PIB al pasar de generar un 24,1% en el período 1970-1979 a un 17,6% para 1983-1998, ha presentado un dinamismo importante registrando una tasa de crecimiento promedio del 3.2%, impulsada en gran medida por el comportamiento de las exportaciones no tradicionales las cuales en 1985 aportaban un 38,4% de las ventas externas totales y en 1997 representaron un 68,1%, siendo un indicativo de la efectividad de la estrategia de promoción de exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados.

En lo referente a las exportaciones de productos tradicionales en la década de los noventa han tenido algunos problemas; el café por fluctuaciones de su precio en el mercado internacional y el banano por la definición de cuotas de exportaciones impuestas por la Unión Europea que han limitado las posibilidades de venta de este producto.

En la actualidad el sector agropecuario enfrenta una serie de limitaciones para su desarrollo tales como los problemas en la ejecución de los programas de reconversión productiva, la falta de consolidación de las organizaciones de productores, así como la insuficiente información sobre rentabilidad y exploración de nuevos productos y mercados.

• Industria y construcción

En lo relativo al sector secundario, constituido por la industria y la construcción, su nivel de crecimiento, si bien ha sido inferior al registrado en los años setenta, su comportamiento después de salir de una profunda crisis, donde presentó una disminución del 11,5% ha sido satisfactorio, mostrando un crecimiento del 4,2%. Sin embargo, el sector industrial como el de la construcción no han logrado el dinamismo experimentado en los años setenta.

³ / De los 58 países estudiados, 26 son países de altos ingresos, 23 son países de ingreso medio y 9 son países de bajos ingresos. EN: Costa Rica en el Ranking de la Competitividad Global. Basado en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. INCAE. Setiembre 1997.

En lo relativo a la construcción, su crecimiento fue estimulado por las inversiones tan fuertes que llevaba a cabo el sector público, principalmente en obras de infraestructura, por lo que en el proceso de reformas y dadas las limitaciones en el gasto público la inversión disminuyó significativamente. En el caso de la industria, su menor incremento se debe a que se ha visto sometida a un proceso de cambio, promovido por el programa de reconversión industrial, así como por el comportamiento presentado de la demanda interna y los desequilibrios macroeconómicos, problemas que se han visto relativamente compensados por el mayor dinamismo de los productos de exportación no tradicionales y por la atracción de inversión extranjera directa, como se comentará posteriormente.

De las aproximadamente cinco mil industrias existentes el 93% dedican su producción al mercado interno, lo que las hace muy sensibles al comportamiento de la demanda interna y generan el 75% del empleo total, el restante corresponde a industrias dedicadas a la exportación. En éstas destacan las empresas de zonas francas, que en 1997 las 200 empresas que operaron crearon cerca de 25.000 empleos, con una inversión acumulada (sin contar INTEL) de \$350 millones y exportaciones de \$628 millones.

Durante los últimos años, parte de la política de producción se ha orientado a mejorar la cultura empresarial como requisito para promover la modernización industrial y preparar al parque industrial para la apertura y la competencia sin dejar de lado a las micro, pequeñas y medianas empresas. En el caso particular de Costa Rica se estima que entre un 15% y un 20% de los trabajadores están involucrados en el sector. Sin embargo, la gran mayoría de las empresas que existen en el país pueden ser consideradas, de acuerdo al número de empleados, como micro empresas. Algunas cifras, indican que en Costa Rica, el 70% de las empresas tiene menos de 10 trabajadores y un 87% tiene menos de treinta.

Para el sector industrial, pese a los esfuerzos por mejorar su entorno, aún persisten una serie de problemas que afectan negativamente su desempeño, destacándose los excesivos trámites burocráticos para la instalación de las empresas, la poca vinculación entre las nuevas empresas de alta tecnología con las suplidoras locales e incluso con microempresas, la existencia de esquemas tarifarios distorsionados; ineficiencia en la elaboración de la reglamentación y demás normas que regulan las relaciones comerciales; inadecuada infraestructura física: vial, portuaria y aeroportuaria, encarecimiento del crédito por problemas fiscales; y, la dificultad de los microempresarios para tener acceso a fuentes de financiamiento formales debido a los costos de las transacciones bancarias los cuales pueden ser más importantes para sus finanzas que las tasas de interés por lo que se prefiere al autofinanciamiento u otro tipo de organización financiera.

- **Servicios**

El sector servicios registra una tasa de crecimiento promedio del 4,3%, pasando de representar en la década de los setenta un 53,2% a un 56,8% para el período 1983-1998, incentivado en buena medida por el dinamismo de las telecomunicaciones, el transporte, los servicios financieros y la actividad turística que no sólo incentiva la infraestructura hotelera, sino que también genera a su alrededor el desarrollo de otras actividades.

Pese a ser los servicios una de las actividades que a futuro presenta un gran potencial de desarrollo, muchos son los problemas que se presentan que pueden limitarlo. En este sentido dos sectores que merecen atención son los servicios financieros y los que se originan por la actividad turística tal como se comentarán seguidamente:

- **Servicios Financieros:**

La intermediación financiera contribuye con el desarrollo económico al asignar eficientemente los recursos disponibles de la colectividad hacia actividades productivas. Para lograr ese objetivo el sistema financiero debe realizar la labor de intermediación al menor costo posible reduciendo la brecha entre las tasas de interés activas y pasivas, agilizando los trámites necesarios para los ahorrantes y deudores; y movilizandoy mayores montos en términos reales mediante el mejoramiento de los diversos sistemas para la administración de fondos como son los bancarios, bursátiles, seguros y pensiones que contribuyan con la disponibilidad de recursos de largo plazo para inversión.

La economía costarricense ha experimentado en el ámbito financiero desde 1984 un proceso de reformas legales que han otorgado mayor libertad a los entes bancarios para sus operaciones crediticias y en la fijación de tasas de interés, así como la creación de nuevos instrumentos financieros, mayor participación de intermediarios privados, mejor supervisión, la apertura a los movimientos de capital con la flexibilidad del régimen cambiario, y la eliminación del monopolio estatal para la captación de cuentas corrientes. Son de destacar también la aprobación de la nueva Ley de Mercado de Valores, el inicio de un programa de reestructuración del Instituto Nacional de Seguros (INS) para la modernización de sus sistemas de información, nuevos contratos con compañías reaseguradoras, y la liberalización de la comercialización de sus seguros.

A pesar de los avances mencionados, el desarrollo del sistema bancario ha estado limitado por problemas de estabilidad macroeconómica ocasionales que afectan las tasas de inflación y de interés, las altas tasas de Encaje Mínimo Legal que aún persisten, ausencia de competencia extranjera, ingerencia política en las decisiones de los bancos estatales, diferenciación en la aplicación de encaje sobre instrumentos de naturaleza semejante, insuficiente supervisión financiera, alta concentración de la cartera de los bancos estatales en títulos del Gobierno y del Banco Central, y la carencia de rendimientos sobre los recursos que los bancos trasladan al Banco Central por encaje. Estos elementos contribuyen a aumentar los márgenes de intermediación financiera.

Por otra parte, el mercado bursátil que si bien ha experimentado mejoras continúa presentando algunas limitaciones que contribuyen con la estrechez del mercado accionario como lo son la alta concentración de las operaciones en el corto plazo, en el sector público, en el mercado primario y de títulos individuales y el poco desarrollo de emisiones seriadas por lo que disminuye la facilidad en la negociación de títulos.

Respecto al mercado de seguros, su situación monopólica genera poca variedad de servicios, altos precios en comparación con el estándar internacional, la existencia de competidores domésticos no regulados y empresas registradas fuera del territorio nacional que ofrecen otras pólizas. Otras dificultades son la ausencia de un organismo de control especializado y de auditorías externas de los resultados financieros. El panorama descrito se refleja en el escaso desarrollo de los seguros como instrumento de fomento del ahorro nacional y limitada participación de la actividad aseguradora en el PIB.

Como se mencionó anteriormente los regímenes de pensiones también pueden constituir una importante fuente de recursos. En la actualidad, el sistema previsional, caracterizado por la multiplicidad de regímenes con diversos costos, beneficios y requisitos, enfrenta una problemática de tipo actuarial. Esta situación ha sido provocada por el inadecuado cálculo de las edades de retiro y porque los montos de las pensiones no corresponden a las cotizaciones realizadas durante los años de trabajo. Además se debe tener presente que en los próximos cincuenta años,

Costa Rica llegará a tener una proporción de personas mayores casi tres veces más alta que en la actualidad. Para el sistema de pensiones este fenómeno implica un incremento enorme en la cantidad de aspirantes potenciales a prestaciones económicas en la vejez que no es compensado por un aumento equivalente en la cantidad de contribuyentes potenciales. Por último, es necesario comentar que aproximadamente un 25% de la población de más de 65 años no es cubierta por algún régimen y un 45% de la Población Económicamente Activa no cotiza.

- **Turismo:**

El turismo ha ganado un papel protagónico en la actividad económica nacional como fuente generadora de empleo, y de divisas por encima de las exportaciones de café y banano. Ese buen desempeño se originó por la atracción de las bellezas naturales que ofrece el país y entre otros elementos, a la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico de 1985 emitida con la finalidad de disminuir la dependencia de las exportaciones tradicionales. Además se dieron otros incentivos a servicios complementarios como transporte aéreo y acuático, agencias de viajes y arrendamiento de vehículos.

En la actualidad diversas situaciones se presentan que afectan a la actividad turística, tales como el agravamiento de la inseguridad ciudadana, el deterioro de la infraestructura de carreteras, puertos y aeropuertos, la mayor competencia de otros destinos turísticos, la falta de promoción internacional, y, la posibilidad de emplear incorrectamente los incentivos que se asignan para el fomento de la actividad turística.

B. Estabilización Macroeconómica:

- **Finanzas Públicas.**

Las medidas de política fiscal desde la década pasada para mejorar la recaudación de ingresos han sido de muy diversa naturaleza; sin embargo, los niveles de tributación que oscilaban alrededor del 13,5%-14,0% durante los años ochenta continuaron durante el lapso 1990-1993; no es sino hasta el período 1994-1997 que se presenta un aumento sostenido en dicho indicador pasando de 14,8% (1994) a 15,8% (1997).

La evolución de los ingresos fiscales durante el lapso 1982-1997 muestra un cambio en su estructura. El aspecto más notorio es la drástica reducción en la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior, en particular a las exportaciones y el incremento sostenido en la participación del impuesto sobre las ventas. De esta manera, la estructura tributaria continuó descansando cada vez más en los impuestos que gravan el consumo interno. Tres rubros: ventas, renta y consumo que en 1982-85 constituían alrededor del 55% de la recaudación pasan a representar cerca de tres cuartas partes de los ingresos tributarios para el período 1993-97. La creciente participación relativa del impuesto sobre las ventas se justifica tanto por el aumento en la base gravable como por el incremento en la alícuota en varias oportunidades.

En la actualidad, el sistema tributario presenta algunos problemas que afectan los niveles de bienestar socioeconómico, por ejemplo: la proliferación de impuestos con elevados costos de administración y bajo aporte a la recaudación total, múltiples exoneraciones, estrecha base impositiva, recaudación ineficiente y variedad y dispersión de tarifas en algunos impuestos.

Las políticas de gasto implementadas por los diferentes gobiernos en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural se han circunscrito a áreas muy específicas dirigidas a objetivos tales como la reducción en el nivel de empleo en el sector público

(Programas de movilidad laboral), privatización de empresas públicas (Liquidación de CODESA) y eliminación paulatina de subsidios a la producción (granos básicos)

En general puede afirmarse que en los casos de reducción de empleo público y privatización se ha presentado un desempeño favorable, en particular, el total de ocupados en el sector público se redujo paulatinamente pasando de un 19,6% del total en 1980 a 17,0% en 1990 y a 14,2% en 1997, aunque el gasto en giros continúa siendo uno de los principales generadores del gasto. En lo concerniente a las privatizaciones, la liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo mediante la venta de sus empresas finalizó con el traspaso a manos privadas de sus dos últimas firmas FERTICA y CEMPASA. Sin embargo, la eliminación paulatina de subsidios no ha sido tan exitosa como se esperaba. Destacan en este caso las dificultades experimentadas para eliminar los Certificados de Abono Tributario (CAT) cuyo peso dentro del total de gastos ha sido cada vez mayor, contribuyendo con el crecimiento en las salidas por transferencias conjuntamente con las pensiones.

El comportamiento del gasto del Gobierno ha tenido como hecho más relevante la creciente participación del rubro de pagos por concepto de intereses a expensas de una reducción gradual en los otros componentes. En efecto, a inicios de la década de 1980 el gasto en giros (incluyendo pensiones) representaba alrededor del 70% del total. El financiamiento del déficit se realizaba primordialmente con recursos externos por lo que el rubro de pago de intereses no mostraba variaciones significativas, de hecho, sólo representaba un 10% del gasto total.

Por su creciente importancia, la evolución del pago de intereses merece un análisis particular. Si bien el Gobierno siempre ha recurrido a endeudamiento para financiar su déficit durante la década de 1980 la importancia relativa del gasto por concepto de intereses no superó el 15%; sin embargo, a partir de la presente década el financiamiento con bonos por parte del Gobierno cobró magnitudes importantes pasando de representar el 15,2% del PIB en 1990 al 30,1% en 1997. El incremento sostenido en el saldo de la deuda bonificada ha repercutido directamente sobre el pago de intereses de la deuda interna llegando este rubro a constituir el 4,5% de la producción nacional en 1997 y limitando seriamente las posibilidades de asignación del gasto en otros rubros tales como infraestructura, salud, educación, etc. En efecto, el gasto asignado a inversión real ha mostrado una reducción sostenida durante dicho periodo pasando de constituir el 10,3% del gasto total en el bienio 1984-1985 a solamente el 3,9% para el quinquenio 1993-1997, mientras que la deuda interna total alcanzó el 50% del PIB en 1997.

Por el comportamiento de los ingresos fiscales y del gasto la consecuencia lógica de la conjunción de estos fenómenos ha sido un incremento paulatino de la relación déficit del Gobierno Central/PIB que se ha agudizado durante los últimos años del período bajo estudio.

El Déficit Consolidado del Sector Público, que constituye un problema crónico de las finanzas públicas y cuyo comportamiento ha tendido a responder al ciclo electoral, considera no sólo la situación financiera del Gobierno Central sino que además incorpora las pérdidas del Banco Central y el superávit generado por las empresas públicas y las instituciones descentralizadas. Durante la segunda mitad de la década de 1980 y principios de la actual, el déficit consolidado se explicó fundamentalmente por las pérdidas del Banco Central rubro que constituía alrededor del 75% de dicho agregado, el superávit generado por el resto del sector público no financiero compensaba de forma notoria el déficit del Gobierno Central. Sin embargo, para el período 1994-1997 la situación se invierte debido al deterioro progresivo en las finanzas del Gobierno, tal y como se comentó al inicio. Es importante aclarar que la génesis del superávit del resto del sector público no financiero se halla en el ajuste de tarifas de servicios públicos ya que la Refinadora Costarricense de Petróleo y el Instituto Costarricense de Electricidad, además de la Caja Costarricense del Seguro Social, generan el grueso del superávit de las empresas públicas.

➤ Política Monetaria e Inflación.

Desde mediados de los años ochenta el Banco Central ha modificado la utilización de los diversos instrumentos para el logro de los objetivos de la política económica. Entre las principales modificaciones están: la eliminación de la fijación de tasas de interés y la planificación del crédito por parte del Banco, otorgándole mayor libertad a los intermediarios financieros para su actividad.

Sin embargo, el persistente déficit del Banco Central por sus actividades cuasifiscales ha limitado la autonomía de la política monetaria y por tanto merma la credibilidad de los agentes económicos sobre las decisiones del Gobierno y del Instituto Emisor al generar altas tasas inflacionarias en comparación con los principales socios comerciales que lo obligan a mantener elevados encajes legales y a participar activamente con operaciones de mercado abierto. Esta situación origina aumentos de las tasas de interés y, por tanto, la disminución de recursos financieros para el sector privado.

En este contexto, aunque se han aplicado diversos programas de estabilización macroeconómica para el control de la inflación que han logrado ocasionalmente disminuirla respecto a otros años, no se han reestablecido los niveles inflacionarios de los años sesenta y parte de los setenta. Cabe recordar, que la elevada variación de los precios, constituye un impuesto de tipo regresivo ya que afecta en mayor proporción a los grupos de menores ingresos y, por tanto, con baja o nula capacidad de ahorro.

Si bien, en 1995 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Banco Central dotándole de mayor independencia legal es necesario incorporar nuevas reformas para fortalecer la autonomía requerida y cumplir con el objetivo de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas.

➤ Balanza de Pagos:

Además de los desequilibrios fiscales internos y de la inflación, las relaciones económicas de Costa Rica con el resto del mundo, se han caracterizado por un constante déficit comercial, el cual se presenta antes y después de la aplicación de las políticas de ajuste estructural a mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, es conveniente señalar que el grado de apertura y de diversificación de exportaciones ha aumentado conforme el sesgo antiexportador generado por la estrategia de desarrollo adoptada en décadas anteriores ha disminuido. Esta situación ha sido consecuencia de la eliminación o sustitución de barreras no arancelarias por aranceles y por la reducción de los mismos desde 1984 con la revisión del Arancel Común Centroamericano cuya aplicación había generado un alto nivel de protección efectiva para la industria y una elevada dispersión en las tarifas.

Esos esfuerzos se consolidaron por las reformas al régimen cambiario que introdujeron mayor flexibilidad en la fijación del tipo de cambio según las condiciones económicas internas y externas. Otros factores que dieron mayor dinamismo al comercio fueron la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General de Aranceles y Comercio y luego el ingreso a la Organización Mundial del Comercio mediante la cual Costa Rica logró importantes negociaciones en el caso de los textiles y del banano. Además, son de destacar la pertenencia al Acuerdo Internacional sobre Textiles, los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos y de la Unión Europea y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la suscripción de tratados comerciales principalmente con México; y, la participación activa para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas.

Por otra parte, para la promoción de las exportaciones no tradicionales fueron esenciales la constitución de diversos regímenes de incentivos más que todo de tipo fiscal, tales como: el Régimen de Zonas Francas, el de Admisión Temporal (actualmente Régimen de Perfeccionamiento Activo) y el Contrato de Exportación. Este último otorgó el Certificado de Abono Tributario (CAT) el cual se ha venido eliminando paulatinamente desde 1996.

Entre los problemas que condicionan el desempeño del intercambio comercial son de mencionar la persistencia de elevados aranceles para algunos productos, especialmente agrícolas afectando el gasto de las familias de menores ingresos; la dependencia ocasional de los ajustes arancelarios a la situación fiscal, el mal estado de la infraestructura; las limitaciones tecnológicas y falta de profesionalización del personal del sistema aduanero; y, por último, el poco avance en la apertura del sector servicios.

El déficit comercial, el cual constituye una importante fuente de desequilibrio macroeconómico, en los últimos años ha sido parcialmente compensado con las entradas de divisas por turismo y movimientos de capital. Los ingresos por transferencias unilaterales han disminuido su participación en contraste con lo registrado en la década de los ochenta con el conflicto geopolítico centroamericano.

Las entradas de divisas por capitales tanto oficiales como privados, de corto y largo plazos, han sido una fuente importante para cubrir parte del déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, el capital oficial en los últimos años ha tendido a disminuir ya que los ingresos son menores que las amortizaciones realizadas a los diferentes acreedores. Esta situación responde al interés de los diversos organismos internacionales por suplir las necesidades de recursos financieros de otros países con problemas económicos de mayor magnitud. Conviene recordar que los organismos financieros bilaterales y multilaterales en el caso costarricense, constituyen los principales acreedores internacionales después de que a finales de la década de los ochenta se renegociara la deuda con los bancos comerciales extranjeros, lo cual conllevó a la disminución de aproximadamente mil millones de dólares del saldo de deuda externa.

En este contexto, el capital privado ha ganado participación en el financiamiento del déficit de la cuenta corriente. Las entradas de capital de corto plazo han dependido del comportamiento de la mayor rentabilidad de los títulos nacionales respecto al mercado internacional. Asimismo, ha ganado importancia el capital proveniente de la inversión extranjera directa.

C. Canalización de inversión extranjera.

La inversión extranjera directa es esencial para contribuir con la diversificación de la estructura productiva, del comercio exterior, así como para superar la limitación de los recursos internos para atender las necesidades nacionales en infraestructura e incluso como mecanismo para ampliar el conocimiento y la capacitación.

En los últimos años los flujos de inversión han mostrado un aumento importante, de tal forma que mientras en 1990 era de 2.8% del PIB, para 1998 se tiene previsto que se ubique en 5.0% del PIB, cifra semejante a la de los países del sudeste asiático. Ese crecimiento está asociado a la calidad del capital humano costarricense, a la estabilidad política y económica, y por las políticas comerciales seguidas para el fomento de las exportaciones y del turismo, de tal manera que las actividades con mayor predominio de inversión extranjera directa han sido los sectores industria, agroindustria y turismo.

El régimen de incentivos a las exportaciones que ha favorecido el establecimiento de nuevas empresas extranjeras ha sido el Régimen de Zonas Francas. Bajo ese esquema en 1986

funcionaban 11 empresas y en 1998 operan cerca de 200 de las cuales aproximadamente 30 son de base tecnológica dentro de las que se destacan empresas como: ACER, BAXTER, PANASONIC y por supuesto INTEL con una inversión superior a los \$700 millones y cuyas exportaciones futuras duplicarán las exportaciones costarricense actuales.

Las dificultades legales en sectores como generación de energía eléctrica, telecomunicaciones, seguros, desarrollo y mejoramiento de la infraestructura física del país han impedido la atracción de más flujos de inversión por lo cual es importante promover políticas que tiendan a fortalecer su atracción para el bienestar nacional.

D. Modernización de la Infraestructura Nacional.

Para la actividad económica es indispensable contar con infraestructura que garantice la prestación eficiente de sus servicios contribuyendo con el desarrollo. Durante los setenta se dio un importante desarrollo de la infraestructura que promovió la extensión de la red vial, la elevada cobertura de transmisión eléctrica y líneas telefónicas, así como la adopción de nuevas tecnologías. Sin embargo, en la actualidad es notoria la disminución de la inversión en nuevas construcciones y reparaciones explicada por la restricción de los recursos públicos que se han tenido que dirigir al financiamiento de otros gastos corrientes. Esta situación ha obligado al Gobierno a establecer mecanismos alternativos de gestión (concesión de obra pública) a fin de dar mantenimiento y reparar la infraestructura nacional que, en el marco de la globalización, se convierte en un factor determinante del grado de competitividad a nivel internacional.

Entre los principales retos que en la actualidad se deben atender en materia de infraestructura están la recuperación de la red vial deteriorada y construcción de nuevas carreteras; disminución de los costos de operación y tiempos de espera de los puertos, ampliación y mejoramiento de las condiciones de atención de los aeropuertos, reactivar los ferrocarriles, adecuar los sectores de telecomunicaciones y de energía ante la creciente demanda de sus servicios y el avance tecnológico.

E. Empleo

Las acciones de política implementadas por medio de los programas de ajuste estructural y la dinámica misma de cambio de las relaciones intersectoriales han promovido un mercado laboral más flexible y demandante de una mano de obra cada vez más capacitada y tecnificada, al tiempo que se observa un aumento importante de la fuerza de trabajo femenina, básicamente asociada a factores de industrialización, urbanización, apertura y globalización. La evolución favorable del empleo está directamente asociada al crecimiento económico que ha venido experimentando el país a partir de 1983, permitiéndole absorber el crecimiento que muestra la población económicamente activa y con esto reducir la tasa de desempleo en comparación con los niveles alcanzados en los años de crisis en que alcanzó tasas entre 6% y 9%. Los sectores más dinámicos en la generación de empleo son: los servicios, industria y la producción agropecuaria ligada a la exportación.

Desde la óptica de la estructura del mercado laboral por sector institucional, el sector privado generó en 1997 el 85,7% del empleo total, mientras que el sector público lo hizo con un 14,2%, el cual tiende a contraerse a raíz de la aplicación de los programas de movilidad laboral, la reducción del gasto y la reestructuración de las instituciones del Estado. En este sentido, es importante destacar que mientras para 1976 del total de ocupados el 21,5% eran mujeres ya para 1997 su peso relativo creció en 9,3 puntos porcentuales.

En lo relacionado a los ocupados por grupo ocupacional la categoría de *profesionales y técnicos* tiende a aumentar su participación al pasar de un 8,2% en 1976 a un 10,9% en 1997, explicado por los mayores niveles de capacitación de la mano de obra por medio de universidades y colegios técnicos del país en procura de satisfacer una demanda cada vez más exigente y acorde a las necesidades y calidades que requiere la empresa de hoy para competir en los mercados internacionales. De esta situación se origina que el establecimiento de empresas de base tecnológica obedezca en buena medida a esa cualificación técnica de la mano de obra costarricense.

4). SITUACION SOCIAL EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA

A. Distribución del ingreso y empleo

La tradición del accionar gubernamental en Costa Rica destaca por la atención prioritaria a los programas sociales dirigidos a su población, en un marco de equidad para procurar el acceso a los servicios a la mayoría de los habitantes del país. Este esfuerzo, ha permitido en las últimas dos décadas, aún enfrentando agudas crisis de orden económico, mantener satisfactorias posiciones a nivel mundial en las clasificaciones del Índice de Desarrollo Humano elaboradas por el PNUD.

Comparado con otros países, Costa Rica muestra una relación entre dos factores: crecimiento económico y reducción de la pobreza, que se puede explicar en primer término por los procesos de ajuste estructural iniciados durante la década de los ochenta, dirigidos a reorientar la economía hacia sectores que emplean importante número de personas, y por otra parte, al esfuerzo nacional para mantener los niveles de inversión social, con menos desigualdades y brechas entre los grupos de mayores y menores ingresos.

La existencia de una serie de limitaciones estructurales de la economía nacional que no fueron atendidas con celeridad debida, aunada a las condiciones de la economía internacional desencadenaron, entre los años 1981 y 1982, un periodo de recesión, devaluación, inflación y desocupación de magnitudes no vividas antes, cuando la producción cayó en un 10%, los precios subieron casi el 100% y el desempleo llegó al 12%.

Para enfrentar esta aguda crisis, el sólido régimen político-institucional del país con ayuda financiera externa, permitió entrar en una fase de estabilización, donde los elementos básicos de las políticas públicas se dirigieron a promover una mayor apertura comercial y financiera al exterior, fomento de exportaciones no tradicionales y mayor participación del sector privado, junto con un programa de compensación social dirigido a los grupos más desfavorecidos.

No obstante el éxito anterior en contener los efectos de la crisis, se postergó la definición de un modelo de desarrollo y se abrió paso a los programas de ajuste estructural que privilegiaron las soluciones macroeconómicas frente al debilitamiento institucional y la calidad de los servicios públicos básicos. Específicamente se impulsaron acciones de desregularización y privatización, así como programas de movilidad laboral en el sector público cuyos efectos, más que de reducción del empleo se reflejaron en la pérdida de recurso humano calificado que atendía programas prioritarios de salud y educación.

Por su parte, el desempleo se ha mantenido en niveles alrededor del 6%, con expectativas de mejoramiento en el futuro, ante el inicio de actividades de empresas de alta tecnología, cuyo impacto en generación de empleo se estima en importantes magnitudes por las inversiones directas que ellas originan. Es así como en los últimos diez años la relación de personas ocupadas respecto a la población total se ha mantenido en niveles superiores al 35%.

El salario real, debido al lento crecimiento presentado, muestra un estancamiento respecto a las cifras de la pasada década, afectando sobre todo a los trabajadores con menores niveles de calificación, acentuando la brecha entre éstos y los grupos de profesionales y técnicos, por lo general mejor remunerados.

Con el curso de los años, y ya en la presente década, las transformaciones en materia económica y política del contexto mundial, con predominio de la política macroeconómica, donde los criterios de eficiencia están sobre los de equidad, a nivel nacional se originaron movimientos de diversos grupos sociales tratando de reacomodarse a las nuevas circunstancias, pero tratando de mantener los logros del desarrollo alcanzado a lo largo de los años. Esto es lo que se ha dado en llamar el "ajuste a la tica", que, como es reconocido por el PREALC en el Informe La Deuda Social en Costa Rica, 1990, resalta la capacidad del Estado costarricense para "llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social que fue distribuido equitativamente entre los principales grupos sociales del país: elevado gasto social en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social"

B. Reducción de la pobreza

En cuanto al enfrentamiento del fenómeno de la pobreza, su incidencia en términos relativos ha sido menor durante la presente década respecto a la situación de la década pasada, y gracias a las orientaciones de políticas dirigidas a asignar recursos a los programas sociales, se ha logrado combatir en forma adecuada. No obstante lo anterior, existen evidencias sobre la necesidad de lograr una mejor concentración de los beneficios sociales en los grupos más desfavorecidos, especialmente en regiones geográficas dispersas, para garantizar su acceso a la educación, el adiestramiento y capacitación, la salud y el empleo, a fin de procurar la superación de su actual condición de vida.

En esta materia, los datos disponibles señalan que después de ubicarse en alrededor del 30% los hogares en condición de pobreza han pasado a representar la quinta parte del total, y los que están en pobreza extrema constituyen actualmente el mínimo del período 1987-1997 (5.7%), que representa la mitad de la cifra correspondiente al año de crisis más aguda. (11.7% en 1991)

Como forma de contrarrestar los efectos derivados de este modelo, durante los últimos años se ha realizado un notable esfuerzo por mantener y hasta superar los niveles de gasto en los sectores sociales, especialmente en Educación y Salud, con el fin de impulsar reformas dirigidas a promover mecanismos de movilidad social, mediante la adecuada inserción de los grupos menos favorecidos a las actividades productivas,.

C. Fortalecimiento y desarrollo social

- **Educación**

En el sector educativo la garantía del sostenido financiamiento del sistema regular, lograda mediante una reforma constitucional, que le asigna anualmente recursos por al menos un 6% del Producto Interno Bruto, junto con el fortalecimiento de los programas académicos y de educación técnica, pretenden alcanzar óptimos resultados en el proceso educativo, que se reflejarán en el mediano plazo en mayor productividad del capital humano. En términos concretos, destacan el impulso a la educación preescolar, con miras a su universalización, la enseñanza de un idioma extranjero en primaria y secundaria, el programa de Informática Educativa en escuelas y colegios, el incremento del tiempo lectivo, la capacitación docente, la construcción de más centros educativos y un conjunto de programas sociales dirigidos a los grupos estudiantiles de menores recursos.

Especial mención merecen los programas de fortalecimiento de la educación técnica, para que los graduados se incorporen exitosamente al trabajo en empresas de alta tecnología, y además puedan continuar su formación a niveles más altos.

Con las anteriores acciones se busca enfrentar problemas como el bajo rendimiento y el abandono de los estudios por parte de una proporción importante de jóvenes, reducir las diferencias entre los sistemas de educación pública y privada y fortalecer el papel de los docentes en el proceso educativo.

- **Salud**

En el sector Salud, se ha avanzado en los procesos de reforma sectorial que buscan consolidar la figura rectora del Ministerio, trasladándose la ejecución de programas a otras instancias, especialmente a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Además, se han promovido transformaciones de los esquemas de atención, privilegiando la primaria de tipo preventivo, frente a la curativa, a fin de propiciar mejores condiciones de vida a la población. Es así como mediante la instalación de una cantidad importante de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), como medio de atención directa en las comunidades de todo el país, se ha tratado de superar las deficiencias que el deterioro en los servicios de salud se presentó durante mediados de la presente década, debido a restricciones presupuestarias y a los procesos de movilidad laboral vividos. El programa ha enfatizado en cubrir zonas rurales del país, que por lo general han tenido bajos niveles de prestación de este tipo de servicios.

Por otra parte, se ha impulsado el mecanismo de los Compromisos de Gestión en un conjunto de centros de atención -hospitales y clínicas de la CCSS-, como instrumento para garantizar una efectiva y periódica rendición de cuentas acerca del accionar institucional, y para propiciar adecuados mecanismos de descentralización administrativa y la adecuada asignación de recursos.

En este sector persisten aún agudos problemas relacionados con la calidad de los servicios como los largos tiempos de espera para la atención, altos costos, y las crecientes demandas de parte de grupos que no se encuentran cubiertos por el régimen del seguro social; especialmente población inmigrante.

- **Vivienda**

En materia de vivienda de interés social, gracias a la identificación y definición de un novedosos mecanismos de financiamiento, se ha logrado acceso a recursos para enfrentar un considerable número de soluciones, a la vez de procurar la sostenibilidad financiera del sistema. Esto se ha acompañado de algunas transformaciones legales y organizativas en el Sector que han permitido superar las metas inicialmente fijadas. La disponibilidad de sistemas de selección de beneficiarios que garanticen el uso racional de los recursos disponibles es una sentida necesidad.

- **Seguridad social**

La atención de las principales necesidades de los distintos grupos de población en el país ha sido una constante preocupación durante los últimos años, con el fin de atenuar los efectos de las políticas de tipo macroeconómico impulsadas.

Es así como mediante el financiamiento de parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y la acción conjunta de una grupo de instituciones del área social se ha impulsado programas entre los cuales destacan:

- Comedores escolares
- Centros de Atención Integral
- Hogares comunitarios
- Atención al Adulto mayor
- Suministros y becas escolares

Por otra parte se han aprobado leyes muy importantes, como:

- Código de la Niñez y la Adolescencia
- Ley de Justicia Penal Juvenil
- Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

En cuanto al tema de la igualdad de género, en cumplimiento de los acuerdos de las diferentes reuniones internacionales realizadas el país ha desarrollado un conjunto de acciones para la efectiva participación de la mujer en las esferas de actividad nacional, mediante la formulación y ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, y la reciente designación de la Ministra de la Condición de la Mujer.

• Seguridad ciudadana

El incremento de acciones violentas y de delitos de diferente naturaleza ha tendido a crear en los últimos años un sentimiento de inseguridad y de desprotección entre la población costarricense, lo cual se ha visto influido también por los mensajes emitidos por diversos medios de comunicación internos y externos. Además, por los constantes flujos que enfrenta el país, se han agudizado los movimientos de presión sobre vivienda y demandas de empleo que muchas veces concluyen en actos violentos.

Ante esta situación, de parte del Gobierno de la República se han identificado acciones dirigidas a reducir la magnitud de los problemas entre las cuales destacan:

- la conformación del Consejo Nacional de Seguridad integrado por las instituciones públicas vinculadas al tema de la seguridad ciudadana
- el impulso a los programas de profesionalización del personal de seguridad
- proyectos de policía comunitaria que contemplan la participación de la población
- modernización en los procedimientos de administración de la justicia

D. Inversión en los sectores sociales

Como se ha señalado anteriormente, tradicionalmente el Estado costarricense ha tenido un activo papel en la formulación y ejecución de la política social, en un marco de universalidad en la cobertura de los programas, una sostenibilidad de su financiamiento y una racionalidad en la asignación de los recursos disponibles, lo cual aunado a la definición de programas específicos dirigidos a grupos más vulnerables, ha permitido que los indicadores sociales del país estén más de los países desarrollados que de los de países en desarrollo.

Lo anterior se explica al apreciar como aún en periodos de crisis económica, cuyo efecto más agudo se dio a inicios de los años ochenta, se procuró mantener los niveles de inversión social, atendiendo los sectores prioritarios, al punto de que los datos que la inversión social con relación al

PIB, en términos reales, se ha mantenido en niveles alrededor del 20%, y que algunas variaciones cíclicas que muestran disminución en su tasa de crecimiento han logrado revertirse.

En términos de la distribución relativa de la inversión social por sector se presenta una marcada igualdad entre Educación, Salud y Asistencia Social (entre 26% y 32% del total en cada uno) seguidos de vivienda con cifras entre el 10% y el 12% de los recursos.

e. Conclusiones generales sociales

Si bien puede decirse que Costa Rica ha enfrentado en forma satisfactoria los efectos del nuevo orden internacional, no debe dejarse de lado la existencia de una serie de limitantes que de una u otra forma influyen en que el crecimiento económico no haya alcanzado su sostenibilidad, y con ello, el desarrollo humano presente variaciones a lo largo de los últimos años, entre las cuales destacan:

- a. el crecimiento acelerado de la deuda interna y las rigideces legales para enfrentarlo
- b. recurrentes déficits comerciales y fiscales
- c. la pérdida de acceso a la asistencia externa debido a las favorables clasificaciones alcanzadas a nivel mundial
- d. pérdida de calidad en la prestación de servicios públicos básicos
- e. deterioro de la infraestructura básica agudizado por la presencia de fenómenos naturales catastróficos
- f. bajo impacto de los programas educativos regulares en cobertura y promoción
- g. ausencia de información periódica y sistemática que evalúe el impacto del accionar del Estado
- h. pérdida de credibilidad del ciudadano en la institucionalidad pública y bajo nivel de participación social

El interés principal es pasar del enfoque de tipo asistencialista prevaleciente en pasadas décadas a uno donde la búsqueda de la superación de la condición de vida de los grupos poblacionales surja de sus propias iniciativas, y el Estado sea un órgano facilitador y de apoyo a los esfuerzos de la comunidad organizada para el logro del desarrollo humano integral.

El gran objetivo en lo social para los próximos años es superar las inequidades implícitas en los indicadores nacionales, mediante la promoción del desarrollo humano integral, en conjunción con las acciones de estabilización y crecimiento económico y la protección y aprovechamiento racional del capital natural del país. En este sentido se ha señalado la importancia que tiene el impulso a los programas de educación y de salud dirigidos al capital humano nacional, los cuales, junto con las reformas estructurales en materia económica, fiscal y monetaria, permitan para los futuros años el logro de niveles de crecimiento que coloquen al país en posición satisfactoria respecto a su desarrollo.

5). DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

La preocupación sobre la sostenibilidad del desarrollo nacional, cada vez aumenta más, cobrando especial atención la protección de los recursos naturales y el ambiente, así como la formación del capital humano. El capital natural compuesto por todos los activos naturales originado por la naturaleza misma y que son patrimonio de la sociedad como un todo, difíciles de valorar en términos económicos, entre los que destacan el suelo, el subsuelo, el agua, el bosque natural, el aire, la biodiversidad, los recursos pesqueros y el paisaje. Hasta hace poco, el manejo de la mayoría de estos recursos no implicaba un intercambio monetario y se consideraban bienes "libres", lo cual en

alguna medida ha venido evolucionando hacia su reconocimiento económico en el país, principalmente por medio del mercado de servicios ambientales.

El mal uso de los recursos que componen el capital natural ha originado su deterioro, lo que de seguro afecta la productividad del país. Los recursos naturales se están desgastando a una tasa mayor que la de su propia capacidad de recuperación, donde como ejemplo, tierras de aptitud forestal se han dedicado a la ganadería extensiva, la cual se ha constituido en un factor de degradación del suelo, convirtiéndose en una actividad que no es ecológica ni económicamente rentable. En este caso, la deforestación lleva a la depreciación del recurso forestal, la cual debería incluir la pérdida del valor del volumen de madera, más la pérdida del potencial adicional de lo que se podría haber obtenido en el futuro de ese bosque, bajo el manejo racional de la riqueza biológica, el potencial turístico y la posibilidad de producción de agua que se deja de aprovechar.

El tema de la depreciación del capital natural debe ser parte de la agenda nacional, con el fin de crear mayor conciencia y una visión de conjunto en el largo plazo, con el propósito de generar las bases de discusión de las políticas ambientales en todos los sectores de la sociedad y de esta forma facilitar el análisis y la ejecución de políticas económicas y sociales consecuentes que no afecten el ambiente. Gradualmente, debe erradicarse el concepto erróneo de que los recursos naturales son inagotables; en ese sentido, es conveniente continuar con los esfuerzos para que el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) introduzca elementos que permitan medir el ingreso sostenible o los cambios en la capacidad productiva de los activos naturales, aparte de las estimaciones de la depreciación del capital creado por el hombre.

Se tiene conciencia de que el actual SCN es susceptible de ajuste conforme a consideraciones ambientales, con la posibilidad de que en el mediano plazo se tome en cuenta recursos naturales como el bosque, el suelo o el potencial pesquero, e incluir la depreciación de los recursos naturales como parte del análisis y definición de políticas económicas.

El deterioro de los recursos naturales, es una responsabilidad que debe ser tomada en cuenta en la definición de las políticas económicas, para evitar el empobrecimiento del país y facilitar el desarrollo a largo plazo, en forma sostenible. No obstante, es común que instituciones y sectores claves relacionados con el desarrollo nacional omitan sus responsabilidades en el tema de la valoración económica de la riqueza natural del país.

En los esfuerzos por el manejo adecuado del capital natural, es fundamental considerar el ordenamiento territorial que permita una aproximación razonable entre el uso potencial y uso actual del suelo, con lo cual se disminuiría la incidencia de casos de conflicto de uso que desembocan en la degradación de los recursos naturales y la consiguiente depreciación del capital natural nacional. Por otro lado, en el campo de la pureza ambiental, el control de emisiones vehiculares, el impulso de tecnologías limpias y el tratamiento de desechos son tareas fundamentales para evitar la degradación de activos naturales tales como la biodiversidad, los recursos acuíferos, el aire y el suelo. Adicionalmente, la valoración, negociación e implementación de una política de servicios ambientales facilitará el mejor tratamiento de los recursos como el aire, el manejo del agua, y la conservación de la belleza escénica que representa una gran potencialidad para el desarrollo de actividades como el ecoturismo: que son parte de la riqueza natural más importante del país a utilizar en los próximos años.

6) DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

En el marco del proceso de transformación y modernización del Estado, Costa Rica ha implementado una serie de acciones orientadas a un cambio, pasando del enfoque de favorecer la intervención estatal en la economía, a promover la iniciativa privada, que bajo un nuevo esquema de

regulación, que permita jugar al Estado un papel más estratégico, ágil y moderno.

Existen una serie de disfuncionalidades que restan solvencia a la gestión estatal y que pese a los esfuerzos realizados siguen cobrando atención, como: rigidez en la asignación de los recursos financieros, humanos y materiales; duplicidad de programas presupuestarios; inequidad en la prestación de servicios públicos, inadecuadas prácticas administrativas, entre otras; las cuales confluyen en altos niveles de ineficiencia en perjuicio de los escasos recursos del Estado.

En la actualidad, la Administración Pública Costarricense está constituida por:

- Dieciocho Ministerios
- Veinte entes institucionales con autonomía administrativa y financiera
- Veintiocho entidades con distinta naturaleza, y
- El Régimen Municipal constituido por ochenta y una municipalidades y cinco consejos de distritos.

En el campo de la modernización del Estado, el empleo público sigue constituyendo uno de los desvelos más importantes, en virtud de que ha representado un porcentaje importante del total de ocupados. Para 1997 el empleo público representa el 14.2 % de la fuerza laboral del país, para un total de 174872 puestos públicos de los cuales Gobierno Central dispone de un 7%, las autónomas un 6.5% y municipalidades un 0.8%, bajo seis modalidades de administración de personal.

El engranaje institucional requiere para su modernización de reformulación jurídica, revisión de los diversos regímenes de empleo, de la incorporación de mecanismos de participación de la sociedad como por ejemplo, la Contraloría Ciudadana, así como de la asignación de las competencias y recursos mediante estrategias que conlleven a desconcentración, regionalización y descentralización, en procura del mejoramiento de los servicios públicos y de que el Estado cumpla con la misión que le corresponde.

Particularmente las instituciones del Estado se han convertido en entidades muy complicadas desde el punto de vista de infraestructura, marco jurídico, recursos, organización y otros, que dificulta su administración en forma eficiente. Las estructuras organizacionales han obedecido a requerimientos puntuales y han evolucionado a un engranaje de suma verticalidad que constituyen un obstáculo para la toma de decisiones.

Como parte de la revisión que se requiere en el marco conceptual y jurídico existente de la administración pública se plantea acciones específicas de ejecución de políticas para lograr:

- a) Contribuir a rescatar la credibilidad de los ciudadanos en la función pública.
- b) Promover una reconceptualización de la función pública que permita adaptar la organización del Sector Público a las nuevas exigencias de la sociedad.
- c) Contribuir a generar una visión compartida del futuro y mejorar la capacidad de respuesta del Estado, superando la visión paternalista, obsoleta y anquilosada, con estrategias novedosas que involucran la participación de la sociedad, regionalización, desconcentración, descentralización, fomento de modelos de prestación de servicios, entre éstos la contratación privada de servicios.
- d) Adaptar las instituciones a las nuevas condiciones del entorno para enfrentar los cambios del mundo, superar las amenazas y aprovechar las oportunidades.

- e) Modernizar la organización de las instituciones públicas en condiciones de igualdad, competitividad y sostenibilidad, para dar transparencia a la aplicación de principios y políticas para agilizar los procedimientos y establecimiento de medidas que conduzcan al ordenamiento, a la racionalización de recursos, la eliminación de traslapes y duplicidades, entre otros.

Por otro lado, la descentralización institucional es una de las estrategias principales de la transformación del Estado, como eje primordial para la modernización, la democratización y la búsqueda de equidad de la sociedad costarricense. Se contemplan en este campo reordenar las funciones del Estado trasladando competencias y recursos de los niveles centrales de gobierno a otros niveles territoriales, con el fin enfrentar los efectos de la administración centralista.

Con la participación de la sociedad civil, se espera obtener una cercanía del usuario con el prestador del servicio, una mayor relación entre electores y elegidos, crear espacios y mecanismos para la praxis de una democracia participativa, así como un principio de transparencia y control social de la gestión de los Gobiernos, mediante el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas. Ello a su vez contribuye a maximizar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios hacia la población, que redunde en una mejor calidad de vida de los habitantes.

Por otro lado desde el punto de vista de la redistribución del poder, los procesos de descentralización suponen esquemas de equidad, en el tanto, los recursos son escasos y serían distribuidos de acuerdo a las características y necesidades de la población.

7) DESIGUALDAD REGIONAL Y PARTICIPACIÓN.

Sin lugar a dudas los modelos desarrollo promovidos por Costa Rica en los últimos cincuenta años han profundizado los desequilibrios regionales entre las diversas regiones periféricas con el centro del país, ya que se ha concentrado una mayor nivel de actividad económica y desarrollo en la Región Central. Sin embargo, no hay que dejar de lado la importancia que tienen las otras regiones y que directa o indirectamente continúan aportando grandes beneficios al desarrollo integral del país a través de su contribución a la producción, concretamente en el caso del sector agropecuario y las actividades productivas relacionadas con la protección de los recursos naturales como el ecoturismo y la fijación de oxígeno.

Los desequilibrios socioeconómicos regionales se reflejan con mayor detalle en las desigualdades persistentes del medio rural, como las siguientes:

- Las limitadas oportunidades de empleo.
- Los bajos ingresos promedios familiares.
- Los movimientos migratorios hacia la región Central.
- La alta concentración de actividades industriales y de servicios en la región Central.
- Pocas oportunidades de inversión pública y privada en las regiones periféricas.

En la actualidad las regiones periféricas concentran sus actividades productivas en principalmente en el campo agropecuario, el cual tradicionalmente fue el sector que generó el mayor porcentaje de divisas por exportación y la generación de una cantidad de materias primas para el sector industrial.

Las regiones periféricas siguen contando con valiosos recursos para el desarrollo del país, como los bosques naturales, áreas protegidas, parques nacionales y plantaciones forestales que

proveen oxígeno, agua y biodiversidad. Ligado a las actividades agropecuarias, también se han desarrollado otras como las portuarias; el turismo de sol y playa, así como el turismo ecológico.

Las políticas enfocadas al desarrollo regional, para la disminución de las desigualdades regionales, buscan específicamente promover acciones que permitan enfocar actividades de impulso al desarrollo rural, canalizando inversión privada a actividades prioritarias como el ecoturismo y la agroindustria principalmente, con el propósito de estimular el progreso técnico, social, económico y ambiental que generen una situación de bienestar general de la población.

El objetivo de promover en las áreas rurales un mayor bienestar, conlleva a la necesidad de revisar las acciones de generación de empleo, los servicios básicos, la educación, la salud y la inversión pública y privada, entre otros aspectos. Paralelamente, debe existir un proceso de establecimiento de políticas públicas que permitan la descentralización de las acciones hacia las regiones periféricas, con el fin de estimular mecanismos idóneos para una mejor distribución de la riqueza nacional, que permitan elevar los niveles de vida de los pobladores y que hagan más atractiva su permanencia en las áreas rurales.

8). ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002

Como parte de las acciones para la promoción del desarrollo nacional y enfrentar los diversos obstáculos que se presentan en la actualidad, es fundamental crear un ambiente de estabilidad y oportunidades de crecimiento que sean sostenibles a largo plazo. Por esto el programa actual de gobierno ha establecido los siguientes lineamientos de política en el ámbito económico:

- a. Asegurar la estabilidad macroeconómica mediante una adecuada política fiscal y monetaria que promuevan la independencia del Banco Central, la eficiencia del gasto público y el mejoramiento del sistema tributario para disminuir los niveles de endeudamiento interno.
- b. Fortalecer los procesos de ampliación de mercados a través de la desgravación arancelaria, negociaciones comerciales, fortalecimiento institucional y participación efectiva en los diversos foros internacionales.
- c. Mejorar los mecanismos de administración de ahorro nacional para que los recursos financieros se canalicen eficientemente hacia actividades productivas por medio de reformas a los sectores bancario, bursátil, aseguramiento y previsional.
- d. Desarrollo de una infraestructura que favorezca la competitividad de los productos costarricenses y beneficiando a los consumidores mediante la rehabilitación de los sistemas: vial, portuario, aeroportuario y transporte ferroviario. Así como modernizar los servicios productivos que brinda el sector energético y de telecomunicaciones.
- e. Ampliar las oportunidades de crecimiento y empleo incentivando la atracción de inversión extranjera directa.
- f. Redefinir las políticas públicas para sectores productivos específicos tales como el agropecuario e industrial mediante programas especiales y racionalizando los sistemas regulatorios.

Las orientaciones de políticas que se definan en materia social para el futuro próximo y el mediano plazo deberán tener presentes factores como los siguientes:

- a. contemplar las diferencias que se presentan a nivel regional en el país, donde las áreas rurales presentan mayores condiciones de pobreza, sin dejar de lado la situación de focos urbanos en similar condición.
- b. asegurar que los recursos asignados a los servicios sociales sean dirigidas en la realidad a satisfacer las necesidades de los más pobres, sin desviarse hacia otros grupos de población, en lo cual la disponibilidad de sistemas de selección de beneficiarios adquiere especial relevancia.

- c. mejorar los niveles de productividad de la fuerza laboral con mayor vulnerabilidad debido a su bajo nivel educativo. En ello asume especial relevancia la atención a grupos específicos como menores de edad que no completan el segundo ciclo de educación, trabajadores agrícolas, mujeres jefes de hogar, inmigrantes y otros.
- d. realizar las transformaciones institucionales que eviten la ejecución descoordinada de los programas sociales por parte de diversas instituciones del Gobierno Central y descentralizadas. La definición de un sistema de indicadores sociales que faciliten la evaluación de los programas en cuanto a su costo-beneficio y su impacto es una condición requerida para ejercer procedimientos de comunicación con los agentes sociales acerca de la ejecución de acciones públicas.

En el caso particular de la dimensión ambiental, el programa de gobierno ha establecido los siguientes lineamientos de política:

- a. Impulsar el proceso de valoración económica de los recursos naturales para la ampliación y el fortalecimiento de los sistemas de protección de los recursos naturales emprendidos por el país.
- b. Aumentar la capacidad nacional de atención y disminución de la degradación ambiental.
- c. Desarrollar mecanismos para la investigación y el conocimiento de la biodiversidad nacional, con el fin de elevar las condiciones de vida de la población rural principalmente.

El país, para conseguir un nivel de desarrollo que se mantenga a lo largo del tiempo, debe trabajar en los cuatro pilares del desarrollo humano: alcanzar estabilidad, crecer, ofrecer a todos los costarricenses oportunidades de progresar y alcanzar la sostenibilidad de las metas logradas. Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo, se ha dividido en los cuatro pilares básicos del desarrollo humano: **estabilidad, crecimiento, oportunidades y sostenibilidad.**

Cada una de estas cuatro áreas generales de política deben tomarse en consideración a la hora de buscar el desarrollo del país; estas macro-áreas a su vez se han dividido en micro-áreas de políticas específicas a seguir por cada uno de los órganos competentes. Finalmente las políticas específicas se dividen en acciones que tienen asignados ejecutores responsables y que serán evaluados para conocer del progreso del Plan.